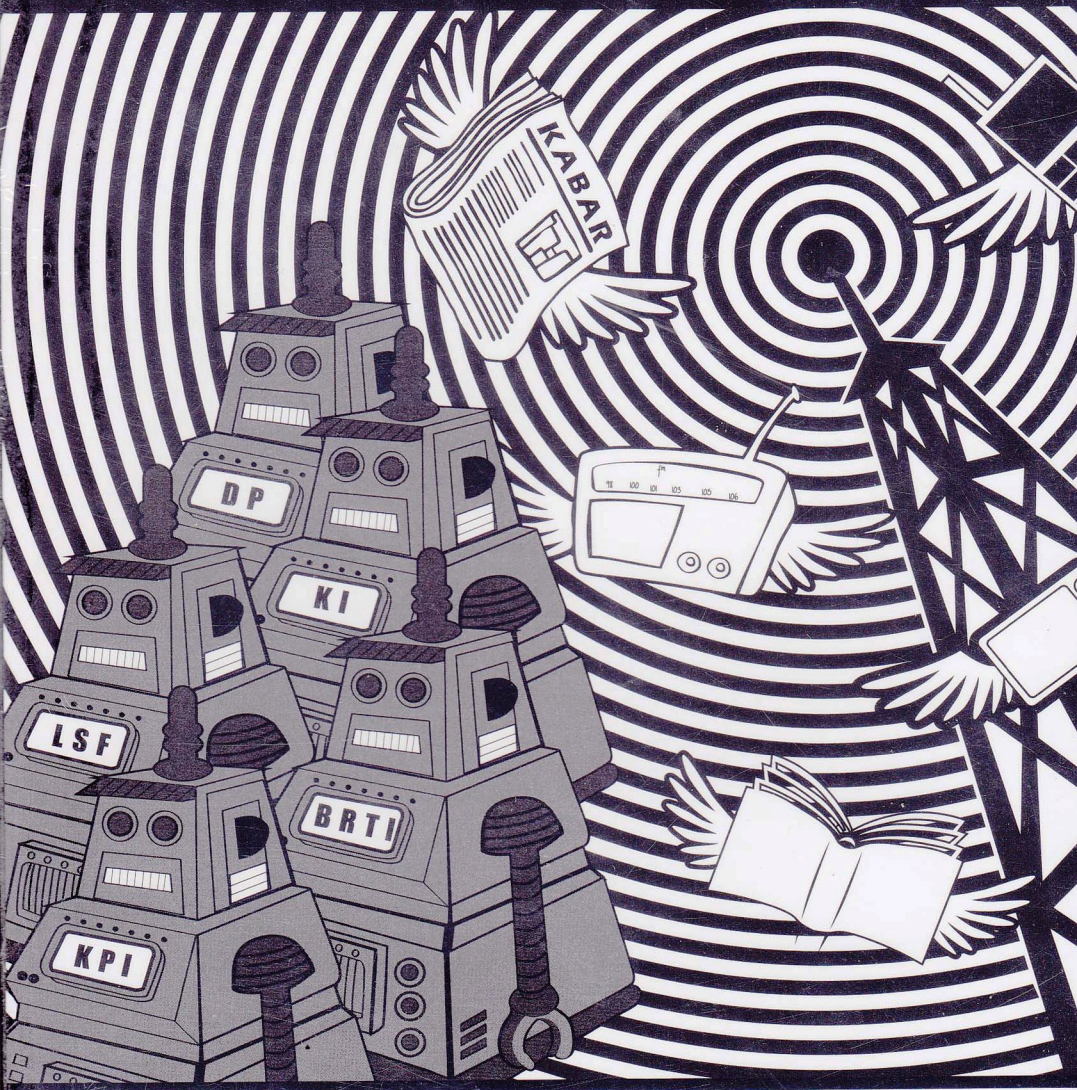


IRONI EKSISTENSI REGULATOR MEDIA DI ERA DEMOKRASI

Disusun oleh :
Tim Peneliti PR2Media



**IRONI EKSTENSIF
REGULATOR MEDIA
DI ERA DEMOKRASI**

IRONI EKSISTENSI REGULATOR MEDIA DI ERA DEMOKRASI

**Studi Evaluatif terhadap
Peran Regulator Media dan Komunikasi
dalam Menegakkan Demokrasi di Indonesia**

Tim Penulis
S. Bayu Wahyono
Puji Rianto
Darmanto
Moch. Faried Cahyono
Wisnu Martha Adiputra

Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media) & Yayasan Tifa
Yogyakarta, 2011

Ironi Eksistensi Regulator Media di Era Demokrasi

Studi Evaluatif terhadap Peran Regulator Media dan Komunikasi
dalam Menegakkan Demokrasi di Indonesia

Tim penulis buku : S. Bayu Wahyono, Puji Rianto, Darmanto,
Moch. Faried Cahyono, Wisnu Martha Adiputra

Penyunting : Puji Rianto

Perancang sampul : Daruaji Wicaksono

Tata letak : gores_pena

Tim peneliti : S. Bayu Wahyono, Moch. Faried Cahyono, Zuly Qodir, Amir
Effendi Siregar, Iwan Awaluddin Yusuf, Puji Rianto,
Darmanto, Wisnu Martha Adiputra

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

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi terbitan buku ini dalam bentuk
apa pun tanpa izin tertulis dari PR2Media Indonesia dan Yayasan Tifa.
Tidak untuk diperjualbelikan.

Cetakan Pertama: Januari 2011

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

S. Bayu Wahyono, dkk.

Ironi Eksistensi Regulator Media di Era Demokrasi/S. Bayu Wahyono dkk.;
penyunting, Puji Rianto—Yogyakarta: PR2Media-Yayasan Tifa, 2011.

xxxii + 200 hlm.; 21 cm.

ISBN: 978-602-987319-1-9

I. Judul

II. Puji Rianto

380.072

Pemantau Regulasi dan Regulator Media

Jl. Solo KM 8, Nayan No. 108A, Maguwoharjo, Depok, Sleman, Yogyakarta, 55282
Telp. 0274-489283, Fax. 0274-486872, Email: pr2.media@yahoo.com

Kata Pengantar

Dalam sepuluh tahun terakhir, situasi Indonesia terus mengalami dinamika politik secara luar biasa. Setelah konstelasi politik nasional mengalami perubahan secara cukup signifikan, dari sistem pemerintahan otoritarian menjadi pemerintahan yang demokratis, kehidupan politik berlangsung secara dinamis. Tidak terkecuali, perkembangan media dan telekomunikasi terus mengalami kemajuan signifikan jika dilihat dari upaya mendorong ke arah masyarakat yang demokratis. Berbagai produk peraturan perundangan yang mengatur media massa dan telekomunikasi telah berhasil ditetapkan dengan spirit utama menjunjung tinggi nilai demokrasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia (HAM). Mulai dari Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, ataupun Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Meskipun, harus pula diberi catatan, ada beberapa produk undang-undang yang masih menghambat atau bahkan anti demokrasi, misalnya, Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman, dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Bersamaan dengan disahkannya undang-undang tersebut, lahir pula lembaga-lembaga regulator media. Regulator ini didirikan sebagai bagian dari upaya memelihara demokrasi dan kebebasan memperoleh informasi. Regulator yang dimaksud diantaranya adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Dewan Pers (DP), Komisi

Informasi (KI), dan satu-satunya lembaga yang anti demokrasi, LSF.

Dalam pelaksanaannya, upaya membangun masyarakat yang demokratis tidak sesederhana yang dibayangkan. Terdapat berbagai kendala yang sering dijumpai di masyarakat, baik kendala struktural maupun kultural. Kendala ini juga dihadapi dalam upaya menjadikan media sebagai pilar demokrasi dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dibentuknya lembaga regulator media sebagai bagian dari upaya membangun demokrasi ternyata juga menghadirkan sejumlah masalah dan kendala, baik secara struktural maupun kultural. Secara struktural, lembaga ini harus berhadapan dengan intervensi negara sehingga menimbulkan persoalan independensi. Secara kultural, lembaga ini juga bergulat dengan permasalahan masih berkembangnya kultur masyarakat yang apresiasinya terhadap media masih relatif rendah. Disamping itu, etos kerja pada sebagian anggota komisi masih ada yang relatif rendah sehingga kurang bekerja secara optimal. Adanya kendala struktural dan kultural ini sedikit banyak akan berpengaruh terhadap kemantapan eksistensi lembaga regulator media.

Tertarik dengan permasalahan di seputar eksistensi lembaga regulator media tersebut, PR2Media kemudian melakukan penelitian yang memfokuskan pada problem eksistensial dalam kaitannya dengan upaya membangun demokrasi dan kebebasan memperoleh informasi. Buku ini pada hakekatnya merupakan hasil dari laporan penelitian tersebut yang memberikan gambaran tentang bagaimana eksistensi lembaga regulator media dengan berbagai aktivitas, kiprah, dan pergulatannya dalam menunjukkan eksistensinya serta menjalankan fungsi dan tugas utamanya.

Bagian pertama buku berisi paparan latar belakang dilakukan kajian terhadap lembaga regulator media dan komunikasi, argumentasi teoretik, dan metodologi penelitian. Kemudian, dilanjutkan

dengan paparan hasil penelitian masing-masing regulator. Dalam penelitian ini, ada lima regulator yang diteliti, yakni Dewan Pers, LSF, KPI, KI, dan BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia). Masing-masing regulator akan dipaparkan dalam setiap bab, dan setidaknya akan berisi hal-hal berikut: profil singkat lembaga regulator, analisis kritis atas kinerja regulator, kendala struktural dan kultural, dan ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi. Keseluruhan paparan dan analisis kemudian ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi.

Buku yang merupakan hasil penelitian ini tidak akan mungkin bisa diterbitkan dan berada di tangan pembaca tanpa bantuan orang ataupun pihak-pihak berikut. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini, kami ingin mengucapkan terima kasih kepada anggota komisioner, asisten, dan peneliti yang membantu selesainya penelitian ini. Mereka diantaranya adalah Bambang Harymurti (Wakil Ketua Dewan Pers), Agus Sudibyo (Anggota Dewan Pers), Ridlo Eisy (anggota Dewan Pers), Herutjahjo Soewardjo (anggota Pokja Pengaduan Dewan Pers), Samsuri (bagian Dokumentasi Dewan Pers), Azimah Soebagijo (Komisioner KPI), Ezki Tri Rejeki (Komisioner KPI), Iswandi Syahputra (Komisioner KPI), Lily dan Irvan Senjaya (asisten dan Ko. Kaijian KPI), Ahmad Alamsyah Saragih (Ketua KI), Amirudin (Komisioner KI), Henny S Widyaningsih (Komisioner KI), Nunus Suardi (LSF), Djamalul Abidin Ass (LSF), RM. Tedjo Baskoro (LSF), Bambang MBKA (AJI Yogyakarta). Kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dalam FGD dan lokakarya penyusunan instrumen, diantaranya adalah Prof. Dr. Alwi Dahlan, Paulus Widiyanto, Tri Suparyanto (KPID), Eko Maryadi (AJI) dan masih banyak nama lain yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu.

Keseluruhan penelitian hingga penerbitan buku ini barangkali tidak akan pernah terwujud tanpa dukungan Yayasan Tifa. Oleh

karenanya, kami mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya atas dukungan tersebut.

Akhirnya, kami menyadari bahwa buku ini banyak celah kelemahan. Oleh karena itu, kami terbuka terhadap berbagai masukan untuk menutup lubang-lubang kekurangan sehingga dapat memperbaiki karya ini. Kami berharap buku yang bersumber dari hasil penelitian dapat semakin melengkapi dan memperkaya kajian yang memfokuskan pada masalah media dan demokrasi. Lebih dari itu, kami berharap buku ini memberikan kontribusi bagi upaya mencari alternatif membangun demokrasi yang lebih substansial.

Yogyakarta, 7 Januari 2011

Tim Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Prolog	xi
Mengawal dan Menegakkan Demokratisasi Komunikasi dan Media oleh Amir Effendi Siregar	
Pendahuluan	1
A. Latar Belakang —1	
B. Argumen Teoretik —6	
C. Prosedur Kerja Penelitian —21	
Dewan Pers: Berjuang Menanggalkan Pasal Defamasi ...	27
Sekilas tentang Dewan Pers —31	
Kinerja Dewan Pers —34	
Persoalan Struktural dan Kultural —53	
Persoalan Kelembagaan —56	
Kesimpulan dan Rekomendasi —57	
LSF: Gunting Demokrasi	61
Sensor dan Visi Otoritarianisme —66	
Tentang Lembaga Sensor Film —70	
Kinerja LSF —74	
Prosedur Penyensoran —80	
Kesimpulan dan Rekomendasi —88	
KPI: Antara Amputasi Kewenangan dan Tirani Regulator	90

Sekilas tentang KPI —92	
Kinerja KPI —94	
Kendala Struktural dan Kultural —108	
Problem Kelembagaan —115	
Kesimpulan dan Rekomendasi —122	
Politik Pembonsaian atas Komisi Informasi.....	126
Profil Singkat KI Pusat —131	
Kinerja Komisi Informasi —137	
Kendala Struktural dan Kultural —145	
Problematika KI Pusat di Awal Pertumbuhan —151	
Kesimpulan dan Rekomendasi	155
BRTI: Eksistensi Setengah Hati	157
Sekilas tentang BRTI —159	
Problem Eksistensi —163	
Problem Independensi —167	
Kinerja BRTI —173	
Telekomunikasi sebagai <i>The Mother of Industry</i> —180	
Kesimpulan dan Rekomendasi —185	
Kesimpulan dan Rekomendasi	187
Kesimpulan —187	
Rekomendasi —191	
Daftar Pustaka	194

Daftar Gambar dan Tabel

Gambar

Gambar 1	Alur Pemantauan Langsung Siaran	100
Gambar 2	Tahapan Penyelesaian Sengketa Informasi di Komisi Informasi	148
Gambar 3	Tahapan Penyelesaian Sengketa Informasi di Pengadilan	149
Gambar 4	Struktur Keorganisasian BRTI	162

Tabel

Tabel 1	Kasus-Kasus yang Ditangani Dewan Pers, Februari–November 2010	43
Tabel 2	Distribusi Kajian Komisioner	97
Tabel 3	Keluhan Masyarakat Atas Kinerja KPI	105
Tabel 4	Hasil Kegiatan KI Pusat selama Periode Juni 2009–September 2010	139

Prolog

Mengawal dan Menegakkan Demokratisasi Komunikasi dan Media

Amir Effendi Siregar

(Ketua Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2MEDIA))

Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2MEDIA) bersyukur karena baru saja menyelesaikan laporan program pemantauan dan evaluasi kinerja terhadap regulator media di Indonesia. Laporan tersebut telah disusun dan diterbitkan dalam bentuk sebuah buku dengan judul *Ironi Eksistensi Regulator Media di Era Demokrasi*. Pemantauan dan evaluasi dilakukan terhadap 5 (lima) regulator komunikasi dan media, yaitu Dewan Pers (DP), Lembaga Sensor Film (LSF), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Informasi (KI), dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI).

Pada awalnya, pemantauan juga ingin dilakukan terhadap beberapa kementerian yang terlibat dalam pengaturan kehidupan media, tetapi berdasarkan kesepakatan bersama dengan Yayasan Tifa yang mendukung program ini, pemantauan dilakukan terhadap lembaga negara yang independen. BRTI berada dalam struktur kementerian komunikasi dan informasi, tetapi banyak anggotanya berasal dari

luar kementerian tersebut. Program dan penelitian ini mungkin baru pertama kali dilakukan di Indonesia, demikian juga institusi PR2MEDIA mungkin merupakan satu-satunya lembaga yang secara khusus memberikan perhatian terhadap regulasi dan regulator media.

PR2Media didirikan dan program ini dilakukan berdasarkan kondisi bahwa proses perubahan sebuah sistem yang otoriter menjadi demokratis telah berjalan sekitar 12 tahun. Meskipun begitu, Indonesia masih menghadapi masalah dan tantangan pada seluruh proses demokratisasi di tiap jenis media, mulai dari cetak dan elektronik. Masih terdapat regulasi yang belum menjamin kebebasan berekspresi. Pada saat yang sama, meskipun regulasi cukup demokratis, tetapi regulator media yang sebagian besar independen belum menjalankan tugasnya sesuai dengan yang diharapkan.

Sementara itu, negara melalui pemerintah berusaha melakukan perubahan terhadap regulasi yang demokratis dengan memberikan dan memasukkan peranan pemerintah yang besar untuk melakukan kontrol dan intervensi. Itu sebabnya penting melihat apa yang terjadi dalam dunia media dan komunikasi Indonesia saat ini dan bagaimana usaha yang dapat dilakukan agar demokratisasi komunikasi dan media tetap berlangsung dan terjadi?

Kebebasan Berekspres, Keanekaragaman dan Distribusi Media

Indikator 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 yang demokratis, jaminan ini sebuah keharusan. Tanpa jaminan terhadap *freedom expression*, *freedom of speech* dan *freedom of the press*, tidak akan pernah ada demokrasi. Namun, bagi dunia media dan komunikasi yang

demokratis, bagi bangsa dan negara yang demokratis, jaminan terhadap ketiga *freedom* ini belumlah cukup. Menurut saya, 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 dan penghargaan terhadap minoritas. Tanpa adanya jaminan terhadap *diversity* ini, dapat terjadi lahirnya otoritarianisme baru, otoritarianisme kapital, monopoli dan oligopoli oleh segelintir orang atas nama *freedom*, dan dengan sendirinya akan membunuh demokrasi. Dalam contoh lain yang lebih luas, jaminan terhadap hak politik dan hak sipil warga negara adalah kewajiban dalam negara demokrasi, tapi itu saja tidak cukup. Harus ada jaminan terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Ini karena sekadar menjamin adanya hak sipil dan politik justru akan melahirkan dominasi dan otoritarianisme baru oleh sekelompok kecil manusia.

Disamping itu, diperlukan regulasi yang menyangkut distribusi informasi dan media yang tepat yang sesuai untuk sasaran pembaca, pendengar dan penonton yang tepat. Sebagai contoh, misalnya, diperlukan lembaga klasifikasi film untuk distribusi perfilman. Bila tidak, maka ada kesewenang-wenangan dalam bentuk pelarangan dan sensor terhadap informasi, isi media bahkan media sendiri yang pada gilirannya akan menghambat kebebasan berekspresi. Melalui perspektif inilah, antara lain kita akan melihat perjalanan 12 tahun demokratisasi media dan komunikasi di Indonesia, termasuk regulasi dan regulator media di Indonesia.

Berakhirnya Peraturan Pelarangan Buku

Melalui perjalanan panjang akhirnya Mahkamah Konstitusi pada pertengahan Oktober 2010 lalu telah mencabut UU No. 4/PNPS/1963 yang selama ini dijadikan dasar pelarangan buku.

Langkah ini merupakan langkah maju. Berbagai pihak termasuk PR2MEDIA berjuang bersama menentang pelarangan buku ini.

PR2MEDIA sejak Juni sampai dengan akhir September 2010 telah melakukan studi tentang pelarangan buku dan sejak Juni lalu juga telah ikut memberikan masukan kepada Mahkamah Konstitusi agar undang-undang yang dijadikan dasar pelarangan buku dicabut. Hasil studi tentang pelarangan buku ini telah diterbitkan dalam sebuah buku pada bulan September lalu, dua minggu sebelum Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusannya, dan pada bulan Desember 2010 dicetak ulang sebagai edisi revisi dengan memasukkan keputusan Mahkamah Konstitusi.

Saat ini, setiap orang ataupun lembaga dapat menerbitkan buku apa saja. Bila terdapat hal yang dianggap dapat mengganggu ketertiban umum atau bentuk ketidaksetujuan lainnya, maka masyarakat dipersilahkan membawa ke pengadilan dan pengadilanlah yang akan memutuskan apakah buku tersebut dapat terus diedarkan atau tidak? Meskipun dalam pengadilan nanti masih terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dipakai memberangus buku, tetapi dengan membawa kasus perbukuan ke pengadilan akan jauh lebih baik karena bersifat terbuka dan dapat dikontrol oleh publik.

Selanjutnya, diharapkan kepada negara melalui kepolisian ataupun aparat pemerintahan lainnya agar mencegah kelompok-kelompok masyarakat yang melakukan tindakan kekerasan. Kita sering menjumpai kelompok masyarakat melakukan kekerasan terhadap pertemuan dan peluncuran buku yang dianggap tidak sesuai dengan ideologi dan visi mereka.

Undang-Undang Pers: Perlu Implementasi dan Sosialisasi Intensif

Bersyukurlah bangsa ini karena memiliki UU Pers No 40/1999. Sampai saat ini, menurut saya, undang-undang pers adalah yang ter-

baik, yang paling sesuai dengan prinsip-prinsip demokratisasi media. Meskipun begitu, ini tidak berarti bahwa undang-undang pers tidak mempunyai kelemahan. Tentu saja, ia mempunyai kelemahan. Namun untuk saat ini, undang-undang ini sudah sangat memadai. Undang-undang ini secara filosofis dan praktis telah menjamin kebebasan berekspresi, berbicara dan kemerdekaan pers karena tidak ada sensor dan pembredelan. Sebaliknya, peranan *self regulatory*, pengaturan diri sendiri, lebih utama dibanding dengan pengaturan negara, antara lain hal itu dilakukan lewat Dewan Pers.

Undang-undang ini juga memberikan jalan keluar bagi sengketa pemberitaan pers, lewat hak koreksi dan hak jawab. Secara cerdas, undang-undang ini juga meniadakan peraturan pemerintah yang dapat menghambat kemerdekaan pers. Itu dilakukan antara lain dengan pernyataan dalam undang: “Wartawan memiliki dan menaati kode etik jurnalistik” (UU Pers No. 40/1999, Pasal 7 Ayat 2). Kode etik dibuat oleh organisasi wartawan dan pers sendiri yang ditetapkan oleh Dewan Pers, yang juga mengawasi pelaksanaannya. Dewan Pers adalah organisasi yang dibentuk oleh undang-undang dan anggotanya dipilih oleh organisasi pers dan wartawan. Ini adalah prinsip pengaturan sendiri yang luar biasa. Oleh karena itu, menurut saya, implementasi undang-undang ini dengan memperkuat pengaturan diri sendiri (*self regulatory*) melalui peraturan yang dikeluarkan oleh Dewan Pers, dan pemberdayaan Dewan Pers oleh dirinya sendiri, jauh lebih penting daripada berpikir dan berusaha memperbaiki undang-undang ini. Disamping itu, juga terdapat beberapa undang-undang yang masih bernapas otoriter, yang harus dibatalkan dan atau diganti. Energi kita diperlukan untuk menangani dan mengatasi hal ini.

Usaha sosialisasi penggunaan undang-undang pers dalam menyelesaikan sengketa pemberitaan kepada berbagai pihak termasuk penegak hukum perlu dilakukan. Beberapa keputusan Mahkamah

Agung yang mempergunakan dan mengutamakan penggunaan undang-undang pers dalam penyelesaian sengketa pemberitaan perlu disosialisasikan secara sistematis dan intensif. Demikian juga, keputusan-keputusan pengadilan negeri yang mempergunakan dan menganjurkan penggunaan undang-undang pers seperti terjadi dalam kasus pemberitaan 7 media atas kasus pemberitaan perjudian.

Anjuran MA kepada berbagai pihak untuk mempergunakan saksi ahli dari Dewan Pers adalah anjuran agar berbagai pihak mendahulukan dan mempergunakan undang-undang pers. Oleh karena itu, Dewan Pers perlu mempertegas sikap dan ajurannya agar UU Pers dipergunakan untuk penyelesaian sengketa pemberitaan dan mengambil posisi bahwa UU Pers adalah satu-satunya undang-undang yang demokratis yang dapat menyelesaikan sengketa pemberitaan.

Pada saat yang sama, organisasi pers dan wartawan perlu memperkuat dirinya, perlu meningkatkan profesionalisme wartawan dengan mendidik maupun dengan memberikan sanksi tegas terhadap wartawan yang bersalah. Demikian juga Dewan Pers, perlu memperkuat dirinya dengan antara lain bekerja secara lebih cepat, lebih lincah dan dinamis. Dalam hal ini, Dewan pers harus bisa mengeluarkan keputusan dan rekomendasi yang cepat dan tepat terhadap sengketa pemberitaan yang diajukan kepada Dewan Pers.

Banyaknya sengketa pemberitaan di seluruh nusantara, tentu saja, membuat pekerjaan Dewan Pers semakin berat. Untuk itu, perlu diambil langkah terobosan, misalnya, bekerja sama dengan organisasi independen/lembaga swadaya masyarakat (LSM) di tingkat lokal yang bekerja di bidang media dan komunikasi. LSM tingkat lokal ini bisa menjadi perpanjangan tangan Dewan Pers, baik mengenai hal-hal yang menyangkut sosialisasi, pendidikan bahkan ikut membantu menyelesaikan sengketa pemberitaan pers.

Kegiatan implementasi undang-undang pers antara lain dengan memperkuat sistem pengaturan diri sendiri (*self regulatory*), pem-

berdayaan organisasi pers dan wartawan termasuk pemberdayaan Dewan Pers oleh dirinya sendiri jauh lebih penting daripada berpikir dan mencoba memperbaiki dan mengubah undang-undang pers. Ini penting agar jangan sampai mengharap burung terbang tinggi, punai di tangan dilepaskan.

Hal lain yang penting di dunia pers Indonesia adalah perlunya menjamin dan menjaga keberadaan media cetak yang kecil, yang mewakili minoritas. Ini perlu agar keanekaragaman pendapat yang berasal dari kelompok minoritas tetap terjadi. Bentuk dan cara mempertahankan kehadiran media minoritas ini bisa dilakukan dengan bantuan kertas, fasilitas perpajakan ataupun bentuk bantuan lainnya. Negara perlu memberikan perhatian khusus untuk hal ini.

Di negara-negara Eropa Barat seperti Swedia, Norwegia, Prancis dan lainnya, negara memberikan bantuan kepada pers, terutama yang kecil dan lemah, baik dalam bentuk latihan, fasilitas perpajakan, keuangan dan lain sebagainya agar pers sebagai institusi pencerdasan bangsa ini dijaga keberadaannya dalam rangka menjamin keanekaragaman (*diversity*) pendapat dan kepemilikan serta isi untuk kesejahteraan kehidupan bangsa dan negara yang lebih baik. Inilah keindahan hidup berdemokrasi.

Undang-Undang Perfilman: Represif dan Otoriter

Sangat menyedihkan, Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman telah lahir. Kita tadinya berharap akan lahir sebuah undang-undang perfilman yang baru dan demokratis, tetapi sayangnya, pada saat kalangan yang tidak sejalan dengan reformasi mampu mengonsolidasi dirinya, lahir undang-undang film yang otoriter karena undang-undang ini mengandung banyak sekali pasal-pasal otoriter dan represif.

Pada dasarnya, dalam demokrasi, negara memercayai masyarakatnya. Negara terutama adalah fasilitator dan regulator yang mem-

bantu aktivitas masyarakat. Negara dapat melakukan intervensi terbatas, terutama menyangkut hal-hal yang berhubungan dengan pencerdasan bangsa, ranah publik, peningkatan kemampuan masyarakat yang lemah secara ekonomi ataupun sosial.

Dalam negara demokrasi, kita mengenal pengaturan media yang menggunakan ranah publik (*public domain*) ataupun yang tidak. Radio dan Televisi mempergunakan ranah publik, yaitu frekuensi sehingga pengaturannya lebih ketat dan berbeda dengan media yang tidak mempergunakan ranah publik seperti surat kabar dan majalah. Film dalam proses produksi dan penayangannya secara umum tidak mempergunakan ranah publik kecuali disiarkan lewat radio dan televisi yang tentu saja harus mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang penyiaran. Pengaturan film termasuk peredarannya seharusnya lebih mengutamakan prinsip *self regulatory*, tetapi undang-undang yang baru memberikan kepada negara dan pemerintah peranan yang besar, bahkan hingga ke pencabutan izin.

Dalam negara demokrasi, kreativitas dan kebebasan diberikan seluas-luasnya dalam pembuatan film. Sensor pada dasarnya ditiadakan. Meskipun begitu, ini tidak berarti bisa bebas sebebas-bebasnya. Namun, untuk menjaga kepentingan masyarakat, diberlakukan peraturan klasifikasi dan distribusi film. Distribusi yang tepat dan klasifikasi yang baik adalah prinsip peredaran film di negeri yang demokratis. Oleh karena itu, jika undang-undang perfilman di negeri ini memang ingin diadakan, maka seharusnya lebih banyak bicara dan membantu peningkatan kualitas perfilman. Tidak seperti sekarang, bagian terbesar mengatur tata niaga perfilman, sekaligus represif terhadap pembuatan film. Pasal 6, misalnya, tentang pelanggaran yang kemudian dihubungkan dengan sensor. Pasal ini sangat bersifat karet dan berbahaya. Sanksinya adalah pidana penjara maksimal 2 tahun atau denda paling banyak 100 miliar rupiah dan bila dilakukan oleh korporasi ditambah 1/3 dan dapat dicabut izin-

nya. Selain itu, undang-undang ini setengah hati dalam menerima klasifikasi film. Pasal 7 sekadar memuat tingkatan klasifikasi tanpa menguraikan dan memahami konsep klasifikasi. Bahkan, dalam ketentuan umum, tidak disebutkan apa itu klasifikasi.

Untuk penerbitan pers dan buku, tidak diperlukan izin khusus, seharusnya demikian juga untuk perfilman. Namun, seluruh usaha perfilman memerlukan izin usaha kecuali usaha pembuatan film dan usaha jasa teknik film yang harus mendaftar. Anehnya, pendaftaran usaha merupakan kewajiban yang mempunyai sanksi sama dengan yang tidak memperoleh izin. Kesimpulannya, pendaftaran dan izin sama saja.

Sensor dan lembaga sensor mendapat tempat penting dalam undang-undang baru ini. Negara melakukan kontrol dan intervensi terhadap kreativitas seniman. Pedoman yang dituangkan dalam pasal 6, sangat bersifat karet yang antara lain menyatakan bahwa film dilarang mengandung isi yang antara lain mendorong khalayak umum melakukan kekerasan dan perjudian serta penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya, dan seterusnya.

Dalam salah satu pasal dinyatakan, sensor dilakukan berdasarkan dialog dengan pemilik film. Pertanyaannya kemudian bagaimana mungkin bisa terjadi dialog jika masing-masing pihak berada dalam posisi politis yang tidak seimbang. Selain itu, seluruh pedoman dan kriteria telah dibuat lebih dahulu oleh pemerintah. Lebih jauh, undang-undang perfilman ini masih memberikan ruang yang sangat lebar kepada peraturan pemerintah dan keputusan menteri untuk melakukan intervensi secara lebih luas dan intensif.

Dalam perjalanannya, pada akhir tahun 2009 lalu, kita sudah melihat jatuhnya korban dengan dilarangnya film “Balibo Five” yang rencananya akan diputar pada Jakarta International Film Festival. Perlawanan juga sudah dilakukan oleh beberapa komunitas untuk tetap memutar film tersebut pada lokasi yang berbeda. Un-

dang-undang perfilman yang baru itu memang otoriter dan harus dilawan antara lain dengan melakukan *judicial review* ataupun *legislative review* dan atau bentuk perlawanan lainnya.

Pertelevisian Nasional: Jangan Sampai Salah Jalan!

Kita semua juga tidak cukup memberikan perhatian terhadap perkembangan industri televisi, yang saat ini tampak bergerak di atas jalan yang tidak benar, atau berjalan bak berprinsip neoliberal (neolib) yang menyerahkan pertumbuhan dan perkembangan industri sepenuhnya kepada pasar bebas. Perkembangan ini harus segera dikoreksi karena bertentangan dengan UUD 45 dan peraturan perundang-undangan lainnya termasuk penyiaran baik secara filosofis maupun praktis.

Dominasi dan Otoritarianisme Kapital

Sebelum reformasi dimulai tahun 1998, negara melalui pemerintah dengan TVRI mendominasi informasi. Dalam sistem yang otoriter dan represif ini, TVRI digunakan oleh negara sebagai media propaganda untuk mempertahankan rezim yang berkuasa. Sekarang ini, dominasi dan penguasaan informasi serta penyebarannya tidak dilakukan oleh pemerintah, tapi oleh sejumlah stasiun televisi nasional yang dimiliki oleh sejumlah kecil orang. Lebih jauh lagi, stasiun televisi yang jumlahnya tidak banyak itu melakukan penggabungan usaha sehingga terjadi pemusatan kepemilikan. Jangkauan siarannya menjadi jauh lebih besar dari apa yang diperbolehkan dalam negara paling liberal sekalipun.

Keseragaman dan bentuk isi yang banyak dikritik masyarakat adalah juga akibat sentralisme dan lemahnya kontrol. Isi dan program mengejar *rating* terpusat yang melahirkan jenis dan nilai isi yang sama yang sering melupakan unsur pendidikan dan pencerah-

an. Sementara itu, Televisi Republik Indonesia (TVRI) yang diharapkan menjadi alternatif, tidak mendapat perhatian yang pantas dan cukup untuk dikembangkan sebagai lembaga penyiaran publik independen yang baik.

Selanjutnya, para pemodal dan pemilik stasiun televisi yang mempergunakan ranah publik tersebut juga mempergunakan stasiun televisinya untuk kepentingan pribadi baik secara ekonomi, hukum maupun politik yang dapat bertentangan dengan undang-undang. Kesemuanya ini memperlihatkan bahwa dalam kehidupan dan sistem komunikasi massa khususnya media elektronik telah terjadi perpindahan dominasi negara ke dominasi segelintir pemodal dan pemilik stasiun televisi. Perpindahan dari suatu sistem otoriter represif oleh negara ke dalam otoritarianisme kapital dan dominasi baru oleh kelompok swasta, yang sama berbahayanya dengan dominasi negara.

Reformasi yang melahirkan UU Penyiaran, memberikan arah agar sistem penyiaran kita untuk bergerak dari otoriter dan sentralistis, ke demokratis dan desentralistis. Mendorong lahirnya televisi lokal dan jaringan. Namun, yang terjadi sekarang adalah pergerakan kearah sentralistis dan otoriter baru oleh sektor swasta dan atau pemilik modal. Seseorang atau satu perusahaan memiliki lebih dari stasiun televisi di satu daerah, bahkan ada yang sampai tiga. Hal ini nyata-nyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, khususnya di bidang penyiaran. Namun, regulator tak mampu berbuat banyak.

Di Amerika Serikat, negara yang menganut liberalisme, kepemilikan televisi dibatasi sesuai dengan jangkauannya. Di negara itu, sebuah badan hukum atau seseorang boleh memiliki stasiun televisi sebanyak-banyaknya selama jumlah “*nation’s tv homes*” yang dijangkau (jangkauan terhadap penduduk yang mempunyai akses) tidak lebih dari 39%. Untuk kasus Indonesia, berdasarkan data Media

Scene, Volume 18, Tahun 2006-2007, jangkauan masing-masing stasiun televisi swasta dengan puluhan stasiun relainya terhadap penduduk yang mempunyai akses sudah sekitar 60-90%. Persentase ini sudah jauh lebih besar daripada yang diperbolehkan di Amerika Serikat. Apalagi bila menguasai lebih dari 2 atau 3 lembaga penyiaran yang memiliki puluhan bahkan ratusan stasiun relai.

Kita juga melihat secara kasat mata melalui pemberitaan adanya jual beli lembaga penyiaran. Seharusnya, tidak boleh terjadi transaksi seperti lazimnya industri biasa karena industri televisi mempergunakan *public domain* yang diatur secara ketat oleh undang-undang. Seharusnya, pengalihan penguasaan frekuensi oleh seseorang atau badan hukum dilakukan berbeda dengan industri umum lainnya. Jika suatu lembaga penyiaran bangkrut, maka harus dikembalikan kepada negara. Selanjutnya, negara mengatur dan mendistribusikan secara adil berdasarkan prinsip keanekaragaman. Tidak semata-mata dilepas kepada pasar sehingga nantinya dapat dikuasai oleh pemilik modal besar saja. Oleh karena itu, bila dulu negara mengooptasi pelaku usaha untuk kepentingan rezim yang berkuasa, maka saat ini saya khawatir akan terjadi kooptasi yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap birokrat semata-mata untuk kepentingan bisnis jangka pendek, melupakan kepentingan masyarakat pada umumnya. Kita menyetujui adanya ekonomi pasar, tetapi ekonomi pasar yang selalu diperbaiki dan dikontrol oleh negara terutama hal-hal yang menyangkut ranah publik (*public domain*), pencerdasan bangsa, dan usaha kecil. Kita menerima ekonomi pasar yang juga mempunyai arti secara sosial atau bisa disebut juga sebagai ekonomi pasar sosial.

Memberdayakan Penyiaran Publik: TVRI

Kita semua belum memberikan perhatian yang memadai kepada Televisi Republik Indonesia (TVRI). TVRI yang tadinya sangat

dominan di zaman Orde Baru dan sebelumnya, berubah loyo tak berdaya, sementara stasiun televisi swasta merajai dunia penyiaran Indonesia. Padahal, dalam sebuah sistem penyiaran yang demokratis, lembaga penyiaran publik seperti TVRI mempunyai peranan yang sangat penting.

Dalam negara otoriter, lembaga penyiaran yang dimiliki oleh pemerintah, menjadi alat pemerintah dan bersifat propagandis. Lembaga penyiaran publik di negara demokrasi adalah lembaga penyiaran yang independen, didirikan oleh negara untuk kepentingan publik, bukan alat propaganda pemerintah.

Di negara demokrasi seperti Inggris dengan BBC, Jepang dengan NHK, Jerman, Swedia dan lainnya, peranan lembaga penyiaran publik ini, yang disebut sebagai *public service broadcasting*, sangat penting dan dominan.

Di Indonesia, berdasarkan undang-undang penyiaran, kita mengenal beberapa lembaga penyiaran. *Pertama*, lembaga penyiaran swasta yang bersifat komersial, Trans TV, Indosiar dan lainnya. *Kedua*, lembaga penyiaran publik yang nonkomersial seperti TVRI. *Ketiga*, lembaga penyiaran komunitas yang nonkomersial seperti stasiun televisi yang didirikan oleh perguruan tinggi atau komunitas tertentu. *Keempat*, lembaga penyiaran berlangganan, baik terestrial, kabel maupun satelit. Semuanya ini dimaksudkan agar terjadi keanekaragaman (*diversity*) fungsi dan peran untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Lembaga penyiaran swasta kini berkembang sangat pesat dan dominan. Lembaga penyiaran komunitas masih pada tahap awal. Lembaga penyiaran berlangganan juga berkembang pesat. Lembaga penyiaran publik seperti TVRI, masih jauh tertinggal, kurang diperhatikan dan menghadapi sangat banyak problem. Menurut pendapat saya, hal yang terutama harus dilakukan bagi pemberdayaan TVRI adalah audit total terhadap TVRI yang dilakukan oleh

sebuah lembaga independen, yang meliputi sumber daya manusia, keuangan, peralatan, teknologi dan lain sebagainya. Berdasarkan hasil audit inilah kemudian dibuat perencanaan yang matang untuk pengembangan TVRI. Perencanaan ini meliputi berbagai macam aspek secara lengkap, termasuk perbaikan peraturan pemerintah dan juga kebutuhan anggaran.

Nah, ketika kita berbicara anggaran, tentu terutama diminta lewat APBN. Selanjutnya, terdapat sumber dana lain, yang disebutkan dalam undang-undang sebagai iuran penyiaran. Isu iuran penyiaran sampai saat ini masih kontroversial. Menurut Paulus Widiyanto, dalam sebuah diskusi di TVRI, iuran ini adalah bentuk *democratic financing*. Lembaga penyiaran publik harus hidup dari publik, hidupnya tidak tergantung dari iklan. Ketika melakukan studi banding ke beberapa negara Eropa Barat, saya mendapatkan penjelasan bahwa landasan filosofis lahirnya iuran siaran ini adalah keinginan untuk membuat lembaga penyiaran publik sepenuhnya independen, hidup dan matinya tergantung pada publik. Iuran semacam ini dikenal sebagai *licensed fee*. Dengan demikian, patut diperkenalkan kembali iuran semacam ini. Meskipun, menurut pendapat saya, pertama yang perlu dilakukan adalah memperbaiki kinerja TVRI secara menyeluruh untuk masa satu atau dua tahun dengan menggunakan APBN, baru kemudian diberlakukan kembali iuran penyiaran yang bersifat selektif. Dengan demikian, melalui APBN dan iuran kepemilikan pesawat televisi yang jumlahnya puluhan juta, akan terkumpul dana yang besar untuk pengembangan TVRI.

Kita berharap, seluruh pihak memberikan perhatian yang besar bagi pengembangan TVRI. Sudah saatnya, kita membangun lembaga penyiaran publik yang baik dan kuat sebagai alternatif dan penyeimbang lembaga penyiaran swasta yang kini mendominasi dunia penyiaran Indonesia.

Radio: Paling Demokratis

Dibanding dengan media lainnya, kepemilikan dan isi radio serta sistem penyiaran radio saat ini adalah yang relatif paling demokratis di Indonesia. Hingga akhir tahun 2005, terdapat 1184 stasiun radio diseluruh Indonesia (BPPT). 95% diantaranya, yaitu sebesar 1125 adalah stasiun swasta dan non pemerintah, dan sebanyak 59 adalah stasiun Radio Republik Indonesia, sebuah lembaga penyiaran publik.

RRI yang pada tahun-tahun perjuangan kemerdekaan Indonesia merupakan media ampuh pendukung perjuangan kemerdekaan, saat ini memang melakukan transformasi menjadi lembaga penyiaran publik. Namun, belum cukup mendapat perhatian yang memadai dari kita semua. Seperti juga TVRI, RRI harus mendapat perhatian penting dari semua pihak.

Secara keseluruhan, radio mempunyai jangkauan paling luas dibanding media lainnya karena relatif menjangkau seluruh Indonesia. Radio dimiliki oleh berbagai macam pihak, baik komunitas, publik, maupun swasta komersial. Prinsip keanekaragaman baik isi maupun kepemilikan, telah berlangsung dalam sistem penyiaran radio.

Perkembangan Media Baru: Akankah Media Konvensional Lenyap?

Media baru sedang mengalami pertumbuhan. Kontribusinya terhadap proses demokrasi tidak perlu diragukan. Namun, dalam konteks Indonesia, penetrasi media baru ini masih sangat rendah, baru sekitar 10% dari total jumlah penduduk. Di negara-negara industri maju, penetrasi media baru mencapai sekitar 70%. Tiongkok sudah mencapai angka 20%

Telah sejak lama muncul pertanyaan di sejumlah pengelola media apakah perkembangan teknologi yang menghadirkan me-

dia baru akan mematikan industri surat kabar dan industri media konvensional lainnya? Pertanyaan itu muncul kembali dan mencari jawaban karena dalam beberapa tahun ini banyak perusahaan media cetak, terutama di Amerika Serikat, mati dan digantikan internet.

Kebangkrutan dan Krisis Keuangan

Hingga kini, jumlah pembaca media masih cukup tinggi. Media cetak yang tutup di Amerika pembacanya masih sangat tinggi. Kebangkrutan perusahaan media di Amerika bukan disebabkan kekurangan pembaca, tetapi oleh krisis keuangan dalam sebuah sistem dan pasar keuangan yang salah.

Sistem dan pasar keuangan di AS yang kontrol dan regulasinya lemah mengakibatkan banyak perusahaan tutup. Inilah yang, antara lain, menyebabkan pendapatan iklan media turun, yang selanjutnya berakibat pada kebangkrutan banyak perusahaan di AS, termasuk perusahaan penerbitan. Dengan demikian, kebangkrutan media di Amerika lebih disebabkan krisis keuangan global dan kapitalisme (neoliberal).

Beberapa perusahaan besar, termasuk media cetak, lebih banyak memperdagangkan saham, uang, dan memperdagangkan perusahaan. Perusahaan media cetak tidak lagi memperdagangkan surat kabar dan ruang (*space*) media, tetapi memperdagangkan saham, melakukan akuisisi, jual beli perusahaan dan harapan. Semua ini membuat perusahaan menjadi "bengkok", menjadikan biaya rutin dan utang kian besar, yang berdampak kebangkrutan.

Di Eropa Barat, perusahaan media cetak relatif bisa bertahan dan banyak yang sukses karena pasar keuangannya terkontrol. Selain itu, media cetak tetap memusatkan kegiatan bisnis pada jual beli media cetak, termasuk ruang untuk iklan. Teknologi dimanfaatkan sebagai pendukung media cetak dan secara simultan dikelola bersama-sama.

Diskontinuitas Budaya

Hingga kini, media cetak masih tetap hadir di negara-negara yang penetrasi internetnya tinggi. Menurut Internet World Stats (2010), penetrasi internet Singapura, Jepang, Jerman, Denmark, Belanda berkisar antara 70-80 %. Di negara-negara itu, seluruh media cetak masih berjalan baik. Di toko buku, banyak pengunjung datang dan pergi. Di lapangan terbang negara-negara itu, banyak dijumpai koran, majalah, dan buku. Media cetak tetap dibaca di banyak tempat dan waktu.

Membaca media cetak sudah menjadi kebudayaan yang tidak mudah diganti begitu saja. Kita tidak dapat mempertentangkan teknologi dengan internet sebagai *musuh* media cetak karena cara berpikir seperti itu akan menjadi ahistoris ataupun akultural. Jika itu terjadi, maka yang satu akan membunuh yang lain sehingga menimbulkan apa yang saya sebut sebagai diskontinuitas budaya, kebudayaan yang satu akan melenyapkan kebudayaan yang lain.

Misteri

Pertanyaan berikut yang layak dijawab kemudian adalah akan matikah media cetak dan media konvensional lainnya? Berdasar uraian di atas, menurut saya, pertanyaan itu menjadi tidak penting. Pada dasarnya, kematian adalah sebuah misteri dan tidak perlu memperkirakan tahun kematian karena semua bergantung pada pe nerbitan perusahaan media itu sendiri. Hanya saja, industri media cetak yang harus melakukan bebarapa hal seperti industri lain dimana tiap perkembangan dan kemajuan teknologi harus dipelajari, diadaptasi. Memanfaatkan teknologi, kawin dengan media online, tumbuh dan berkembang bersama melalui langkah kreatif dan inovatif. Bila tidak tentu akan disapu zaman.

Keterbukaan Informasi Publik: Manfaatkan!

Indonesia kini, seperti dengan negara demokrasi lainnya, telah memiliki Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang baik dan demokratis. Untuk demokratisasi informasi, komunikasi dan media, ini adalah undang-undang terbaik setelah undang-undang pers. Undang-undang ini sejak tgl 30 April 2010 sudah berlaku efektif.

Dalam negara demokrasi, informasi yang bersifat publik atau milik publik, wajib dibuka dan publik harus dapat memperolehnya dengan mudah. Dengan demikian, partisipasi publik dan kontrol publik terhadap penyelenggaraan negara dapat terjadi, dan pada saat yang sama publik dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya melalui informasi yang diperolehnya dari badan publik.

Secara sangat baik, UU KIP menganut prinsip bahwa informasi publik pada prinsipnya bersifat terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat. Sementara itu, informasi yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas (Pasal 2).

Sesuai dengan UU KIP, untuk menjalankan undang-undang ini secara baik dibentuk Komisi Informasi yang merupakan lembaga mandiri/independen yang berfungsi menjalankan undang-undang KIP dan peraturan pelaksanaannya. Saatnya sekarang, publik maupun media memanfaatkan UU KIP ini secara maksimal untuk memperoleh informasi dalam usaha meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat baik secara ekonomi, sosial dan politik.

Penutup

Dalam usaha mewujudkan kehidupan komunikasi dan media yang demokratis, uraian di atas secara jelas memberikan gambaran kepada kita betapa masih banyaknya persoalan yang menghinggapi regulasi dan regulator komunikasi dan media di Indonesia. Terdapat regulasi yang masih menghambat kebebasan berekspresi dan

berbicara. Bahkan, undang-undang yang baru dikeluarkanpun mengandung napas dan pasal-pasal otoriter seperti undang-undang per-filman. Sementara undang-undang yang sudah demokratis masih membutuhkan sosialisasi dan implementasi seperti undang-undang pers dan undang-undang keterbukaan informasi publik.

Pada saat yang sama, regulator di bidang komunikasi dan media seperti Kejaksaan, Pemerintah, Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Dewan Pers, Lembaga Sensor Film (LSF), Komisi Informasi, belum bekerja maksimal dan harus bekerja sesuai dengan prinsip-prinsip yang demokratis. Itulah sebabnya perlu dipantau, dikoreksi dan atau didukung serta dibantu agar dapat mengerjakan pekerjaan secara maksimal sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

PR2Media pada tahun 2010 ini melakukan dua kegiatan penting. *Pertama*, seperti yang telah disebut di atas, program *Menggangguat Regulasi Pelarangan Buku Di Indonesia*, bekerja sama dengan Friedrich Ebert Stiftung (FES). Program ini telah selesai dikerjakan dan hasilnya telah diterbitkan dalam sebuah buku.

Program kedua adalah melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap regulator media dengan melakukan studi, penelitian. Hasilnya diharapkan akan memberikan masukan bagi regulator media agar dapat bekerja secara maksimal bagi kepentingan publik. Hasilnya juga akan disosialisasikan kepada publik agar dapat dimanfaatkan untuk menilai dan berhubungan secara positif dengan regulator media agar media kita dapat tumbuh secara sehat sesuai dengan prinsip demokrasi. Program ini bekerja sama dengan Yayasan Tifa dan telah dimulai sejak bulan Juli 2010 dan berakhir pada awal Januari 2011.

Perjuangan untuk menegakkan, merawat dan menjaga demokratisasi komunikasi dan media, memang tidak akan pernah berhenti. Apalagi bila yang kita maksud adalah demokratisasi yang tidak

hanya menjamin adanya *freedom of expression, speech* dan *freedom of the press*, tapi juga menjamin adanya *diversity of ownership, voices*, dan *diversity of content*, maka perjuangan itu akan berlangsung sepanjang masa dan harus dilakukan secara konsisten. Semoga buku yang diterbitkan ini bermanfaat buat semua pihak dalam usaha bersama mengawal dan menegakkan demokratisasi komunikasi dan media.

**** Sebagian dari naskah ini telah disampaikan pada Orasi penulis pada seminar pelarangan buku dan peluncuran PR2Media di Jakarta pada tanggal 14-15 Juni 2010.***

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kehadiran Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Informasi (KI) merupakan salah indikator penting demokrasi media di Indonesia. Ini karena keberadaan Dewan Pers, KPI ataupun KI menjadi penanda penting dari prinsip *self regulatory body* dalam sistem media yang demokratis dan atau penjaminan akan keterlibatan publik dalam sistem demokrasi yang lebih luas. Sebagaimana terjadi dalam sistem politik demokratis, eksistensi negara lebih banyak sebagai fasilitator. Oleh karena itu, negara harus “mengikhlaskan diri” untuk tidak lagi terlibat sebagai pihak regulator dalam sistem media kecuali dalam hal-hal yang berhubungan dengan “*public domain*” seperti frekuensi. Negara yang dimaksudkan disini bukan hanya pemerintah, tapi juga badan negara yang bersifat independen.

Kemudian, usaha membangun sistem media dan informasi yang demokratis tersebut menemukan momentumnya pada tahun 1998. Sejak itu, beberapa produk perundangan-undangan yang demokratis disahkan. UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers menjadi tonggak penting demokratisasi media yang bisa dianggap sebagai salah satu produk undang-undang paling demokratis sepanjang se-

jarah reformasi hingga kini. Momentum demokratisasi media tersebut berlanjut dengan disahkannya UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, dan UU No. 11 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Sejak itu, kerja media atau pers yang bebas mendapat jaminan negara, dan masyarakat mendapatkan haknya akan akses informasi. Meskipun demikian, dalam perkembangannya, kita menemukan beberapa produk undang-undang yang anti demokratis, yakni kemunculan UU No. 33 tahun 2009 tentang Perfilman Indonesia. Undang-undang ini selain masih mengakui adanya sensor, juga mengandung banyak kelemahan dan cacat. Bahkan, bisa dikatakan lebih buruk jika dibandingkan dengan produk undang-undang sebelumnya.

Di sisi lain, setiap undang-undang ternyata melahirkan lembaga regulator baru. UU Pers melahirkan Dewan Pers yang lebih independen berdasarkan prinsip *self regulatory body*. Kemudian, UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran menghasilkan KPI, dan UU No. 11 tahun 2008 melahirkan Komisi Informasi dan UU No. 33 tahun 2009 melanjutkan eksistensi lembaga sensor dan melahirkan, pada akhirnya juga Dewan Perfilman Nasional. Dalam kaitan ini, ada lembaga yang sudah berusia sangat lama dengan pergantian beberapa komisioner atau anggota seperti Dewan Pers dan Lembaga Sensor Film (LSF). Namun, ada juga beberapa Komisi yang masih seumuran jagung seperti KI. Oleh karena itu, tidaklah mudah untuk melihat ketiga komisi ini kecuali LSF dalam kontribusinya bagi sistem demokrasi. Di luar itu, masih ada Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) yang menjadi badan regulasi untuk telekomunikasi.

Dalam perkembangannya, masing-masing regulasi mempunyai persoalan yang relatif kompleks sehingga beberapa regulator yang diharapkan mampu mendorong proses demokratisasi lebih lanjut menjadi sedikit tersendat. Persoalan itu muncul dan berasal dari

hal-hal yang bersifat struktural maupun kultural. Bagaimanapun peranan regulator dalam sistem demokratis adalah penting agar kebebasan tidak disalahgunakan. Namun, regulator tersebut juga harus lebih banyak bersifat *self regulatory* atau setidaknya lebih merepresentasikan publik dan bukannya kekuasaan pemerintahan. Sebagai contoh, dalam bidang penyiaran, terjadi tarik-menarik kepentingan antara KPI dan pemerintah dalam hal perizinan sehingga seolah-olah muncul regulator ganda dalam bidang media penyiaran. Padahal, mestinya, pemerintah tidak lagi menjadi regulator media jika demokrasi benar-benar hendak ditegakkan. Sementara itu, dalam media film, Undang-undang No. 33 Tahun 2009 masih mengakui adanya sensor sehingga memunculkan kontroversi di masyarakat. Di negara manapun yang menganut sistem demokrasi, sensor tidak lagi diberlakukan. Ia diganti dengan sistem klasifikasi yang lebih mempercayakan produk media kepada masyarakat. Dengan demikian, dari sudut pandang struktural, kita menghadapi kenyataan bahwa regulasi yang menjaga demokrasi masih belum mapan dan kuat. Pada satu sisi, ada keinginan untuk segera ada aturan perundangan yang baku, sedangkan di sisi lain ada ketakutan akan terlalu liberalnya proses demokratisasi itu sendiri.

Hasil *Focus Group Discussion* yang dilakukan oleh PR2Media pada bulan Agustus 2010, antara lain berhasil mengidentifikasi hambatan struktural dan kultural yang dihadapi oleh kelima lembaga regulator media. Hambatan struktural berasal dari keberadaan undang-undang yang memang menghalangi kemerdekaan pers. Dewan Pers masing menghadapi pasal-pasal defamasi, sedangkan KPI menghadapi persoalan kewenangannya yang diambil oleh pemerintah. Di sisi lain, kita juga masih menghadapi kendala kultural yang merepresentasi, misalnya, masyarakat yang masih belum menerima perbedaan sehingga acapkali menyelesaikan perbedaan dengan pers melalui kekerasan.

Independensi regulator tampaknya menjadi salah satu persoalan paling krusial yang disebabkan oleh kuatnya keinginan pemerintah untuk selalu masuk sebagai regulator, termasuk dalam dana-dana pembiayaan. Sementara itu, dari sudut pandang kultural, munculnya pandangan pemerintah yang merasa membiayai lembaga-lembaga tersebut sehingga seyogianya mereka bertanggung jawab dan bekerja demi kepentingan pemerintah menjadi persoalan pokok lainnya yang tidak kalah krusialnya. Kondisinya menjadi semakin parah ketika birokrasi rente semakin menguat dalam tubuh birokrasi, dan membangun apa yang disebut Vedy R. Hadiz sebagai kelompok "oligarki".

Hambatan kultural juga muncul dari, misalnya, rendahnya komitmen, dalam beberapa kasus, anggota komisioner untuk mengawal demokrasi. Ada sementara kritik yang tampaknya relevan dimana para anggota yang duduk dalam lembaga-lembaga yang disebutkan di atas sekadar mencari *prestige* atau bahkan lebih buruk lagi mencari pekerjaan tanpa tahu apa yang mesti dikerjakan untuk terus mengawal demokrasi. Di pihak lain, masyarakat atau

¹ Lihat Vedy R. Hadiz, *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, (Jakarta: LP3ES, 2005).

² Dalam hal ini, sengaja digunakan kata "mengawal" karena dilandasi oleh asumsi bahwa demokrasi tidak pernah datang dari langit. Dalam sejarah demokratisasi modern, demokrasi selalu diperjuangkan oleh aktor-aktor demokrasi, yang dalam banyak kasus memakan korban jiwa yang tidak sedikit. Beberapa negara diawali dengan krisis moneter yang membuat bangkrut perekonomian dan menciptakan kemiskinan, sedangkan yang lainnya diawali dengan reformasi berdarah-darah seperti dalam kasus Indonesia ketika menjatuhkan rezim otoriter Soeharto. Demokrasi juga harus dipahami sebagai sebuah proses (Daniel Archibugi, 2002) dan karenanya akan selalu ada pihak-pihak yang akan menjatuhkan atau memanfaatkan demokrasi untuk tujuan-tujuan yang tidak demokratis. Oleh karena itu, tugas anggota komisioner atau Dewan terlebih dalam konteks Indonesia cukup berat. Pada satu sisi, ia harus berhadapan dengan kekuatan anti demokrasi yang sangat kuat, dan di sisi lain ia harus mampu mengalahkan dan kemudian menciptakan sistem media yang demokratis terutama dalam kerangka menghancurkan sisa-sisa otoritarianisme masa lalu. Daniel Archibugie 2002. "Demos and Cosmopolis" *New Left Review*, 13, Januari-Februari 2002.

publik, belum menjadikan demokrasi sebagai cara hidup (*the way of life*) dimana ia diterima sebagai bagian dari proses penyelesaian persoalan-persoalan sosial dan politik. Sebaliknya, masyarakat masih suka mengandalkan cara-cara kekerasan guna memaksakan kehendaknya ketika berhadapan dengan media.

Keseluruhan latar belakang di atas membawa kita pada persoalan-persoalan yang kemudian menjadi *research question* penelitian ini. Setidaknya, ada tiga pertanyaan besar yang akan berusaha dijawab dalam penelitian ini. *Pertama*, bagaimana eksistensi regulator media dalam negara yang sedang mengalami transisi demokrasi? *Kedua*, bagaimana kiprah regulator media dalam mendorong proses demokratisasi yang lebih substansial di Indonesia? *Ketiga*, bagaimana kinerja regulator media dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai amanat perundang-undangan? Selain ketiga pertanyaan deskriptif ini, penelitian ini juga berusaha mengkaji keseluruhan konteks yang menjadi latar belakang (*background*) atas seluruh jawaban pertanyaan deskriptif di atas. Dengan kata lain, penelitian ini ingin pula mengkaji pertanyaan mengapa atas segala jawaban yang muncul dari pertanyaan deskriptif tersebut. Sebagai contoh, penelitian ini juga akan mengkaji mengapa kinerja regulator, katakanlah, kurang baik atau buruk? Apa yang menjadi latar belakang atas hal tersebut? Dengan begitu, diharapkan, penelitian ini akan mempunyai jawaban yang lebih komprehensif terhadap pertanyaan besar yang berusaha dijawab dalam penelitian ini, yakni bagaimana kinerja regulator dalam menegakkan demokrasi di Indonesia.

Kemudian, dari tiga pertanyaan besar yang diajukan dalam *research question*, tujuan penelitian ini terangkum dalam tiga bagian besar, yakni guna mengetahui dan menganalisis keberadaan regulator media dalam arus demokratisasi di Indonesia; untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan menganalisis kiprah regulator media

dalam mendorong proses demokratisasi yang lebih substansial di Indonesia; dan untuk mengetahui, mengevaluasi, dan menganalisis kinerja regulator media dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai amanat perundang-undang. Di luar itu, penelitian ini juga hendak mengetahui keseluruhan latar belakang atau konteks atas kinerja masing-masing regulator.

B. Argumen Teoretik

Dalam studi ini, unit analisisnya adalah institusi, yang dalam hal ini regulator media dan komunikasi. Untuk itu, ada beberapa isu pokok yang perlu mendapatkan penjelasan teoretik, yakni berkenaan dengan argumen mengapa regulator media perlu mengatur media; tipe ideal regulator media; dan perspektif ekonomi politik untuk menjelaskan tarik ulur berbagai kepentingan dalam tubuh regulator media dan komunikasi. Dalam studi media dan komunikasi, tarik ulur dan relasi-relasi kekuasaan yang muncul dalam konteks itu biasa dikaji dengan menggunakan perspektif ekonomi politik.³

B.1. Regulasi Media dalam Sistem Demokrasi

Perdebatan yang muncul dalam melihat latar belakang penting tidaknya regulasi media dalam demokrasi sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari diskusi mengenai peran media dalam masyarakat. Utamanya, berkait erat dengan dampak-dampak yang muncul sebagai akibat terpaan media. Di kalangan ilmuwan sosial dan juga se-

³ Robert W. McChesney, 2000. *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. New York: The New York Press; lihat juga Tulisan McChesney, 1997. "The Communication Revolution: The Market and the Prospect for Democracy", edited by Mashoed Bailie and Dwayne Winseck. *Democratizing Communication?: Comparative Perspectives on Information and Power*, Cresskill, New Jersey: Hampton Press Inc.

cara spesifik komunikasi, muncul suatu keyakinan kuat bahwa media mempunyai kemampuan yang sangat kuat dalam memengaruhi masyarakat dan sistem politik. Teori *agenda-setting*, misalnya, yang dikembangkan Maxwell McCombs dan Donald Shaw⁴ mengemukakan bahwa “*we judge as important what the media judge as important.*” Menurutnya, kita cenderung menilai sesuatu itu penting sebagaimana media massa menganggap hal tersebut penting. Jika media massa menganggap suatu isu itu penting, maka kita juga akan menganggapnya penting. Sebaliknya, jika isu tersebut tidak dianggap penting oleh media massa, maka isu tersebut juga menjadi tidak penting bagi diri kita, bahkan menjadi tidak terlihat sama sekali. Oleh karena itu, hampir keseluruhan topik yang kita bahas dalam keseharian, agenda-agenda publik dan kebijakan, acap kali dan teramat sering dipengauhi oleh bagaimana isu-isu itu diangkat dalam media.

Asumsi itu menunjukkan bahwa posisi media begitu dominan dan menentukan. Para teoritis efek terbatas memusatkan perhatian pada pemindahan atau transmisi informasi akurat dari sumber dominan kepada penerima yang pasif. Carey berpendapat bahwa pandangan penganut teori efek terbatas terikat pada perspektif transmisional yang berasumsi bahwa komunikasi massa adalah proses penyampaian pesan untuk tujuan mengontrol. Oleh karena itu, pola-pola dasar yang digunakan seperti persuasi, perubahan tingkah laku, modifikasi perilaku, sosialisasi melalui penyampaian pesan, pengaruh, ataupun pengkondisian⁵. Dalam perspektif transmisional, penjual mobil komersial berusaha mempersuasi kita untuk membeli produk mobil tertentu, dan pesan kampanye

⁴ Newcomb & Hirsch, 1983, “Television as Cultural Forum: Implications for Research”, *Quarterly Review of Film*, hal. 45-56.

⁵ Newcomb & Hirsch, 1983, *ibid.*

politik juga mirip dengan itu, merancang pesan kampanye untuk memengaruhi kita agar memilih satu atau yang lain. Dalam konteks demokrasi Amerika, Gentzkow & Shapiro⁶ dengan tajam melihat bahwa sebagai bagian dari khalayak Amerika yang telah terpolarisasi di atas situasi politik dan kebijakan publik, hal itu memungkinkan pemilik media rasional memperoleh keuntungan dengan cara ”menginjeksi” lebih banyak politik yang memihak ke dalam berita yang mereka hasilkan daripada menguranginya. Kemunculan Berita Fox yang mencapai *rating* tinggi menunjukkan bahwa dalam pasar yang kompetitif, yang membuat program berita-berita politik miring dengan mengikuti organisasi baru telah menciptakan tempat bagi diri mereka sendiri. Oleh karena itu, kerangka kerja teoritik dalam situasi ekonomi yang kompetitif dan diversifikasi opini, surat kabar akan mengembangkan isi yang lebih memihak. Mullainathan & Shleifer⁷ mengemukakan bahwa kekuatan kompetitif surat kabar adalah untuk memenuhi prasangka dari pembacanya, dan kompetisi hebat secara tipikal terus berupaya memenuhi dengan agresif prasangka pembaca sebagai suatu perjuangan kompetisi untuk memecah pasar.

Ilustrasi semacam itu juga bisa dilihat pada gaya jurnalisme di Indonesia. Pada jurnalisme televisi, misalnya, tampak sekali ketika TV One dan Metro menerapkan jurnalisme memihak sebagai upaya untuk memenuhi prasangka khalayak. Sementara itu, kemunculan beberapa surat kabar partisan mengindikasikan bahwa era demokrasi juga memunculkan pers partisan yang menjadi instrumen kekuatan politik praktis. Gejala seperti itu sebenarnya dapat juga

⁶ Dikutip dari Lance Bennet dan Shanto Iyengar, 2008, A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication, *Journal of Communication* Volume 58, Issue 4, pages 707–731, December 2008.

⁷ *ibid.*

dikatakan sebagai indikator media kuat dan sekaligus lemah. Kuat dalam mengontrol publik sehingga digunakan oleh kekuatan politik, tetapi sekaligus lemah terhadap *owners* media. Kekritisan TV One dan Metro TV, misalnya, tetap diarahkan pada negara, tetapi ketika berkaitan dengan pemilik modalnya, kedua stasiun televisi berita tersebut tidak berdaya. Oleh karena itu, agar regulator media menjadi semakin berwibawa dan menjadi salah satu pilar demokrasi, maka harus mengandaikan adanya kehidupan media yang ideal pula. Dalam konteks membangun demokrasi, maka regulator media perlu terus mendorong kehidupan media yang menjadi faktor diterminan dalam mengembangkan demokrasi dalam berbagai aspek kehidupan. Salah satu teori yang berhimpit dengan tesis-tesis optimistik seperti itu antara lain datang dari kubu “*cyber-optimists*” yang merupakan varian dari pendukung developmentalistik.

Di bidang politik, kaum “*cyber-optimists*” yang merupakan penganut developmentalistik yakin bahwa perkembangan teknologi informasi dan munculnya media genre baru, akan menghasilkan pendataran piramida penguasaan informasi sehingga setiap warga negara akan memiliki informasi yang memadai untuk mengambil keputusan politik. Ada tiga alasan pokok yang menyertai optimisme ini. *Pertama*, teknologi informasi ini akan membuka akses lebar-lebar pada semua lapisan masyarakat karena teknologi informasi ini akan mengurangi secara drastis biaya untuk memperoleh informasi. Harga komputer setiap tahun semakin murah dan akses terhadap internet pun semakin mudah. Alasan *kedua*, sekali seseorang memiliki sambungan internet, informasi yang diperlukan untuk keperluan pembuatan kebijakan politik dan individual akan dengan mudah didapatkan melalui internet. *Ketiga*, sifat interaktif media baru ini juga akan memperbaiki tingkat *responsiveness* dan akuntabilitas berbagai lembaga politik (termasuk pemerintah) karena warga dan berbagai kelompok sosial yang ada dalam ma-

syarakat bisa berpartisipasi secara lebih efisien dalam berbagai bentuknya.⁸

Pandangan developmentalistik mempunyai keyakinan bahwa berdasarkan asumsi tersebut maka *gap* informasi yang mengikuti *gap* sosial ekonomi antara lapisan yang kaya dan miskin akan menyurut dan akhirnya menghilang. Pendeknya, internet secara revolusioner akan mengakibatkan pendataran piramida penguasaan informasi; sehingga, dengan demikian, partisipasi politik akan lebih efektif dan lebih bermakna. Kesetaraan dalam penguasaan informasi akan menghasilkan perbaikan terhadap kualitas pengambilan keputusan berbagai lapisan masyarakat. Jadi, kualitas demokrasi pun akan dengan sendirinya mengikuti.

Namun, "cyber-pesimists" yang merupakan pendukung perspektif kritis berargumen sebaliknya. Dalam pandangan mereka, penyebaran akses terhadap teknologi informasi (internet) akan mengikuti pembelahan status sosial ekonomi. Mereka yang termasuk kalangan miskin tetap tidak akan mampu membangun akses terhadap kemajuan teknologi informasi. Akibatnya, berlawanan dengan kaum "cyber-optimistis", kelompok yang percaya pada pandangan kedua ini berargumen bahwa *gap* informasi yang sudah muncul sebelum zaman internet akan tetap lebar – atau bahkan semakin melebar. Mereka yang kaya dan mampu mengikuti perkembangan teknologi akan memiliki sumber daya baru, yakni penguasaan informasi digital. Sebaliknya, mereka yang karena kondisi sosial ekonominya tetap atau semakin tertinggal akan semakin jauh dalam kemampuannya untuk menguasai informasi. *Socio-economic divide*, pembelahan sosial dan

⁸ Kuskridho Ambardi, 2008. "Mencari Model Aplikasi Electronic Democracy," makalah disampaikan dalam Forum Diskusi Ahli "*Kehadiran ICT dan Rekonseptualisasi Demokrasi*", diselenggarakan Padepokan Musya Asy'rie, 22 November 2008. Uraian lebih lengkap bisa dibaca dalam Roza Tsagarousianou, 1998. *Cyberdemocracy: Technology, Cities, and Civic Network*, New York: Routledge.

ekonomi yang bisa menyebabkan problem demokrasi, dalam pandangan yang pesimistis ini, akan dikuti dan diperkuat dengan munculnya *digital divide* atau pembelahan dan "kesenjangan digital".

Perspektif developmentalistik yang menempatkan teknologi sebagai faktor menentukan juga mendapat perlawanan dari apa yang dikenal sebagai perspektif *social-determinism* atau *social shaping*. Pandangan ini mengatakan bahwa pada dasarnya teknologi merupakan bagian dari masyarakat itu sendiri, sebuah hasil konstruksi rekayasa masyarakat, bukan sebuah fenomena yang terpisah dari konteks sosial. Determinisme sosial merupakan proses yang mutual di mana perkembangan teknologi dan praktik sosial saling menentukan kehidupan sosial⁹. Perspektif determinisme sosial ini kemudian menjadi perspektif alternatif dalam penelitian komunikasi, kajian budaya, dan kajian informasi sejak dekade 1990-an, dan bahkan kemudian menjadi perspektif yang dominan dalam kajian budaya.

Senada dengan itu, pencapaian kemajuan masyarakat, demokratisasi, dan percepatan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak dengan serta merta berjalan seiring dengan pemanfaatan ICT (*information and communication technology*), terutama di Negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Hasil studi Francois Fortier menemukan kenyataan yang berbeda dan bahkan sebaliknya. Ia menguji sejumlah perspektif teoretik dalam hubungan antara teknologi informasi dengan masyarakat, yang ia klasifikasikan ke dalam 4 kelompok, yaitu *functional neutrality*, *instrumentalis*, *ahistorical inherence*, dan *historical inherence*.¹⁰ Fortier menemukan bahwa kehadiran teknologi komunikasi dan informasi dalam hubungan proses kerja ternyata tidak meningkatkan produktivitas,

⁹ Leah A. Lievrouw dan Sonia Livingstone, 2006. *Handbook of New Media: Social Shaping and Social Consequences of ICTs*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

¹⁰ Lihat Francois Fortier, 2001. *Virtuality Check: Power Relations and Alternatif Strategies in Information Society*, London:Verso.

tetapi justru pengaruhnya dalam produktivitas perlu dipertanyakan. Ia berpendapat bahwa penekanan pada produktivitas, teknologi komunikasi dan informasi pada kenyataannya juga merupakan alat mengontrol buruh dengan memasukkan tenaga kerja dalam proses hubungan produksi sehingga yang terjadi justru peningkatan perampasan *surplus-labour* dan keuntungan serta mengabaikan produktivitas.

Dalam berbagai kesempatan, teknologi komunikasi dan informasi dikatakan mampu mengurangi ongkos transaksi dan memperkuat konsumen dengan memperbolehkan *friction-free capitalism*. Namun, Fortier menunjukkan bahwa pola-pola pemasaran dan perilaku monopolistik ekonomi kuno memproduksi secara penuh ke dalam ekonomi baru, yang membuat pengguna ICT menjadi konsumen yang ditaklukan daripada diberdayakan.

Dalam kaitan dengan penguatan demokratisasi, Fontier menemukan bahwa terutama dalam penggunaan internet, terjadi peningkatan dominasi melalui nilai tambah tinggi (*high-value-added*) media yang oligopolistik yang terus mengontrol dan mengkondisikan terjadinya mekanisme perampangan peran media konvensional sebelumnya. Akhirnya, selama ini, banyak muncul klaim yang mengatakan bahwa teknologi komunikasi dan informasi dan jaringan komputer mampu mencegah penyensoran dan monitoring informasi, mengikis kemampuan negara yang otoriter, korporasi yang monopolistik dan penjaga ideologi yang mengontrol wacana dan menekan perbedaan pendapat. Pada kenyataannya, klaim tersebut tidak terbukti, Fortier berpendapat bahwa memang teknologi komunikasi dan informasi mampu membuat pengawasan yang lebih ketat dan efisien, tetapi hasilnya baik teknologi maupun isi informasi jaringan komputer justru telah disensor, diawasi, dan diatur oleh kekuatan dominan untuk memaksakan ideologi politik yang dikehendakinya.

Singkatnya, Fortier menunjukkan bahwa teknologi komunikasi dan informasi, dalam konteks ekonomi politik tidak seperti yang dikatakan oleh banyak literatur yang dengan penuh keyakinan mengemukakan bahwa teknologi komunikasi dan informasi akan banyak membantu kemajuan umat manusia seperti peningkatan produktivitas dalam proses hubungan kerja, mempermudah dan bahkan melindungi konsumen, dan memberdayakan rakyat. Namun sebaliknya, pada kenyataannya, teknologi komunikasi dan informasi hanyalah pelayan kaum kapitalis yang menundukan kaum buruh, merekayasa konsumen, menghegemoni wacana, memperbudak warga masyarakat, dan merepresi adanya perbedaan pendapat. Oleh karena itu, teknologi komunikasi dan informasi hanya sedikit memberikan kontribusi terhadap persamaan dan demokrasi. Revolusi informasi dan teknologi komunikasi dan informasi, dalam pandangan ini, hanya menyengsarakan kaum miskin, menyebabkan ketidakadilan sosial.

B.2. Relasi Negara, Masyarakat, dan Media

Di tengah perdebatan antara cyber-psimistis dengan cyber-optimistik dalam melihat kontribusi informasi dalam mendorong demokrasi, area perdebatan lain yang tidak kalah seru adalah bagaimana relasi antara negara dan masyarakat seyogianya dibangun? Kemudian, bagaimana seharusnya sistem media ataupun komunikasi diorganisasikan?

Grossberg et.all mengemukakan ada tiga penyebab yang menjadi dasar diskusi mengenai relasi antara negara, media, dan masyarakat menjadi penting¹¹. *Pertama*, negara, atau secara khusus pemerintah, dapat mengontrol media secara langsung. Negara

¹¹ Lawrence Grossberg, Ellen Wartella, D. Charles Whitney & J. Macgregor Wise, *Media Making: Mass Media in A Popular Culture*. Second Edition. London: Sage Publications, 2006, hal. 86-87.

adalah satu-satunya institusi yang dapat menggunakan “kekerasan” yang terlegitimasi pada media. Negara mampu melakukan kontrol melalui regulasi yang telah ditetapkan dan dijalankannya. Dalam kaitan ini, peran negara dalam membentuk kebebasan bermedia cukup penting, antara lain dengan menyusun dan melahirkan regulasi yang demokratis. *Kedua*, negara juga dapat melakukan kontrol pada dua institusi lain, pasar dan masyarakat, yang dapat secara tak langsung memengaruhi media. Regulasi yang mengatur monopoli, misalnya, akan berpengaruh besar dalam menentukan keberagaman isi media. Selain itu, regulasi yang mewajibkan perusahaan lebih memperhatikan masyarakat akan membuat media tidak sembarangan dalam memproduksi pesannya. Sementara itu, regulasi yang memfasilitasi warga negara untuk mudah berkumpul dan berorganisasi juga akan memudahkan informasi bagi publik muncul. *Ketiga*, relasi antara negara dan media mengalami perubahan yang radikal di seluruh dunia. Kontrol formal negara digantikan oleh regulasi informal oleh kekuatan lain. Tekanan regulasi yang berasal dari negara digantikan terutama oleh tekanan pasar. Globalisasi media, misalnya, akan membuat media dari negara lain, terutama negara maju, lebih mudah memasuki Indonesia dan secara langsung akan memengaruhi isi media. Model *franchise* untuk majalah yang terjadi beberapa tahun terakhir di Indonesia adalah contohnya. Pihak pengelola lebih memilih menjadi “perpanjangan” media luar negeri karena kepastian sumber daya dan pasar dibandingkan dengan mengkreasi media sendiri yang memang jauh lebih sulit. Negara memang berperan penting dalam menciptakan kebebasan bermedia, tetapi, dalam banyak kasus, negara cenderung melupakan peran tersebut.

Karya klasik yang ditulis oleh Siebert dkk, *Four Theories of the Press*, barangkali menjadi karya paling menarik dalam memetakan hubungan-hubungan antara negara, pers, dan masyarakat yang ke-

mudian diterjemahkan ke dalam empat sistem pers yang berbeda-beda. Pada dasarnya, membedakan sistem demokrasi atukah otoriter bisa dilihat dari postulat-postulat dasar yang dikembangkan. Sebagaimana dikemukakan Siebert, setiap teori tentang hubungan media komunikasi yang terorganisir dimana pers menjadi baginya, ditentukan oleh asumsi filosofis dasar tentang manusia dan negara, yakni (1) hakikat manusia, (2) hakikat masyarakat dan Negara, (3) hubungan manusia dengan negara; dan (4) problema filsafat dasar, hakikat pengetahuan, dan kebenaran.¹²

Menyangkut hakikat manusia, teori otoritarian berpendapat bahwa, pertama sekali, manusia dapat mencapai potensi sepenuhnya hanya apabila ia menjadi bagian masyarakat. Menurut konsepsi ini, sebagai individu, bidang kegiatannya sangat terbatas, tetapi sebagai anggota masyarakat atau anggota komunitas yang terorganisir kemampuannya untuk meraih tujuan-tujuan akan meningkat tak terukur. Hal ini sangat berbeda sama sekali dengan falsafah libertarian yang menjadi dasar sistem demokrasi. Sementara itu, dalam kerangka hubungan masyarakat dan negara, teori otoritarian berpendapat bahwa negara merupakan ekspresi tertinggi dari organisasi kelompok manusia, mengungguli orang-perorangan dalam skala nilai karena tanpa negara orang-perorangan tidak sanggup mengembangkan aribut-atribut manusia yang berbudaya. Di dalam dan melalui negaralah, manusia mencapai tujuannya: tanpa negara, manusia menjadi makhluk primitif¹³. Oleh karena itu, dalam pandangan otoritarian, negara merupakan hal yang terpenting dalam pengembangan manusia seutuhnya. Kemudian, untuk persoalan-persoalan filosofis dan kebenaran, jawaban teori otoritarian juga konsisten. Menurut falsafah otoritarian, pengetahuan

¹² Lihat Fred S. Siebert, Theodore Peterson, Wilbrum Schramm, 1986. *Empat Teori Pres*, alih bahasa Putu Laxman Sanjaya Pandit, Jakarta: Intermasa, hal. 10.

¹³ Siebert, dkk, *loc.cit.*, al. 19.

dapat ditemukan melalui proses mental, dan kemampuan dalam menggunakan proses mental dan mendorong munculnya proses itu sangat berbeda-beda. Oleh karena itu, manusia harus dibeda-bedakan tempatnya dalam struktur masyarakat. Menurut Siebert, orang-orang bijaksana yang mempunyai kesanggupan menganalisis dan menyimpulkan harus menjadi pemimpin dalam suatu masyarakat terorganisir atau setidaknya menjadi penasehat.

Berbeda dengan pandangan otoritarian di atas, filsafat libertarian yang menjadi dasar demokrasi, berpendapat bahwa manusia adalah binatang yang rasional dan mempunyai tujuannya sendiri. Kebahagiaan dan kesejahteraan individu adalah tujuan masyarakat, dan manusia sebagai organisme yang berpikir sanggup mengorganisir dunia sekelilingnya dan membuat keputusan yang dapat memajukan kepentingannya.¹⁴ Para penganjur filsafat libertarian juga menolak bahwa negara merupakan ekspresi usaha manusia tertinggi meskipun dengan sedikit ragu mereka mengatakan bahwa negara merupakan alat yang berguna dan diperlukan. Sementara itu, dalam hal pengetahuan dan kebenaran, kaum libertarian berpendapat bahwa sesuatu yang bisa saja berbeda dengan yang diajarkan sebelumnya, tetapi kebenaran merupakan kesatuan yang pasti dan dapat ditemui serta dapat didemonstrasikan kepada semua yang berpikir. Oleh karena itu, kaum libertarian dengan tegas mengatakan bahwa jalan kebenaran bisa saja melalui perdebatan dan perselisihan.

Perbedaan-perbedaan dalam melihat keempat hal di atas-hakikat manusia, hakikat masyarakat dan negara, hakikat hubungan manusia dan negara, serta hakikat pengetahuan dan kebenaran, berimplikasi pada bagaimana pengawasan terhadap pers dilakukan. Dalam sistem otoritarian, masalah utama yang mereka hadapi adalah bagaimana membuat pembatasan dan pengawasan terhadap

¹⁴ Siebert dkk, *loc.cit.*, hal. 44.

media secara efektif. Ada beberapa cara yang kemudian dikembangkan untuk melakukan pengawasan dan kontrol semacam itu. *Pertama*, memberikan paten atau izin kepada orang-orang pilihan untuk terlibat dalam seni dan “misteri” cetak-mencetak. *Kedua*, melakukan penyensoran. Di Barat sebagaimana dicatat Siebert dkk, penyensoran dilakukan selama abad XVII dan XVIII sebagai usaha untuk mengontrol orang-orang yang diberi hak monopoli penerbitan. *Ketiga*, melalui pendakwaan di muka pengadilan atas pelanggaran peraturan yang diterima secara umum atau dibentuk secara legal.

Sementara itu, karena falsafah libertarian meyakini kemampuan rasionalitas dan akal pikiran manusia, mereka menolak adanya pembatasan dan sensor. John Milton, sebagai salah seorang pembela falsafah ini mengemukakan bahwa asumsi-asumsi yang mengatakan manusia dengan akal pikirannya dapat membedakan mana yang benar dan salah, baik dan buruk¹⁵. Oleh karena itu, ia berpendapat bahwa dalam rangka menggunakan kemampuannya, manusia harus mempunyai hak yang tidak terbatas untuk mendengarkan ide atau pikiran orang lain. Dari sinilah, kemudian, muncul apa yang kemudian sering disebut sebagai “pasar ide yang terbuka” dan “proses meluruskan sendiri”.¹⁶ John Stuart Mill lantas mempertajam gagasan tersebut dengan mengajukan empat dalil pokok, yakni (1) apabila kita membungkam sebuah opini—seperti yang kita semua tahu—maka kita berarti membungkam sebuah kebenaran; (2) opini yang salah mungkin mengandung di dalamnya benih kebenaran yang diperlukan untuk mendapatkan kebenaran seluruhnya; (3) apabila opini yang diterima umum merupakan kebenaran seluruhnya, publik sering mencekalnya tidak berdasarkan akal-pikiran,

¹⁵ Siebert, dkk, *ibid.*

¹⁶ Siebert, dkk, *loc.cit.*, hal. 49.

melainkan sebagai prasangka kecuali jika mereka dipaksa untuk terus mempertahankan kebenaran itu; dan (4) kalau opini yang diterima umum tidak diperdebatkan dari waktu ke waktu, kekuatan dan efeknya terhadap tingkah laku dan karakter manusia akan berkurang.

Implementasi atas kedua falsafah atau ada yang menyebutnya sebagai teori normatif ini mempunyai banyak varian. Meskipun demikian, di era konvergensi sekarang, falsafah dasar teori normatif ini masih menjadi pijakan penting meskipun tidak diikuti secara penuh. Pada satu sisi, kita masih menemukan negara-negara yang menganut falsafah libertarian dalam mengembangkan demokrasi medianya, tetapi tidak sedikit yang masih berpijak pada cara pandang otoritarian sehingga masih ada sensor dan breidel.

B.3. Perspektif Ekonomi Politik

Diversity baik *diversity of ownership* maupun *diversity of content* merupakan masalah krusial dalam mengembangkan demokrasi informasi. Namun sayangnya, dalam banyak kasus, hal itu justru menjadi persoalan pokok yang berimplikasi pada menipis atau hilangnya demokrasi. Di Amerika, monopoli telah dianggap sebagai ancaman serius bagi demokrasi. Di Indonesia, hal ini terjadi terutama dalam industri penyiaran, dan ironisnya tidak banyak yang dilakukan oleh regulator dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Dalam kaitan ini, muncul suatu relasi kekuasaan yang ditimpang dimana yang bermodal pada akhirnya mempunyai kekuasaan dalam relasinya dengan kekuasaan lain. Penguasaan ekonomi pada akhirnya merepresentasi menjadi kekuasaan politik dan sosial¹⁷, terlebih dalam industri media terutama dalam kaitannya dengan ke-

¹⁷ Pembahasan mengenai hal ini lihat, misalnya, Noreena Hertz, 2003. *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, New York: HarperBusiness.

mampuannya dalam memengaruhi dan membentuk opini publik. Dalam kajian media, analisis relasi-relasi kekuasaan semacam ini biasa dikaji dalam studi-studi ekonomi politik komunikasi.¹⁸ Dalam hal ini, teori ekonomi politik memusatkan perhatian pada bagaimana dominasi dan penguasaan ekonomi bisa memengaruhi institusi sosial lain, termasuk media massa. Oleh karenanya, teori ekonomi politik menerima pandangan Marxis, yang mengatakan bahwa *base* lebih penting dari pada *superstructure*. Penguasaan atas *base* atau *mode of production* bisa memengaruhi *superstructure*. Dalam konteks media, penguasaan atau kepemilikan media bisa memengaruhi isi dan kecenderungan pemberitaan media. Teori ekonomi politik melihat, isi atau kecenderungan berita media ditentukan oleh dominasi ekonomi—seperti kepemilikan media.

Lebih jauh, Vincent Moscow menjelaskan bahwa teori ekonomi politik media menunjuk pada tiga hal yang perlu diperhatikan, yakni komodifikasi, spasialisasi, dan strukturasi. Dalam komodifikasi berarti proses-proses yang berlangsung dalam industri media akan selalu memperhatikan bentuk-bentuk komoditi dalam komunikasi melalui isi media. Di sini, terlihat bahwa proses komodifikasi dalam komunikasi termasuk penciptaan pesan dari sejumlah data menjadi produk-produk yang laku dijual.¹⁹ Pada akhirnya, proses komodifikasi, menurut Mosco, merupakan cara kapitalisme dalam mencapai tujuannya untuk mengakumulasikan kapital atau merealisasikan nilai melalui transformasi dari penggunaan nilai-nilai ke dalam sistem pertukaran. Ada dua prinsip dalam komodifikasi media, yakni pertama, proses produksi program atau produk media. Kedua, penggunaan periklanan media untuk penciptaan komodi-

¹⁸ Lihat Vincent Mosco, 1996. *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

¹⁹ Mosco, *loc.cit.* hal. 146.

fikasi dalam proses ekonomi. Bagaimana bekerjanya? Pada dasarnya media memproduksi khalayak dan membawanya ke pengiklan. Pemograman media untuk mendapatkan khalayak. Proses komodifikasi tidak hanya melalui penciptaan ideologi (melalui produk), tetapi juga dengan cara memproduksi konsumen. Jadi, komodifikasi adalah upaya mengubah apapun menjadi komoditas atau barang dagangan sebagai alat mendapatkan keuntungan. Tiga hal yang saling terkait adalah: isi media, jumlah audiens, dan iklan. Berita atau isi media adalah komoditas untuk menaikkan jumlah audiens atau oplah. Jumlah audiens atau oplah juga merupakan komoditas yang dapat dijual pada pengiklan. Uang yang masuk merupakan profit dan dapat digunakan untuk ekspansi media. Ekspansi media menghasilkan kekuatan yang lebih besar lagi dalam mengendalikan masyarakat melalui sumber-sumber produksi media berupa teknologi, jaringan dan lainnya. Selain itu tentunya juga profit bagi pengusaha²⁰.

Dalam pandangan teori ekonomi politik media, proses pemberitaan tidak bisa dipisahkan dengan proses politik yang berlangsung dan akumulasi modal yang dimanfaatkan sebagai sumber daya. Ini merupakan proses *interplay*, di mana proses ekonomi politik dalam media akan membentuk dan dibentuk melalui proses produksi, distribusi dan konsumsi media itu. Ini berarti bahwa apa yang terlihat pada permukaan realitas belum tentu menjawab masalah yang ada. Apa yang nampak dari permukaan harian belum tentu mewakili kebenaran realitas itu sendiri. Teori kritis pada akhirnya selalu mengajarkan kecurigaan dan cenderung selalu mempertanyakan realitas yang ditemui, termasuk di dalamnya teks media itu sendiri. Teori kritis melihat bahwa media tidak lepas kepentingan, terutama sarat kepentingan kaum pemilik modal, negara atau kelompok yang me-

²⁰ Mosco, *ibid.*

nindas lainnya. Dalam artian ini, media menjadi alat dominasi dan hegemoni masyarakat. Konsekuensi logisnya adalah realitas yang dihasilkan oleh media bersifat bias atau terdistorsi.

C. Prosedur Kerja Penelitian

Setelah melalui serangkaian diskusi di seputar isu media dan demokrasi, ada kesepakatan bahwa di Indonesia masih belum ada penelitian yang mengambil unit analisisnya adalah lembaga regulator media. Oleh karena itu, Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media) mengambil inisiatif untuk melakukan penelitian dengan fokus utama ingin mengetahui bagaimana eksistensi lembaga regulator media dalam menjalankan fungsinya menjaga kebebasan pers, kebebasan informasi, dan demokrasi.

Setelah melakukan kajian *literature*, tim peneliti terus berdiskusi untuk menghasilkan proposal riset dengan pendekatan kualitatif. Pilihan metode kualitatif ini didasari pertimbangan bahwa metode tersebut dapat mengungkap secara lebih mendalam kiprah dan aktivitas lembaga regulator media dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan perundangan. Lebih dari itu, melalui pendekatan kualitatif, riset ini memosisikan informan sebagai aktor yang aktif dalam memaknai dunia sekitarnya.

Pada bulan Agustus, untuk memperoleh gambaran yang lebih mendalam tentang eksistensi lembaga regulator media, tim berbagi tugas untuk melakukan *searching* di internet untuk mencari data yang dipandang relevan dengan topik penelitian. Salah satu temuan menarik bahwa lembaga regulator media bekerja berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, beberapa undang-undang yang terkait dengan lembaga regulator media berhasil diunduh lewat jaringan internet, antara lain Undang-undang No. 40 tentang Pers tahun 1999, UU No. 33 tentang Perfilman, dan UU No. 32 tentang Penyiaran tahun 2002. Selain itu, juga berhasil diunduh undang-undang

Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) dan beberapa peraturan derivasi lainnya seperti PP No. 50 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Swasta, dan lain sebagainya.

Ada lima lembaga regulator yang berhasil disepakati dalam penelitian dan sekaligus sebagai unit analisis, yakni Lembaga Sensor Film, Dewan Pers, Komisi Informasi, Komisi Penyiaran Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia. Pertimbangan utamanya atas penetapan 5 lembaga tersebut karena lembaga itu cukup *intens* dengan permasalahan kebebasan pers, kebebasan informasi, dan demokratisasi.

Sebagai awal penelitian, pada bulan September 2010, diselenggarakan *Focus Group Discussion (FGD)* di Jakarta dengan peserta 12 orang yang datang dari anggota komisioner, aktivis LSM, dan akademisi. Dari unsur regulator, hadir antara lain Bambang Harymurti dan Agus Sudibyo dari Dewan Pers, Yudhariksawan dan Idy Muzayyad dari KPI, dan Dono Prasetyo dari Komisi Informasi. Dari aktivis, hadir Paulus Widiyanto, mantan anggota DPR yang membidani lahirnya beberapa undang-undang yang mengatur media, dan Ignatius Hariyanto dari aktivis LSM. Sementara itu, dari unsur akademisi hadir Alwi Dahlan, guru besar yang selama ini cukup *intens* menggeluti ilmu komunikasi.

Tujuan utama FGD ini adalah mengidentifikasi hambatan struktural dan kultural yang dihadapi oleh lembaga regulator. Identifikasi permasalahan seperti itu penting untuk melihat lebih jauh eksistensi dan kiprah lembaga regulator media selama ini, terutama dalam mendorong demokrasi.

Selanjutnya, sebelum terjun ke lokasi penelitian, kami membuat instrumen penelitian yang menjadi pedoman bagi usaha mencari data lapangan. Proses pembuatan instrumen penelitian ini melibatkan beberapa mitra dari luar dengan harapan akan dapat menghasilkan instrumen yang memadai. Pada awal Oktober, kami

menyelenggarakan sarasehan dengan tujuan membuat instrumen penelitian dengan mengundang peserta dari berbagai lembaga yang dipandang *well informed* dan menguasai pokok persoalan yang menjadi topik penelitian. Kemudian, dengan menggunakan instrumen tersebut, kami terjun ke lapangan untuk melakukan pencarian data di kelima regulator media. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi dan penggalian dokumen dari data sekunder. Oleh karena yang menjadi unit analisis penelitian ini adalah regulator media, informan kunci penelitian ini adalah para anggota komisioner pada lembaga tersebut. Jumlah informan kami tetapkan secara proporsional sesuai dengan besar-kecilnya jumlah anggota komisioner dalam lembaga regulator tersebut.

Proses wawancara dengan informan kunci sebagian besar dilakukan di lokasi penelitian dan sebagian ada di tempat lain sesuai dengan permintaan informan. Jika ada hal-hal yang perlu mendapatkan penazaman lebih lanjut atau klarifikasi atas informasi yang diberikan informan, maka peneliti juga melakukan wawancara via telpon. Hasil wawancara dengan informan ini, sebagian dimasukkan dalam catatan tertulis, sebagian direkam. Model yang digunakan dalam wawancara bersifat terbuka dengan tujuan untuk menggali lebih mendalam tentang pemahaman dan pengetahuan informan. Disamping itu, juga memberikan keleluasaan kepada informan untuk secara bebas mengemukakan pandangannya tentang berbagai hal yang berkaitan dengan masalah penelitian. Model ini membuka peluang terjadinya proses dialog secara akrab dengan informan karena wawancara berlangsung secara fleksibel dan tidak formal. Gaya wawancara ini juga mengkondisikan terjadinya proses perhimpitan emosional sehingga memungkinkan penggalian informasi secara lebih detail dan mendalam. Melalui wawancara ini peneliti dapat mengembangkan pertanyaan yang berangkat dari masalah penelitian. Dengan model ini, informan terbukti secara

bebas dapat mengungkapkan pendapat dan pandangan-pandangan dunianya, tetapi tetap dalam konteks permasalahan penelitian sehingga terjaga relevansinya.

Aktivitas observasi dalam penelitian juga mendapat porsi cukup untuk mengungkap beberapa data yang dapat dipakai untuk *cross check* dengan data hasil wawancara. Pada kenyataannya, hasil pengamatan cukup membantu untuk validasi data yang diungkapkan oleh informan karena terdapat inkonsistensi antara apa yang menjadi keterangan informan dengan kenyataan sesungguhnya. Misalnya, data tentang disiplin komisioner, berdasarkan hasil observasi ternyata di beberapa regulator menemukan tidak setiap hari mereka hadir ke kantor. Demikian pula, melalui observasi ternyata dapat menangkap suasana kerja para komisioner, dan sedikit banyak menangkap keluhan kesah dan kesumpekan dan berbagai ekspresi lain dari para komisioner yang menunjukkan ketidake-luasaan dengan aturan yang ditetapkan oleh negara.

Sementara itu, untuk melengkapi data dokumentasi, kami telah melacak pada berbagai sumber, terutama melalui jaringan internet. Cara ini terbukti cukup efektif dalam usaha memperkaya data dan informasi berkaitan dengan kinerja masing-masing regulator. Penelusuran data dokumentasi dari internet tidak saja diambil dari situs setiap regulator tersebut, tetapi data yang bersumber dari berbagai kalangan, termasuk kritik-kritik yang datang dari masyarakat terhadap eksistensi regulator media. Data tersebut sangat penting dan menjadi bahan menarik untuk mempertajam analisis temuan lapangan.

Selama melakukan penelitian di lokasi utama, peneliti berusaha mencatat informasi-informasi penting dalam buku catatan lapangan, dan satu atau dua hari dideskripsikan langsung dalam *laptop* yang terbukti sangat memudahkan kerja. Beberapa hasil rekaman juga ditranskrip untuk memperoleh kutipan atau pernyataan-per-

nyataan langsung yang menarik dari para informan. Meski ada beberapa kutipan langsung yang dipaparkan apa adanya, tetapi sebagian besar kutipan-kutipan langsung dari informan didiskripsikan ulang dengan bahasa Indonesia yang baku dengan tanpa menyimpang dari substansi yang disampaikan para informan.

Riset kualitatif diciptakan melalui apa yang oleh Atkinson²¹ disebut sebagai “proses ganda dari suatu produksi dan reproduksi tekstual”. Dengan demikian, catatan lapangan yang komprehensif menjadi sangat penting dalam riset ini. Catatan lapangan adalah suatu bentuk yang mewakili fakta sosial budaya. Oleh karena itu, juga merupakan cara mereduksi dan merekonstruksi hasil pengamatan tentang berbagai peristiwa, orang-orang, dan tempat untuk ditulis sebagai cerita yang representatif. Menurut Atkinson, sebagai bentuk representasi, teks-teks catatan lapangan harus selektif. Tulisan seorang etnograf tentang berbagai hal tertentu yang terasa tidak signifikan harus ditinggalkan. Dalam kaitan ini, catatan lapangan tidak dikembangkan melalui rekaman yang lengkap, cukup dengan catatan yang penting-penting, tetapi tentang banyak hal. Disamping itu, catatan lapangan juga mesti selektif dalam melakukan apa saja yang mereka ingin kerjakan, yaitu sejak mereka menetapkan peristiwa-peristiwa dan sasaran-sasaran penulisan tentang cara-cara khusus. Lebih lanjut, catatan lapangan digunakan untuk mengembangkan catatan-catatan diskriptif tentang orang, pandangan-pandangan dan dialog, demikian pula pengalaman pribadi dan reaksi-reaksinya, yaitu suatu catatan yang mengandung teoriisasi dan interpretasi yang jelas. Namun, diskripsi tidak sesederhana sekadar rekaman fakta-fakta atau sekadar membuat catatan-catatan tertulis sebagai “cermin” realitas. Sebaliknya, catatan itu

²¹ Lihat Paul Atkinson dkk. (edt.), 2001. *Hanbook of Ethnography*, London. Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications, hal. 5.

merupakan penulisan diskriptif yang mengakar dan reflektif yang bertujuan dan memiliki komitmen khusus, dan juga terlibat proses secara aktif dalam interpretasi serta *sense-making*²². Oleh karena itu, pembuatan catatan kualitatif merupakan jembatan yang menghubungkan antara ‘temuan’ dengan “diskripsi” yang memudahkan peneliti menuliskan diskripsi akhir²³.

Pada tahap akhir kegiatan kerja riset ini, sejak pertengahan awal November 2010, dilakukan penulisan laporan dengan menggunakan analisis diskriptif-eksplanatif yang dewasa ini merupakan perkembangan penting dalam studi media. Analisis ini sekarang tampak sebagai salah satu cara fundamental dalam melihat lembaga regulator media dan dalam memahami padangan dunianya. Dengan model analisis diskriptif dan eksplanatif ini, dimaksudkan agar dapat lebih efektif dan intens untuk melihat interaksi individu atau kelompok yang memiliki latar belakang berbeda baik secara etnis, identitas politik, sosial, maupun kebudayaan. Model analisis ini untuk melihat bagaimana hubungan lembaga regulator dengan negara dan interaksinya dengan masyarakat pada umumnya.

²² Emerson, Fretz, dan Shaw, 2001: 353 dalam Atkinson dkk. *ibid*.

²³ Spradley, 1997:89.

Dewan Pers: Berjuang Menanggalkan Pasal Defamasi

Di antara regulator media dan komunikasi yang menjadi objek penelitian ini, Dewan Pers barangkali yang paling tua. Ia telah melampaui tiga zaman sejak Indonesia Merdeka, yakni masa revolusi yang penuh pergolakan, masa Orde Baru yang penuh “tipu muslihat”, dan masa reformasi yang penuh euforia. Meskipun begitu, sesuai dengan semangat zaman yang menjadi konteks keberadaannya, Dewan Pers mempunyai peran dan fungsi yang berbeda. Jika pada masa Soekarno dan Soeharto, Dewan Pers lebih bertindak sebagai “penasehat” pemerintah dengan Menteri Penerangan selalu menjadi Ketuanya, maka sejak disahkannya UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers terjadi perubahan yang bisa dikatakan radikal. Sebagai undang-undang yang lahir dalam situasi dimana reformasi baru saja dicanangkan, UU Pers telah memberikan perubahan mendasar yang cukup berarti berkaitan dengan kemerdekaan pers, dan secara spesifik Dewan Pers.

Berdasarkan UU yang baru, Dewan Pers tidak lagi berfungsi mendampingi pemerintah, tetapi merupakan lembaga independen di bidang pers yang bertugas mengawal dan menjaga kemerdekaan pers, dan yang paling penting tidak lagi menjadi instrumen kontrol politik otoritarian. Meskipun begitu, dalam perkembangannya,

Dewan Pers pasca-UU No. 40 tahun 1999 masih mendapatkan banyak tantangan dan kendala. *Pertama*, sejak UU No. 40 tahun 1999 disahkan, jumlah media cetak dan elektronik melonjak tajam. Namun sayangnya, hal itu tidak diiringi oleh kualitas produk jurnalistik yang memadai sehingga di kalangan masyarakat muncul keprihatinan yang mendalam mengenai rendahnya kualitas media saat ini. Keprihatinan tersebut muncul karena pers dianggap hanya mengangkat hal-hal yang bersifat sensasional, mempraktikkan ”jurnalisme ngrumpi”, banyaknya kasus wartawan ”bodrex”, dan lain sebagainya. *Kedua*, kemerdekaan pers juga menghadapi tantangan dari kelompok-kelompok masyarakat yang, dalam tataran tertentu, sangat anti terhadap kemerdekaan pers. Pers dan wartawan masih menghadapi intimidasi dan bahkan pembunuhan. Oleh karena itu, Freedom House memasukkan Indonesia sebagai negara semi demokrasi (*partly free*) dilihat dari kemerdekaan pers. *Ketiga*, masih banyaknya pasal-pasal defamasi yang mengancam kemerdekaan pers dan wartawan. Meskipun UU No. 40 telah menjamin kemerdekaan pers, tetapi, pada kenyataannya, masih banyak produk undang-undang lain yang mengancam kemerdekaan pers. Pasal-pasal defamasi yang bisa digunakan kapan saja menjadi ancaman bagi pers dan wartawan karena mereka bisa dipenjarakan atau didenda hingga membangkrutkan industri pers.

Beberapa kasus bisa disebutkan untuk memberikan ilustrasi bagaimana kemerdekaan pers masih meghadapi banyak ancaman. Putusan MA menyangkut gugatan mantan Presiden RI HM Suharto terhadap Majalah *Time*, misalnya, menjadi salah satu contoh kasus yang bisa menjadi rujukan meskipun kasus ini tidak dilanjutkan karena HM Soeharto meninggal. Lalu, pemenjaraan wartawan *Radar Jogja*, Risang Bima Wijaya, yang dianggap mencemarkan nama baik (alm) Sumadi Wonohito, pemilik *SKH Kedaulatan Rakyat*. Dalam kasus ini, yang disesalkan, antarorang media sendiri tidak meng-

gunakan UU Pers. Kemudian, dalam kasus Besihar Lubis, penulis opini dari luar mediapun bisa diadili dengan tuduhan pencemaran nama baik. Besihar Lubis dianggap mencemarkan nama baik Kejaksaan, dihukum satu bulan kurungan dengan masa percobaan tiga bulan oleh Pengadilan Negeri Depok. Sementara itu, kasus pengadilan atas pemberitaan yang menggunakan delik aduan biasa, dan bukan menggunakan UU Pers diantaranya adalah, kasus Akbar Tanjung vs Pemred Harian *Rakyat Merdeka*, kasus Rini Suwandi vs *Rakyat Merdeka*, kasus Kepala BIN Hendro Priyono vs *Rakyat Merdeka*, pengusaha Tomy Winata vs *Tempo*, serta beberapa kasus lain. Sebagaimana dilaporkan oleh Aliansi Jurnalis Independen¹, rata-rata kasus pada periode 1999-2005, berjumlah 5-6 kasus per tahun.

Keberatan dari pihak pers atas digunakannya pasal pidana biasa dalam kasus seperti *Time Magazine* vs HM Suharto, dimana *Time Magazine* dikalahkan di tingkat MA, dan kemudian menjadi pegangan (*yurisprudensi*) bagi hakim-hakim seluruh Indonesia akan banyak media atau wartawan yang melakukan kerja investigasi tentang korupsi melawan Gubernur, Bupati, bekas pejabat, orang kaya lokal, atau orang-orang berkuasa lain, bisa dibangkrutkan atau dipenjarakan. Sementara dalam kasus dipenjarakannya Risang (media vs media) dan bisa dihukumnya penulis opini (kasus Besihar Lubis, serta kemungkinan penulis surat pembaca), jika hal tersebut menjadi kebiasaan dalam praktik hukum di Indonesia, maka akan berimplikasi pada patahnya *pena* wartawan dan penulis opini maupun otokritik oleh warga. Mereka bisa masuk penjara, terlepas dari bahwa kasus berikut yang ditulis wartawan atau penulis opini, berbeda sebab musabab dengan apa yang menjadi latar belakangnya. Namun, sekali ada *yurisprudensi* dimana gugatan berdasar pidana bisa dimenangkan, maka pena wartawan bisa tidak lagi tajam.

¹ Data ini secara lengkap dapat dilihat dalam laporan survei yang diselenggarakan oleh Aliansi Jurnalis Independen (AJI) di 17 Kota di Indonesia. Lihat *Survey AJI 2005*. Jakarta: AJI.

Tentu saja, media dan jurnalis maupun kolomnis bukan pihak yang suci dari kesalahan. Namun, carut-marut dunia pers dalam hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat ini terjadi karena memang hukum Indonesia tidak memiliki pegangan pasti berkaitan dengan bagaimana mestinya sengketa atas produk pers diselesaikan. Dalam hal ini, tidak hanya pihak pengadilan yang menyumbang kesalahan, tetapi masyarakat pers juga menyumbang kesalahan dengan tidak segera disepakatinya aturan main baku dalam penyelesaian sengketa atas produk pers. Bahkan dalam kasus Risang Bima Wijaya, dimana yang bersengketa adalah insan pers, pasal yang digunakan di pengadilanpun pasal defamasi (pencemaran nama baik) dan bukan UU Pers.

Berbagai kasus sebagaimana dipaparkan di atas memberikan gambaran bahwa kemerdekaan pers masih menghadapi banyak ancaman. Ancaman itu salah satunya berasal dari keberadaan pasal-pasal defamasi yang bisa digunakan kapan saja untuk menjerat wartawan sehingga tugas Dewan Pers masih cukup berat. Pada satu sisi, Dewan Pers harus bertindak sebagai penjaga kemerdekaan pers, tetapi di sisi lain dihadapkan pada keinginan masyarakat akan produk berkualitas media serta terjaganya hak-hak warga di hadapan media. Dalam situasi semacam itu, muncul pertanyaan bagaimana kiprah atau kinerja Dewan Pers yang dibentuk berdasarkan UU No. 40 ini dalam mendorong, merawat, dan menjaga kemerdekaan pers? Apakah kendala terbesar yang dihadapi Dewan Pers sehingga kemerdekaan pers di Indonesia masih masuk ke dalam kategori *partly free* berdasarkan survei Freedom House? Kemudian, dalam konteks persoalan-persoalan sebagaimana dikemukakan di atas, langkah apa saja yang sudah dilakukan Dewan Pers, misalnya, dalam usaha menanggalkan pasal-pasal defamasi? Bab ini akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan ini.

Sekilas tentang Dewan Pers²

Dewan Pers adalah regulator yang memiliki tugas menjalankan regulasi media. Dewan Pers pertama kali dibentuk tahun 1968 berdasar Undang-Undang No. 11 tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers, yang ditandatangani oleh Presiden Soekarno pada tanggal 12 Desember 1966. Pada waktu itu, sesuai Pasal 6 ayat (1) UU No.11/1966, Dewan Pers berfungsi mendampingi pemerintah, bersama-sama membina pertumbuhan dan perkembangan pers nasional. Ketua Dewan Pers dijabat oleh Menteri Penerangan (Pasal 7 ayat (1)).

Pemerintahan Orde Baru—melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 1982 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967, yang ditandatangani Presiden Soeharto 20 September 1982—tidak banyak mengubah keberadaan Dewan Pers. Kedudukan dan fungsinya sama, yakni lebih menjadi penasehat pemerintah, khususnya kantor Departemen Penerangan, sedangkan Menteri Penerangan tetap merangkap sebagai Ketua Dewan Pers. Meskipun demikian, Dewan Pers mengalami sedikit perubahan jika ditilik dari UU No. 21 tahun 1982 dimana keterwakilan berbagai unsur dalam keanggotaan Dewan Pers disebutkan secara lebih jelas. Pasal 6 ayat (2) UU No. 21 Tahun 1982 menyatakan, “Anggota Dewan Pers terdiri dari wakil Organisasi Pers, wakil Pemerintah dan Wakil Masyarakat dalam hal ini ahli-ahli di bidang pers serta ahli-ahli di bidang lain”. Undang-Undang sebelumnya hanya menjelaskan, “Anggota Dewan Pers terdiri dari wakil-wakil organisasi pers dan ahli-ahli dalam bidang pers”.

² Diambil dari situs Dewan Pers. www.dewanpers.org.

Perubahan fundamental terjadi pada tahun 1999, seiring runtuhnya kekuasaan Otoriter Orde Baru. Melalui Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers, yang diundangkan 23 September 1999, Dewan Pers berubah menjadi Dewan Pers (yang) Independen. Pasal 15 ayat (1) UU Pers menyatakan “Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang Independen”.

Fungsi Dewan Pers yang Independen tidak lagi menjadi penasihat pemerintah, tapi pelindung kemerdekaan pers. Hubungan struktural antara Dewan Pers dengan pemerintah diputus, terutama sekali dipertegas dengan pembubaran Departemen Penerangan oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Dengan demikian, pemerintah tidak lagi mempunyai wakil dalam keanggotaan Dewan Pers seperti yang berlangsung selama masa Orde Baru. Meskipun pengangkatan anggota Dewan Pers tetap melalui Keputusan Presiden, tapi tidak ada lagi campur tangan pemerintah terhadap institusi maupun keanggotaan Dewan Pers yang independen. Jabatan Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pers tidak lagi dicantumkan dalam Keputusan Presiden, tapi diputuskan oleh seluruh anggota Dewan Pers dalam Rapat Pleno.

Perubahan ini bisa dikatakan cukup radikal, karena sebelumnya Ketua Dewan Pers yang selalu-ketika Orde Baru-dipegang oleh Menteri Penerangan, sekarang ini berdasarkan UU No. 40 tahun 1999, wakil pemerintahpun ditiadakan. Perubahan ini tentu saja sesuai dengan spirit demokrasi karena demokrasi mensyaratkan adanya *self regulatory*. Pemerintah hanya sebagai fasilitator bagi proses demokratisasi lebih lanjut.

Implikasi perubahan tersebut kemudian juga berimplikasi pada keanggotaan Dewan Pers. Menurut UU Pers Pasal 15 ayat³ (3),

³ Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan ketua dan anggota dapat dilihat dalam pasal ini.

anggota Dewan Pers dipilih secara demokratis setiap tiga tahun sekali, yang terdiri dari: “(a) Wartawan yang dipilih oleh organisasi wartawan; (b). Pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers; dan (c) Tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers”. Dengan komposisi semacam itu, tentunya, akan lebih membuat pers independen dalam “menjaga” dan “mengawal” demokrasi. Sebagaimana dapat dilihat dalam pasal 15 ayat (1), yang menyatakan bahwa pembentukan Dewan Pers adalah bagian dari upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional. Dengan demikian, Dewan Pers mengemban amanat atas dipatuhi-nya kode etik pers dan penggunaan standar jurnalistik profesional. Selanjutnya, fungsi-fungsi Dewan Pers dapat dilihat dalam ayat (2) pasal yang sama, yang meliputi (1) Melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain; (2) Melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers; (3) Menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik; (4) Memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers; (5) Mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat, dan pemerintah; (6) Memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan; (7) Mendata perusahaan pers.

Dewan pers independen, yang lahir dalam semangat reformasi, bersifat mandiri dan tidak ada lagi unsur pemerintah dalam keanggotaannya. Dengan dukungan masyarakat pers Indonesia, otoritas Dewan Pers semata-mata terletak pada kemauan perusahaan dan redaksi media pers untuk menghargai pandangan Dewan Pers yang secara sukarela mematuhi kode etik jurnalistik dan mengakui kesalahan, sengaja atau tidak, secara terbuka.

Kemudian, dalam rangka melaksanakan fungsinya, Dewan Pers mempunyai tujuh komisi. Ketujuh komisi yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Komisi Pengaduan Masyarakat dan Penegakan Etika Pers
2. Komisi Hukum dan Perundang-Undangan
3. Komisi Penelitian, Pendataan, dan Ratifikasi Pers
4. Komisi Pendidikan, Pelatihan, dan Pengembangan Profesi
5. Komisi Pemberdayaan Organisasi
6. Komisi Pendanaan dan Sarana Organisasi
7. Komisi Hubungan Antarlembaga dan Hubungan Luar Negeri

Untuk membantu tugas Komisi, khususnya untuk menangani masalah-masalah substansial, ditunjuk beberapa orang sebagai anggota Kelompok Kerja (Pokja) Dewan Pers.

Menariknya, dalam rangka menjaga independensi, dari segi pembiayaan, Dewan Pers lebih fleksibel. Dalam pasal 15 ayat (7), disebutkan bahwa kegiatan-kegiatan Dewan Pers dilaksanakan dengan dukungan dana dari organisasi pers; perusahaan pers; bantuan dari negara dan bantuan lain yang tidak mengikat. Kemudian, untuk mengelola dukungan dana dari Negara, dibentuk Sekretariat Dewan Pers yang dipimpin oleh seorang sekretaris berdasarkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 04/P.KOMINFO/5/2005 yang merupakan unsur staf yang bertugas melaksanakan pelayanan teknis dan administratif kepada Dewan Pers dalam menyelenggarakan fungsi-fungsinya. Saat ini, kurang lebih ada 30 staff kesekretariatan untuk mendukung Dewan Pers.

Kinerja Dewan Pers

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, berdasarkan pasal 15 ayat (2), ada tujuh fungsi Dewan Pers yang harus dilaksanakan, yakni (1) Melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak

lain; (2) Melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers; (3) Menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik; (4) Memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers⁴; (5) Mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat, dan pemerintah; (6) Memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan; (7) Mendata perusahaan pers.

Dari ketujuh perintah undang-undang tersebut, hampir seluruhnya telah dilaksanakan oleh Dewan Pers meskipun dengan beberapa catatan. Dewan Pers telah berusaha menegakkan kemerdekaan pers dengan mendorong penyelesaian sengketa pemberitaan melalui mekanisme hak jawab. Untuk itu, Dewan Pers telah menyusun panduan bagaimana melaksanakan hak jawab tersebut. Di luar itu, Dewan Pers juga telah mendorong para penegak hukum seperti jaksa, hakim, dan juga polisi agar dalam kasus-kasus pers digunakan undang-undang pers atau setidaknya melibatkan Dewan Pers sebagai saksi ahli. Berbagai usaha ini telah membuahkan hasil. Sebagaimana dikemukakan Wakil Ketua Dewan Pers, Bambang Harymurti⁵, Dewan Pers telah membuat kesepakatan dengan pihak kepolisian yang isinya adalah jika ada pengaduan masyarakat yang menyangkut pers, maka Dewan Pers akan dilibatkan sejak awal. Jika perlu Dewan Pers dipanggil sebagai saksi ahli dalam menyusun persangkaan sehingga membuka kemungkinan dilakukan SP3. Meskipun demikian, posisi kemerdekaan pers kita mengalami penurunan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya sehingga,

⁴ Pertimbangan yang dikeluarkan Dewan Pers berkaitan dengan Hak Jawab, Hak Koreksi dan dugaan pelanggaran terhadap Kode Etik Jurnalistik dapat dilihat dalam bagian penjelasan UU No. 40 tahun 1999.

⁵ Wawancara tanggal 17 Desember 2010.

meminjam ungkapan Bambang Harymurti, bukanlah sebagai sesuatu yang *happy*⁶.

Dewan Pers juga telah melaksanakan fungsi-fungsi yang lain, termasuk dalam melakukan pengkajian guna mengembangkan kehidupan pers. Dalam hal peraturan dan kode etik, Dewan pers telah memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers. Guna melaksanakan fungsi keenam ini, berdasarkan urutan perintah undang-undang, Dewan Pers telah memfasilitasi berbagai organisasi wartawan untuk merumuskan Kode Etik Jurnalistik yang terdiri dari 11 pasal dan kemudian menetapkannya. Dewan Pers juga telah melakukan berbagai *training*/pelatihan yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas wartawan. Sebagaimana dikemukakan Bambang Harymurti⁷, untuk tahun ini, Dewan Pers telah melakukan pelatihan terhadap kurang lebih 2000 wartawan dari berbagai level. Sebagian besar materi yang diberikan menyangkut kode etik, dan beberapa bekerja sama dengan Deplu dan Pemerintah New Zeland mengenai *peace journalism*. Dengan demikian, secara makro, Dewan Pers telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik. Meskipun demikian, ada beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian, terutama dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi menjaga kemerdekaan pers dari campur tangan pihak luar, pengawasan kode etik, dan penyelesaian kasus-kasus pers. Ini penting karena selain bersinggungan secara langsung dalam usaha Dewan Pers menjaga kemerdekaan pers, fungsi-fungsi ini masih belum optimal dikerjakan sehingga hasilnya relatif kurang memuaskan. Selain itu, persoalan yang tidak kalah pentingnya-sehingga memerlukan usaha yang sungguh-sungguh Dewan Pers untuk menyelesaikan- masih digunakannya

⁶ Pernyataan ini disampaikan oleh Bambang Harymurti dalam sesi dialog Dewan Pers kita yang ditayangkan oleh Televisi Republik Indonesia. Sumber dokumentasi PR2Media.

⁷ Bambang Harimurti, Wakil Ketua Dewan Pers, Wawancara tanggal 17 Desember 2010.

pasal-pasal defamasi dalam menyelesaikan pencemaran baik yang melibatkan pers. Persoalan kedua yang juga tidak kalah pentingnya bahwa, hingga saat ini, profesionalisme wartawan kita masih kurang bagus jika tidak ingin dikatakan jelek. Akibatnya, kualitas berita yang dihasilkan buruk. Kemudian, berjaln dengan kultur masyarakat yang masih senang menggunakan pasal-pasal defamasi dalam menyelesaikan sengketa pers, membuat kemerdekaan pers akan senantiasa berada dalam ancaman. Kualitas media yang buruk membuat pers tidak berkembang, dan, di sisi lain, menciptakan lebih banyak peluang bagi pihak lain untuk lebih sering mengajukan pers ke pengadilan atas tuntutan, misalnya, pencemaran nama baik. Berangkat dari persoalan ini, melihat sejauh mana ketiga fungsi di atas telah dilaksanakan dengan baik oleh Dewan Pers menjadi poin penting yang layak didiskusikan.

1. Usaha Dewan Pers dalam Menjaga Kemerdekaan dari Campur Tangan Pihak Lain

Berbagai kasus sengketa pemberitaan yang melibatkan pemerintah, penguasa, dan masyarakat memberikan pelajaran mengenai pentingnya pelembagaan atas mekanisme penyelesaian sengketa pemberitaan. Suatu mekanisme penyelesaian baku yang diterima semua pihak. Di satu sisi, apabila ada berita yang sekiranya dianggap merugikan narasumber, dan narasumber melakukan *complain* atas berita tersebut, maka akan digunakan UU Pers No. 40 tahun 1999. Ini karena UU No. 40 melindungi media dan jurnalis. Disebutkan dalam UU ini, Pers tidak dikenakan pembredelan, dan apabila narasumber dirugikan, maka digunakan hak jawab dengan mediasi Dewan Pers. Dewan Pers sendiri sudah berhasil membuat mekanisme hak jawab, sesuatu yang baru ada, sesudah selama 30 tahun sebelumnya, tak pernah dibuat. Namun, para narasumber, pejabat, politisi, pengusaha, kelompok-kelompok masyarakat yang

merasa dirugikan oleh pers, menginginkan agar pers yang dianggap melakukan pelanggaran hukum terkait salah satu atau beberapa soal menyangkut penyebaran kebencian (*haatzaai artikelen*), penghinaan (pencemaran nama baik) penyebaran kabar bohong atau fitnah, pelanggaran susila, serta pelanggaran lainnya, diadili dengan dakwaan pasal pidana biasa sebagaimana diatur dalam KUHP maupun perdata sesuai KUH. Para narasumber yang merasa dirugikan pers, tidak suka menggunakan UU No. 40 tahun 1999 karena merasa UU tersebut dinilai tidak *fair* terhadap narasumber. Narasumber yang biasanya terdiri dari para pejabat pemerintah, pengusaha besar, atau kelompok masyarakat tidak puas karena menganggap kerusakan yang sudah terjadi akibat pemberitaan, tidak memadai jika hanya dibayar dengan pemberian hak jawab. Oleh karena itu, mereka ingin agar pers harus dihukum. Jurnalis yang sudah melakukan kerusakan dipenjara, dan pers, jika perlu, dibangkrutkan sehingga penting sebenarnya bagi Dewan Pers untuk merumuskan bagaimana penyelesaian sengketa pers ini secara lebih baku.

Saat ini, ada dua koridor yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa pers, yakni koridor Dewan Pers dan koridor pengadilan. Koridor Dewan Pers, dengan seluruh regulasi yang dibuat untuk melengkapi cara penyelesaian sengketa antarpihak, telah semakin baik dimana posisi Dewan Pers semakin kuat. Ini bisa dilihat, misalnya, semakin diterimanya mekanisme penyelesaian sengketa melalui mediasi Dewan Pers. Kalangan pemerintah dan pengusaha besar seperti Aburizal Bakrie mulai memilih mengadu ke Dewan Pers dibandingkan melaporkan ke polisi dengan menggunakan pasal-pasal defamasi. Namun, sampai hari ini, di daerah, penggunaan pasal pencemaran nama baik, masih mengancam kerja jurnalis dan media.

Selanjutnya, dengan melihat keterbatasan Dewan Pers, dan tetap tingginya potensi kasus pers yang langsung dilaporkan ke

polisi atau pengadilan, maka yang kemudian harus dilakukan oleh Dewan Pers dan masyarakat Indonesia yang menginginkan kebebasan pers terjamin, tapi, di sisi lain, kepentingan masyarakat terlindungi adalah dengan membuat Pengadilan yang berlangsung terkait kasus Pers berlangsung dengan menggunakan UU Pers dengan dilengkapi segenap regulasi yang disusun Dewan Pers. Untuk itu, syarat pertama yang harus disediakan adalah kesepakatan antara beberapa pihak, khususnya Kepolisian, Kejaksaan dan Mahkamah Agung untuk menetapkan bahwa penyelesaian sengketa menyangkut kasus Pers akan diselesaikan dengan UU no. 40/1999 tentang Pers beserta regulasi yang disusun Dewan Pers. Dalam hal ini, edukasi narasumber bahwa mekanisme penyelesaian sengketa hanya akan berujung pada pengenaan sanksi sosial bagi pers yang terbukti bersalah adalah hal yang paling baik. Sementara di sisi yang lain, juga di tingkat operasional lebih rendah, aturan yang dibuat Dewan Pers harus mengarah kepada soal bagaimana sanksi oleh lembaga secara profesional disusun dan dilaksanakan secara ketat oleh institusi media. Kita bisa merujuk kasus BBC, misalnya, ketika melawan PM Inggris untuk kasus perang Irak. BBC dinyatakan kalah di pengadilan *ad hoc* pers, yang kemudian diikuti oleh penggantian pejabat redaksi. Meskipun demikian, ada beberapa kendala meskipun ada pula kemajuan yang dicapai. Sebagaimana dikemukakan Agus Sudibyo, upaya Dewan Pers untuk meyakinkan Mahkamah Agung, agar hakim-hakim di pengadilan menggunakan pasal-pasal UU Pers saja masih belum bisa diterima karena Mahkamah Agung menilai, penghargaan terhadap hak orang yang dirugikan karena merasa dicemarkan nama baiknya, harus tetap dijaga. Yang agak menggembirakan adalah munculnya surat edaran Mahkamah Agung (SEMA) no.13/2008, yang berisi anjuran pada hakim yang menyidangkan kasus pers, untuk meminta keterangan ahli dari Dewan Pers.

2. Pendataan dan Pengkajian

Pada tahun 2010, Dewan Pers Komisi Pendataan, Penelitian, dan Ratifikasi telah melakukan beberapa pengkajian yang berkaitan dengan profesionalisme media. Menurut Ridlo Eisy⁸, selama sepuluh bulan ini, Dewan Pers telah melakukan empat penelitian dalam skala relatif kecil. *Pertama*, penelitian profesionalisme media lokal dalam meliput pemilukada. Penelitian ini dilakukan oleh Yayasan SET Penelitian dilakukan pihak luar karena, sebagaimana kemukakan Ridlo Eisy, Dewan Pers kekurangan sumber daya. Penelitian ini mengambil topik profesionalisme media lokal karena, sebagaimana dikemukakan oleh Ridlo Eisy, “Kebetulan saja karena banyak pemilukada yang dilakukan di daerah”⁹. Mereka mendapatkan dana dan iklan dari partisipan sehingga menjadi menarik untuk melihat independensi mereka dalam meliput pemilukada.

Penelitian kedua dilakukan Dewan Pers dengan mengangkat Isu dan Lingkup Peristiwa yang diberitakan koran daerah. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi yang dilakukan terhadap koran-koran daerah yang terbit di Palembang, Banjarmasin, Malang, Manado, Lampung, Yogya, Tangerang, Solo, dan Denpasar. Penelitian ini dilakukan karena, dalam pemahaman Dewan Pers, koran-koran daerahlah yang nantinya mempunyai daya hidup yang lebih lama. Sebaliknya, koran-koran di pusat Jakarta, dalam banyak kasus, kecuali untuk koran-koran besar mengalami kesulitan keuangan. Oleh karena itu, fokus penelitian dilakukan untuk koran-koran lokal karena diharapkan akan memberikan rekomendasi yang lebih bermanfaat bagi kehidupan pers di Indonesia.

Penelitian berikutnya yang dilakukan Dewan Pers adalah penelitian mengenai potensi sumber daya wartawan cetak di Jawa Tengah.

⁸ Ridlo Eisy, Ketua Komisi Penelitian, Pendataan, dan Ratifikasi Pers, Dewan Pers. Wawancara melalui telepon tanggal 20 Desember 2010.

⁹ Ridlo Eisy, wawancara melalui telepon tanggal 20 Desember 2010.

Persoalan gaji menjadi isu penting hingga saat ini. Dalam banyak kasus, ditemukan bahwa wartawan digaji sangat rendah. Akibatnya, pembelaan atas etika jurnalistik menjadi sesuatu yang problematis. Oleh karena itulah, Dewan Pers bekerja sama dengan PWI Jawa Tengah melakukan riset atas potensi sumber daya wartawan di provinsi tersebut. Ketika penulisan laporan ini sedang dilakukan, penelitian masih berlangsung. Namun, jika hasil-hasilnya cukup menarik, maka akan dilakukan FGD di Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Yogyakarta. Ada dua dimensi pokok yang dikaji dalam penelitian ini, yakni gaji dan kompetensi wartawan. Selain itu, juga dimasukkan variabel perlindungan wartawan sesuai dengan Piagam Palembang.

Dengan melihat aktivitas penelitian dan pengkajian di Dewan Pers ini, ada beberapa catatan yang layak dikemukakan. *Pertama*, tampak bahwa, sebagaimana diakui oleh Ridlo Eisy, Dewan Pers masih kekurangan sumber daya sehingga tema-tema penelitian lebih bersifat mikro, analisis teks, dan tidak menyentuh pada persoalan makro atau meso. Padahal, penelitian semacam ini sangat menarik untuk dilakukan guna mendorong kehidupan pers yang lebih demokratis dan profesional. Di tingkat meso, misalnya, penelitian bisa diarahkan untuk melihat bagaimana profesionalisme dalam ruang desk (*news room*). Penelitian ini penting bukan hanya *output* media ditentukan dalam ruangan ini, tetapi lebih karena komunikasi massa bersifat institusional¹⁰. Dengan kata lain, *output* media tidak semata ditentukan oleh wartawan di lapangan yang menulis berita, tetapi juga keseluruhan sistem kerja yang meliputinya. Termasuk di dalamnya, ideologi media. Kajian lain yang lebih “merangsang” kerja media juga layak dilakukan. Pada tahun 2005, misalnya, dilakukan *monitoring* atas pemberitaan pers di seluruh Indonesia. *Monitoring* tersebut kemudian bisa menjadi rujukan

¹⁰ Lihat, misalnya, Dennis McQuail.

masing-masing media untuk melakukan perbaikan internal dalam hal *output* berita. Meskipun tidak setiap *monitoring* berujung pada pemberian *award* sebagaimana pernah dilakukan, tetapi *monitoring* regular perlu dilakukan agar media mempunyai kontrol atas *output* berita. Kemudian, berjaln dengan penelitian yang bersifat makro, hasil-hasil penelitian akan menghasilkan rekomendasi yang lebih kuat dibandingkan jika, misalnya, analisis mikro dengan tema-tema penelitian yang sangat spesifik. Dalam jangka panjang, barangkali penting untuk membuat sinkronisasi antara hasil-hasil penelitian ataupun pengkajian dengan *training*. Dengan kata lain, hasil-hasil pengkajian atas media menjadi dasar bagi perencanaan dan pelaksanaan *training* sehingga *training* yang dilakukan Dewan Pers benar-benar memenuhi kebutuhan jurnalis dan media.

Penelitian mengenai potensi sumber daya manusia media cetak di Jawa Tengah sebenarnya cukup bagus dan layak dikembangkan, tetapi sayangnya hanya dilakukan di Jawa Tengah. Menurut Ridlo Eisy, pilihan ini lebih disebabkan oleh alasan-alasan pembiayaan yang cukup besar terutama jika dilakukan untuk seluruh Indonesia, sedangkan Dewan berharap agar penelitian itu bisa *down to earth*.

3. Penyelesaian Pengaduan dan Pengawasan Kode Etik

Salah satu isu paling penting yang harus diselesaikan oleh Dewan Pers adalah bagaimana menyelesaikan sengketa pers yang sesuai dengan spirit demokrasi, yang dalam undang-undang sudah ditegaskan melalui Hak Koreksi dan Hak Jawab. Namun, dalam banyak kasus sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, banyak pihak masih menggunakan pasal-pasal defamasi atau melakukan kekerasan terhadap wartawan dan media ketika mereka merasa dirugikan oleh pemberitaan pers.

Dewan Pers sendiri pada dasarnya telah mendorong banyak pihak untuk menggunakan mekanisme hak jawab dalam menyelesaikan

sengketa pers. Bahkan, Dewan Pers telah memberikan panduan menyangkut implementasi hak jawab ini¹¹. Dalam peraturan tersebut, juga dicantumkan sanksi jika pers tidak melaksanakan Hak Jawab.

Selama 2007-2010, Dewan Pers menerima pengaduan sebanyak 1.185 kasus dengan kecenderungan peningkatan pelaporan kasus dari tahun ke tahun. Menurut Dewan Pers, peningkatan kasus itu terjadi karena masyarakat makin cerdas dan menggunakan hak-haknya dan menghindari penggunaan cara-cara kekerasan, tetapi di sisi lain, juga ada peningkatan jumlah “media abal-abal” yang dikelola oleh “wartawan ecek-ecek”¹².

Berdasarkan jenis pengaduan, Dewan Pers membedakan dalam dua jenis, yaitu pengaduan langsung dan pengaduan tidak langsung (tembusan). Kemudian, berdasarkan pihak-pihak yang terlibat, Dewan Pers membedakan dalam enam kategori, yaitu pemerintah mengadukan media; media mengadukan pemerintah; masyarakat mengadukan media; media mengadukan pemerintah; wartawan mengadukan media; dan (lain-lain) pengaduan di luar kasus pers. Dalam kurun waktu, 2010, Dewan Pers telah menerima pengaduan sebanyak kurang lebih 400 buah (lihat Tabel 1).

Tabel 1
Kasus-Kasus yang Ditangani Dewan Pers, Februari–November 2010

No.	Kategori Pengaduan	Jumlah
1.	Pengaduan langsung	117
2.	Pengaduan Tembusan	304
	Jumlah	421

Sumber: Pokja Pengaduan Dewan Pers

¹¹ Lihat, peraturan Dewan Pers Nomor. 9/peraturan-DP/X/2008 tentang Pedoman Hak Jawab, 2008. Peraturan ini dapat dilihat dalam UU Pers dan Peraturan-Peraturan Dewan Pers, 2010, Jakarta: Dewan Pers.

¹² Mengenai penggunaan istilah ini oleh Dewan Pers, lihat Laporan Dewan Pers periode 2007-2010, Jakarta-Dewan Pers.

Menurut anggota Pokja Pengaduan Masyarakat¹³, dari keseluruhan pengaduan yang masuk ke Dewan Pers hampir semuanya bisa ditangani dengan baik. Waktu yang digunakan untuk menyelesaikan kasus itu pun juga tidak lama, rata-rata satu bulan. Jika ada kasus yang penyelesaiannya agak lama, maka ada tiga penyebab. *Pertama*, pihak-pihak yang bersengketa tidak serius untuk menyelesaikan kasus sehingga Dewan Pers juga akhirnya mengabaikan kasus tersebut. *Kedua*, pihak yang bersengketa susah dipertemukan karena waktunya tidak selalu cocok satu dengan yang lain. *Ketiga*, seperti dikemukakan oleh anggota Pokja Pengaduan, Herutjahjo Soewardjo dan juga Bambang Harymurti, kasus-kasus sengketa terkait pemberitaan pers akan memakan waktu lebih lama jika melibatkan pengacara. Dalam hal ini, Bambang Harymurti¹⁴ mengemukakan, “Tantangan terberat adalah paradigma dari penegak hukum, termasuk advokat.” Lebih lanjut, ia mengemukakan, “Kita mungkin salah menyebut Jurusan Hukum karena hukum itu berarti *punishment*, *sedangkan law* bukan menghukum. Ia adalah aturan sehingga seharusnya bukan jurusan hukum, tapi jurusan peraturan.” Sementara itu, kasus-kasus yang melibatkan langsung pihak-pihak yang bersengketa akan lebih mudah diselesaikan. Meskipun demikian, berkaitan waktu penyelesaian kasus Pers, ada kritik serius. Dewan Pers dinilai cepat sekali menyelesaikan kasus sengketa jika itu melibatkan pihak berperkara “besar”, dan di Jakarta. Misalnya, kasus yang melibatkan TVOne ataupun Aburizal Bakrie. Namun, jika itu melibatkan pihak yang “tidak besar” apalagi di luar wilayah Jakarta, maka penyelesaian kasusnya cenderung lama.

Berkaitan dengan keluhan tersebut, Agus Sudibyo mengatakan, lama-tidaknya penyelesaian kasus yang diajukan ke Dewan Pers,

¹³ Herutjahjo Soewardjo Wawancara di Dewan Pers tanggal 17 Desember 2010.

¹⁴ Wawancara di Dewan Pers tanggal 17 Desember 2010.

tergantung pada berat tidaknya masalah. Selain itu, juga bergantung pada proses mediasi pihak yang berperkara. Jika proses mediasi langsung bisa mempertemukan pihak-pihak, maka proses lebih cepat, demikian juga sebaliknya. Agus Sudibyo menjelaskan, dalam kasus eks Panitia *Adhoc* Pemilihan Komisi Informasi Daerah di DIY *versus* Radar Jogja, kasus tergolong berat karena, materi berita yang diperiksa Dewan Pers cukup banyak, paling tidak ada 20 item berita yang harus dianalisis sehingga membutuhkan lebih banyak waktu. Sulitnya mempertemukan dua pihak juga menjadi kendala penyelesaian kasus dengan cepat sehingga penyelesaian tidak bisa segera. Erupsi Merapi yang terjadi pada waktu itu juga menjadi salah satu penyebab mengapa penyelesaian molor karena penerbangan ke Yogja ditutup sehingga mediasi yang seyogianya bisa dilakukan Dewan Pers di Jogjakarta tidak bisa dilakukan.

Dalam kasus Eks Panitia *Adhoc* vs Radar Jogja, Bambang MBKA wakil eks panitia *Adhoc* pemilihan calon anggota Komisi Informasi Daerah (KID) Yogyakarta, mengemukakan bahwa selama proses media ada beberapa hal yang membuatnya kecewa.¹⁵ *Pertama*, ada nuansa kurang serius yang ditangkap oleh wakil eks panitia *adhoc* selama proses mediasi. Ini barangkali disebabkan oleh kasus Radar Jogja vs Panitia *Adhoc* bukanlah kasus besar sehingga mengurangi perhatian Dewan Pers. Kasus ini sebelum langsung ditangani oleh Pokja Pengaduan sempat dirapatkan, tetapi karena berkasnya tidak lengkap (kliping berita tidak ada meskipun sebenarnya telah dilampirkan) maka kemudian ditunda hingga akhirnya ditangani langsung oleh Pokja Pengaduan. Bahkan, ketika terjadi kesalahan administrasi karena bukti kliping yang dikirimkan tercecer maka konfirmasi ke pihak pengadu tidak segera dilakukan. Padahal, pemberitaan *Radar Jogja* yang gencar

¹⁵ Wawancara di kantor AJI Yogyakarta tanggal 22 Desember 2010.

mengenai seleksi calon anggota Komisi Informasi Daerah (KID), sudah memengaruhi pengambilan keputusan Pemda Gubernur DIY terkait proses pemilihan calon anggota Komisi Informasi Daerah. Pemerintah Daerah hampir saja tidak mengakui hasil seleksi yang dilakukan oleh panitia *ad hoc*. Dalam kaitan ini, Bambang MBKA mengatakan, “Kami berpendapat kalau anggota komisionernya mestinya tidak hanya Agus Sudibyo. Kami merasa, kenapa jika yang mengadu ke Dewan Pers itu dari media-media besar, maka dari Dewan Pers lengkap. Namun, jika dari orang-orang daerah, ternyata hanya ada Agus Sudibyo, sementara yang lainnya sibuk.” *Kedua*, penyelesaian kasus yang cenderung tergesa-gesa sehingga pihak yang bersengketa, terutama pihak yang dirugikan oleh pers menjadi kurang nyaman. Sebagaimana dikemukakan Bambang MBKA, “Kita merasa di-*push* untuk selesai hari itu”. Menirukan pernyataan Agus Sudibyo, Bambang MBKA mengatakan, “Sudah cepet *ajalah*, saya ada acara lagi ini”. Ketergesa-gesaan itulah yang membuat pihak pengadu yang merasa dirugikan oleh pemberitaan media menjadi kurang nyaman.

Persoalan yang dihadapi oleh eks panitia *Ad hoc* pemilihan calon anggota KID Yogyakarta barangkali memang relatif kecil karena dampaknya sangat lokal. Namun, jika pendefinisian persoalan sebatas besar dan kecilnya persoalan semacam itu maka membuka peluang diskriminasi. Terlebih, bukanlah persoalan mudah bagi orang daerah untuk datang ke Jakarta karena alasan sumber daya keuangan. Kita bisa membayangkan jika kasus yang menimpa tersebut melibatkan orang-orang yang lebih jauh dari Ibukota Jakarta, Papua, misalnya, sementara tanggapan atas kasus tersebut tidak cukup memuaskan pengadu.

Apa yg terjadi selama proses mediasi dalam kasus Radar Jogja tersebut sangatlah kasuistis dan tidak bisa digeneralisasi. Namun, ini juga tidak berarti bahwa apa yang terjadi dan dirasakan oleh pi-

hak-pihak yang dirugikan oleh pemberitaan pers di daerah terpuaskan semuanya. Idealnya, ada penelitian mengenai tingkat kepuasan atas berbagai kasus sengketa pers yang dimediasi oleh Dewan Pers sehingga gambaran atas hasil-hasil mediasi itu akan dapat dilihat secara menyeluruh. Ini penting dilakukan karena besar kecilnya tingkat kepuasan atas penyelesaian sengketa pers terutama pihak yang dirugikan atas pemberitaan pers akan menentukan pilihan penyelesaian kasus. Jika tingkat kepuasannya rendah, maka pilihan ke jalur pengadilan dibandingkan dengan menggunakan mediasi Dewan Pers akan semakin besar.

Sementara itu, untuk menangani kasus-kasus sengketa pers di daerah, idealnya, Dewan Pers yang datang ke daerah, tetapi sayangnya itu tidak selalu terjadi sehingga orang daerah harus datang ke Jakarta. Suatu persoalan, berkaca dari pengalaman sengketa kasus eks Panitia *Adhoc* KID Yogja dan Radar Jogja, yang tidak mudah. Apalagi jika waktu tinggal di Jakarta harus diperpanjang karena mediasi tidak bisa diselesaikan dengan segera. Dalam situasi semacam ini, membuat jaringan di tingkat lokal barangkali bisa menjadi solusi atas kelemahan tersebut. Ini sangat mungkin dilakukan karena, berdasarkan surat keputusan dewan pers nomor 05/SK-DP/III/2006 bahwa untuk memperkuat peran Dewan Pers maka Dewan Pers dapat mendirikan perwakilan di kota-kota provinsi yang sarat media seperti Bandung, Surabaya, Medan, dan lain sebagainya. Anggota perwakilan ini paling banyak terdiri dari lima orang dan berfungsi memperlancar penyaluran pengaduan publik menyangkut pemberitaan media. Meskipun perwakilan daerah ini tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan, tetapi setidaknya mampu memperlancar proses pengaduan media kepada Dewan Pers.

Selain kasus Eks Panitia *Adhoc* KID Yogyakarta vs Radar Jogja, kasus lain yang sempat berkembang cukup hangat dan kon-

troversial dan bisa dijadikan bahan kajian menarik adalah keputusan Dewan Pers berkenaan dengan Initial Public Offering (IPO) Krakatau Steel yang menyeret empat orang wartawan. Kasus ini melibatkan wartawan dari Metro TV, Harian Kompas, Detik.com, dan wartawan yang mengaku sebagai reporter Harian Seputar Indonesia. Dewan Pers telah mempertemukan pihak-pihak yang berkepentingan, yakni media, Henny Lestary (kosultan Komunikasi Krakatau Steel), dan Mandiri Sekuritas. Kemudian, dengan mempertimbangkan bukti-bukti yang ada, Dewan Pers mengeluarkan keputusan yang antara lain berisi hal-hal pokok berikut¹⁶. *Pertama*, terjadi pelanggaran kode etik dan penyalahgunaan profesi wartawan karena ada usaha yang dilakukan wartawan untuk mendapatkan saham perdana PT Krakatau Steel dengan menggunakan profesi dan jaringannya sebagai wartawan. Tindakan ini, menurut Dewan Pers, menimbulkan konflik kepentingan karena sebagai wartawan yang meliput di Bursa Efek Indonesia juga terlibat dalam proses jual beli saham hal mana bertentangan dengan pasal 6 Kode Etik. *Kedua*, Dewan Pers sejauh ini belum menemukan bukti-bukti kuat adanya praktik pemerasan yang dilakukan wartawan dengan kasus pemberitaan IPO PT Krakatau Steel. Selanjutnya, terkait dengan nama-nama media yang wartawannya diduga terlibat dalam kasus pembelian saham perdana PT Krakatau Steel, Dewan Pers menyampaikan hal-hal berikut. *Pertama*, setelah mendapatkan informasi dari Dewan Pers, detik.com secara internal melaksanakan proses penyelidikan dan pemeriksaan terhadap wartawannya yang diduga terlibat dalam kasus permintaan sejumlah wartawan untuk mendapatkan hak istimewa pembelian saham IPO Krakatau Steel. Detik.com menemukan adanya pelanggaran kode etik jurnalistik

¹⁶ Mengenai hal ini lihat keputusan Dewan Pers tentang Dugaan Wartawan Meminta Hak Istimewa untuk Membeli Saham Penawaran Umum Perdana (IPO) Krakatau Steel.

oleh wartawan tersebut. Yang bersangkutan juga telah mengakui terlibat dalam proses pembelian saham IPO Krakatau Steel dan dengan suka rela mengundurkan diri. *Kedua*, harian Seputar Indonesia telah mengirimkan surat kepada Dewan Pers yang menyatakan bahwa wartawannya yang diduga terlibat dalam kasus yang sama telah mengundurkan diri dari Seputar Indonesia sejak 10 November 2010. *Ketiga*, Dewan Pers telah menyampaikan informasi tentang dugaan keterlibatan wartawan Metro TV dalam kasus dugaan pembelian saham IPO Krakatau Steel oleh sejumlah wartawan. Metro TV menyatakan membuka diri untuk menjatuhkan sanksi yang sepatutnya kepada wartawannya jika yang bersangkutan terbukti melanggar Kode Etik Jurnalistik dalam kasus ini. Dewan Pers belum dapat mengambil kesimpulan keterlibatan wartawan Metro TV ini dan membutuhkan bukti-bukti yang lebih kuat untuk mengambil kesimpulan dengan tetap memegang asas praduga tak bersalah. Dewan Pers akan melanjutkan pemeriksaan dan menghimbau agar Metro TV secara internal juga melakukan penyelidikan. *Keempat*, berdasarkan penyelidikan Dewan Pers terhadap bukti-bukti yang ada, dan berdasarkan hasil verifikasi, Dewan Pers memutuskan wartawan *Kompas* telah dengan sengaja berusaha menggunakan kedudukan dan posisinya sebagai wartawan, jaringannya sebagai wartawan, untuk meminta diberi kesempatan membeli saham IPO Krakatau Steel. Dewan Pers belum mengetahui secara pasti apakah wartawan *Kompas* ini pada akhirnya membeli saham IPO Krakatau Steel atau tidak, namun usaha-usaha yang dia lakukan untuk mendapatkan jatah membeli tidak profesional dan melanggar kode etik jurnalistik, khususnya pasal 6 yang menyatakan: “Wartawan Indonesia tidak menyalahgunakan profesi dan tidak menerima suap.” Selanjutnya, Dewan Pers memberikan kesempatan kepada manajemen *Kompas* untuk menjatuhkan sanksi yang sepatutnya kepada yang bersangkutan.

Ditilik dari keputusan ini, tampak bahwa sebenarnya kasus dugaan wartawan meminta hak istimewa ini belum tuntas. Ini bisa dilihat dari beberapa fakta kebenaran yang belum bisa diungkap secara tuntas oleh Dewan Pers. Kasus keterlibatan wartawan Metro juga belum terungkap secara jelas, demikian juga kepastian membeli atau tidaknya wartawan *Kompas* meskipun dalam keputusan tersebut telah disebutkan terjadinya pelanggaran kode etik jurnalistik. Salah satu kritik terhadap Dewan Pers berkait penyelesaian kasus ini, diantaranya adalah Dewan Pers terlalu tergesa mengungkapkan kasus ini ke permukaan sehingga pokok masalah yang sebenarnya terjadi tidak dapat diungkap.

Kasus ini menjadi semakin menarik sebagai sebuah bahan kajian karena, Reinhard Nainggolan, wartawan *Kompas* yang, menurut pemberitaan media, akhirnya diberhentikan oleh harian tersebut, menggugat penyelesaian tersebut. Dalam *press release* yang disampaikan oleh kuasa hukum Reinhard Nainggolan, disebutkan bahwa Dewan Pers melaksanakan fungsi memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers. Faktanya, Dewan Pers sama sekali tidak pernah mempersoalkan isi pemberitaan seputar IPO Krakatau Steel yang ditulis oleh Reinhard Nainggolan di Harian *Kompas*. Namun, menurut Dewan Pers, pelanggaran kode etik tidak hanya dalam hal pemberitaan. Sebaliknya, ketika seorang wartawan sudah berniat untuk menggunakan posisinya demi keuntungan pribadi itu sudah melanggar kode etik. Dalam hal ini, anggota Pokja Pengaduan, Herutjahjo Soewardjo¹⁷, mengemukakan, wartawan yang sudah mempunyai niatan saja untuk menggunakan posisinya demi kepentingan pribadi (dalam kasus ini jual-beli saham) sudah melanggar kode etik.

¹⁷ Herutjahjo Soewardjo, wawancara di Dewan Pers tanggal 17 Desember 2010.

Ini penting, menurutnya, karena pasar saham merupakan usaha yang sangat berbeda. Ia sangat mengandalkan informasi sehingga jika wartawan pasar saham terlibat dalam jual beli saham, maka akan memunculkan persaingan yang sangat tidak adil. Hal yang kurang lebih sama dikemukakan oleh Bagir Manan, Ketua Dewan Pers. Dalam jumpa pers, Bagir Manan mengemukakan bahwa ada usaha yang dilakukan wartawan untuk mendapat saham perdana PT Krakatau Steel dengan menggunakan profesi dan jaringannya sebagai wartawan. Tindakan tersebut, menurutnya, menimbulkan konflik kepentingan karena sebagai wartawan yang meliput kegiatan di Bursa Efek Indonesia juga berusaha terlibat dalam proses jual-beli saham untuk kepentingan pribadi, hal mana bertentangan dengan Pasal 6 Kode Etik Jurnalistik.¹⁸

Penyelesaian kasus wartawan bursa saham yang sepertinya akan berujung di pengadilan ini menjadi menarik untuk dikaji. *Pertama*, penyelesaian pelanggaran kode etik sebagaimana yang terjadi dalam kasus keempat wartawan bursa saham memunculkan pertanyaan serius menyangkut mekanisme penyelesaian kasus tersebut. Apakah dalam menyelesaikan kasus tersebut Dewan Pers harus juga menilai berita yang ditulis oleh wartawan mengingat dalam proses produksi berita akan senantiasa ada *gate keepers*? Media-media besar seperti *Kompas* mestinya mempunyai *gate keepers* sehingga berita yang dihasilkan akan tetap objektif sehingga penilaian atas kasus tersebut mestinya berada dalam satu paket. Dengan demikian, sebagai sebuah proses pembelajaran, bisa dilihat secara utuh mulai dari proses pencarian berita hingga menjadi berita. Media yang profesional tentu mempunyai saringan terhadap berita yang dihasilkan sehingga bisa dilihat secara jelas di mana dan di tingkat mana pelanggaran kode etik jurnalistik terjadi. Jika

¹⁸ *Harian Kompas*, 2 Desember 2010.

ini dilakukan, maka gugatan yang diajukan oleh Reinhard Nainggolan karena Dewan Pers tidak pernah melihat berita yang dituliskannya tidak terjadi. *Kedua*, berkait yang pertama, sepertinya belum ada mekanisme baku yang disepakati bersama menyangkut penyelesaian kasus-kasus pelanggaran kode etik semacam itu. Ini bisa dilihat bagaimana interpretasi atas mekanisme penyelesaian terjadi perbedaan antara Dewan Pers dan pihak penggugat. Oleh karena itu, pada masa datang, penting kiranya Dewan Pers mengidentifikasi kasus-kasus yang pernah ada dan bagaimana mekanisme penyelesaiannya sehingga bisa menjadi mekanisme baku yang disepakati bersama.

Di luar kedua kasus di atas, sebenarnya, terdapat perkembangan menarik dimana pengusaha yang merasa dirugikan oleh pers, cenderung menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui Dewan Pers dengan menggunakan UU Pers. Pengusaha yang sekaligus ketua Partai Golkar, Aburizal Bakrie, melaporkan lima media (Kompas, Liputan 6 dan Liputan6.com, Media Indonesia, MetroTV, dan Detik.com) karena dinilai mendramatisir berita bohong tentang pertemuan Aburizal Bakrie dengan terdakwa Gayus Tambunan, di Bali. Demikian juga, kita mengetahui banyak pejabat negara maupun lembaga negara seperti kepolisian mengadu ke Dewan Pers untuk meminta keadilan atas pemberitaan yang merugikan nama nama baik mereka. Kesediaan Aburizal Bakrie, pejabat negara dan lembaga negara lainnya dalam mengikuti mekanisme penyelesaian sengketa melalui mekanisme Dewan Pers merupakan kemajuan karena dengan demikian seorang yang memiliki kekuasaan dan dana, ternyata bersedia menyelesaikan kasusnya berdasarkan UU Pers. Namun, di tingkat bawah, ancaman pelaporan ke polisi kepada wartawan dengan pasal pencemaran nama baik, masih sering didapatkan. Di Probolinggo, misalnya, pada pertengahan November 2010, dua orang wartawan *Surabaya Pos*, Budi Pra-

setyo dan Hari Istiawan, dilaporkan seorang pengusaha ke Polres Probolinggo, Jawa Timur, karena tulisannya mengenai aktivitas buhuh, dinilai mencemarkan nama baik pengusaha tersebut.

Persoalan Struktural dan Kultural

Kemerdekaan pers yang diangankan banyak pihak-terutama kelompok prodemokrasi-belum terwujud sesuai yang diharapkan. Beberapa kasus sebagaimana telah disinggung di awal bab ini menjadi suatu contoh kasus yang bisa dijadikan rujukan. Ini terjadi karena, pada kenyataannya, Dewan Pers menghadapi beberapa persoalan atau kendala.

Secara garis besar, kendala tersebut bisa dikategorikan ke dalam dua faktor, yakni struktural dan kultural. Sebagaimana dikemukakan oleh Bambang Harymurti dalam sesi FGD, jika menggunakan ukuran World Bank Institute¹⁹, hambatan struktural utama adalah faktor hukum, terutama soal defamasi (pencemaran nama baik) yang masuk ketentuan pidana. Menurutnya, hambatan struktural ini berimplikasi negatif terhadap kebebasan pers. Ini berbeda, menurut Bambang Harymurti, dengan Belanda meski ketentuan hukumnya mirip dan sama-sama telah ikut meratifikasi *International Covenant for Civil Right*, tetapi Belanda telah masuk Dewan Eropa yang harus mengakui *European Right Code* yang meniadakan ancaman defamasi.

Di sisi lain, setelah reformasi, ancaman negara terhadap kemerdekaan pers justru semakin menguat. Kondisi itu terlihat dari semakin banyaknya undang-undang dan pasal yang bisa menjerat pers saat melaksanakan fungsinya. Bahkan, ancaman hukuman penjara

¹⁹ Sebagaimana dikemukakan Bambang Harymurti dalam sesi FGD yang diselenggarakan PR2Media dengan tema Hambatan Struktural dan Kultural Lembaga Regulator Media di Indonesia, 9 Agustus 2010, Hotel Treva Jakarta.

pun semakin tinggi. Keberadaan lima undang-undang yang mengancam pers diantaranya adalah UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; UU No. 44/2008 tentang Pornografi; UU No. 10/2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta UU No. 42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. UU KUHP yang dibuat pada awal tahun 1990-an dan masih digunakan hingga kini, terdapat 35 pasal yang bisa dikenakan terhadap karya jurnalistik, pernyataan demonstran, dan pernyataan pembicara seminar. Ancaman hukuman maksimal terhadap pelanggaran pasal-pasal tersebut adalah tujuh tahun.

Di era reformasi ini, dalam revisi RUU KUHP yang dibuat pemerintah dan DPR, terdapat 63 pasal yang bisa menjerat pers. Bahkan, ancaman hukumannya naik hingga 20 tahun. Di Indonesia, banyak muncul aturan baru yang ancamannya lebih tinggi dibandingkan dengan ancaman pada masa kolonial Belanda. Di sisi lain, minimnya dana non-APBN di Dewan Pers, membuat posisinya tidak enak dengan pemerintah sehingga berpotensi mengurangi independensi. Meskipun dalam pasal 15 ayat (7) disebutkan bahwa pendanaan Dewan Pers berasal dari berbagai pihak yang tidak bersifat mengikat, tapi pada kenyataannya anggaran terbesar berasal dari pemerintah. Akibatnya, sebagaimana nanti akan juga ditemukan pada regulator lain, tata cara penganggaran akan mengikuti birokrasi. Sulitnya lagi, anggaran akan “dititipkan” dalam departemen yang bersangkutan. Dalam situasi semacam ini, dalam jangka panjang, persoalan independensi akan sangat mungkin menjadi masalah. Terlebih, ketika nantinya ada konflik yang muncul antara departemen yang menjadi cantelan dana APBN Dewan Pers dengan media.

Selanjutnya, jika kendala struktural muncul sebagian karena undang-undang maupun sistem penganggaran, maka kendala kul-

tural lebih berasal dari bagaimana demokrasi dan kebebasan pers dimaknai oleh anggota masyarakat. Dalam kaitan ini, setidaknya, ada tiga persoalan pokok yang layak mendapat perhatian. *Pertama*, sebagian masyarakat masih belum toleran terhadap perbedaan, sementara kultur kekerasan masih terjadi. Akibatnya, sebagian masyarakat lebih senang menggunakan cara-cara kekerasan ketika mereka merasa dirugikan oleh pemberitaan pers. Kasus majalah *Playboy* dan *Jawa Pos*, untuk menyebut beberapa kasus, menjadi contoh bagaimana secara kultural cara-cara kekerasan lebih sering digunakan dibandingkan dengan cara-cara lain yang lebih demokratis. *Kedua*, konsep etnisitas masih dipahami secara tertutup, demikian pula konsep identitas masih berorientasi geneologis dan kedaerahan. Dalam kaitan ini, elite politik lebih mengedepankan aspek formal, prosedural, ketimbang mengembangkan demokrasi substansial. Repotnya, *talking news* masih marak di dalam jurnalisme Indonesia akibat rendahnya kesadaran wartawan akan pentingnya membangun jurnalisme investigatif. Hubungan-hubungan patrimonialistik masih sering terepresentasi dalam jurnalisme di Indonesia. Oleh karena itu, menjadi tidak mengherankan jika para narasumber, pejabat, politisi, pengusaha, kelompok-kelompok masyarakat yang merasa dirugikan oleh pers, menginginkan agar pers yang dianggap melakukan pelanggaran hukum terkait salah satu atau beberapa soal menyangkut penyebaran kebencian (*haatzaai artikelen*), penghinaan (pencemaran nama baik) penyebaran kabar bohong atau fitnah, pelanggaran susila, serta pelanggaran lainnya, diadili dengan dakwaan pasal pidana biasa sebagaimana diatur dalam KUHP maupun perdata sesuai KUH.

Para narasumber yang merasa dirugikan pers tidak suka menggunakan UU No. 40 tahun 1999 karena merasa UU tersebut dinilai tidak *fair* terhadap narasumber. Narasumber yang biasanya terdiri dari para pejabat pemerintah, pengusaha besar, atau kelompok ma-

syarat tidak puas karena menganggap kerusakan yang sudah terjadi akibat pemberitaan tidak memadai jika hanya dibayar dengan pemberian hak jawab. Mereka menginginkan, pers harus dihukum. Jurnalis yang sudah melakukan kerusakan dipenjara, dan pers, jika perlu, dibangkrutkan.

Persoalan Kelembagaan

Kendala yang tidak kalah peliknya yang dihadapi Dewan Pers adalah kuatnya opini di masyarakat dimana Dewan Pers yang mestinya independen lebih berpihak kepada pers. Persoalan ini muncul sebenarnya terkait dengan warisan masa lalu pemerintahan Orde Baru. Sesuai perundangan, Dewan Pers adalah Independen, dan tugasnya menjaga kebebasan pers. Keluhan yang datang kepada Dewan Pers adalah Dewan Pers dianggap cenderung memenangkan kepentingan pers lebih dari kepentingan masyarakat/narasumber. Oleh karena itu, muncul usulan oleh sementara kalangan agar keanggotaan Dewan Pers dari unsur masyarakat, ditambah. Namun, usulan ini masih belum diterima oleh kalangan jurnalis. Selain itu, cara pemilihan anggota Dewan Pers yang diserahkan hanya kepada kelompok jurnalis, pemilik media, maupun wakil masyarakat sering dianggap kurang terbuka. Tawaran agar Dewan Pers melakukan pemilihan anggota mengikuti prosedur rekrutmen melalui DPR-RI, pernah diajukan sebagian kalangan DPR dengan *iming-iming* penambahan anggaran, tetapi ditolak anggota Dewan Pers, yang khawatir Dewan Pers akan politis dan tidak independen. Upaya agar Dewan Pers independen ini, sejak pascagerakan reformasi dilakukan, tidak hanya dengan mengusahakan kepengurusan dipilih melalui mekanisme kelembagaan melalui DPR, tetapi juga, mengupayakan ketersediaan anggaran operasionalnya, diupayakan secara mandiri. Namun pada akhirnya, ada sumbangan dari negara untuk operasional Dewan Pers yang sayangnya jumlahnya justru jauh lebih besar.

Dengan keharusan Dewan Pers menjadi penjaga kemerdekaan pers di satu sisi, dan meningkatkan kualitas media di sisi lain, sementara wilayah Indonesia yang begitu luas, maka anggaran yang sedikit, diakui merupakan kendala. Jumlah kasus yang begitu banyak, juga merupakan pekerjaan sehari-hari yang harus diselesaikan dengan cepat. Sementara narasumber yang dirugikan, sering tidak sabar menunggu selesainya mediasi oleh Dewan Pers, dan langsung menggunakan jalur hukum ke pengadilan. Oleh karena itu, upaya mencari dana tambahan yang tidak mengikat dari luar anggaran yang disumbangkan oleh pemerintah diusahakan juga oleh Dewan Pers. Menurut Lukas Luwarso²⁰, mantan Ketua AJI yang pernah menjadi Direktur Eksekutif Dewan Pers, persoalan kurangnya anggaran di Dewan Pers sebetulnya bisa diselesaikan jika, pegawai Kemenkominfo yang ditugaskan di Dewan Pers tidak terlalu banyak jumlahnya. Oleh karena itu, opsi mengembalikan para pegawai yang tidak dibutuhkan oleh Dewan Pers ke Kemenkominfo, dan menggantinya dengan sedikit pegawai yang efisien, bisa menyebabkan Dewan Pers tidak akan mendapatkan masalah kekurangan dana operasional.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada dasarnya, ada dua persoalan pokok yang dihadapi oleh pers Indonesia. *Pertama*, masih terancamnya kemerdekaan pers. Jika pada masa Orde Baru, ancaman kemerdekaan pers berasal dari Negara yang otoriter, maka ancaman itu sekarang berasal dari lebih banyak tempat, baik pribadi pejabat pemerintah, kalangan pengusaha, maupun kelompok masyarakat, yang merasa dirugikan pemberitaan, dan menggugat dengan pasal pidana maupun perdata biasa, di-

²⁰ Wawancara di kantor Dewan Pers tanggal 22 Oktober 2010

mana tuntutan tersebut mengancam pembangkran media maupun pemerjaraan jurnalisnya. Selain itu, di lapangan, jurnalis juga terancam kekerasan bahkan dalam bentuk pembunuhan. *Kedua*, yang ada didalam diri media maupun jurnalisnya, menyangkut kualitas yang rendah. Pemberitaan yang dihasilkan dengan kualitas yang tidak standar dan kurang atau tidak memenuhi aturan sebagaimana digariskan kode etik jurnalistik, menyebabkan narasumber secara khusus dan masyarakat secara umum dizalimi hak-haknya. Hal ini menyebabkan pers secara langsung maupun tidak langsung terancam kebebasannya. Narasumber dan masyarakat tidak suka dengan kebebasan pers, dimana media dan jurnalis memiliki hak yang khusus, jika itu hanya digunakan untuk mencederai hak-hak masyarakat dan melanggar kode etik jurnalistik itu sendiri.

Beban tugas menjaga pers bebas di satu sisi, dan menjaga hak masyarakat atas kualitas pemberitaan di sisi lain, memang bukan hanya ada di pundak Dewan Pers. Peran organisasi jurnalis, DPR dan pemerintah, serta masyarakat secara umum memiliki tanggung jawab pula. Namun, Dewan Perslah yang-sebagai regulator media di era demokrasi-mampu bertindak sebagai motor penggerak bahkan lokomotif dari tercapainya tujuan tersebut. Pertanyaannya kemudian adalah apakah tujuan tersebut sudah tercapai? Kemudian, apakah sebagai lokomotif, Dewan Pers dapat menggerakkan seluruh gerbong kearah kemajuan? Dalam kaitan ini, menilai berhasil tidaknya kinerja Dewan Pers tidak hanya sekedar mengukur tinggi atau rendahnya tingkat kegiatan, tetapi dengan melihat fakta ada tidaknya ancaman kemerdekaan pers di satu sisi, dan terjaganya hak-hak narasumber maupun masyarakat umum akan kualitas pemberitaan yang memenuhi standar kode etik jurnalistik. Sayangnya, hingga saat ini, ancaman itu terus ada dan memakan korban, sementara kualitas jurnalis, pada tataran tertentu, masih sangat memprihatinkan.

Dilihat dari sisi perundangan, sampai hari ini, pengadilan di Indonesia masih menerima gugatan terhadap media dengan menggunakan pasal-pasal pidana maupun perdata biasa, dan tidak menggunakan UU Pers. Meskipun ada sedikit kemajuan di peradilan kita, dimana Mahkamah Agung mengeluarkan surat edaran yang meminta hakim di pengadilan kasus pers agar menggunakan saksi ahli dari Dewan Pers, tetapi belum pernah ada kejadian gugatan pengadilan atas kasus pers menggunakan semata-mata UU Pers, baik gugatan langsung maupun sesudah proses mediasi Dewan Pers gagal. Dalam hal ini, belum ada pula Keputusan MA yang mewajibkan pengadilan menggunakan UU Pers dalam kasus sengketa pemberitaan.

Di sisi yang lain, terjaganya hak masyarakat dengan ketersediaan berita berkualitas, dan terhormatnya hak narasumber dengan penulisan berita yang memenuhi kode etik jurnalistik, masih menjadi pertanyaan sampai saat ini. Oleh karena itu, cara mengukur apakah kinerja Dewan Pers berhasil atau gagal, mendapatkan kemajuan, mandeg atau bahkan mundur? Ini bisa dilakukan dengan melihat apakah dua fakta pokok di atas mengalami perbaikan atau tidak? Dengan melihat capain periode Kepengurusan 2007-2010, dimana sudah dilahirkan seperangkat regulasi yang melengkapi dan menjadikan pelaksanaan UU No 40 tentang Pers menjadi lebih praktis, maka ukuran keberhasilan Kepengurusan untuk periode 2010-2013 paling tidak mencakup empat indikator berikut. *Pertama*, apakah regulasi tersebut, bisa operasional di lapangan, disepakati semua pihak yang berperkara dan digunakan di lapangan sehingga mekanisme alat ukur salah benar produk jurnalistik? *Kedua*, apakah ada penyempurnaan-penyempurnaan dalam regulasi dengan adanya perkembangan masalah? *Ketiga*, apakah dari sisi pelaksanaan bisa efisien dan efektif dalam arti cepat dan menyelesaikan kasus secara purna? *Terakhir*, apakah ada kemajuan dalam peradilan di Indo-

nesia, dimana peradilan hanya menggunakan UU Pers dan regulasi di bawahnya yang diproduksi oleh Dewan Pers? Keempat indikator ini mestinya bisa dilihat dalam tahun-tahun kepengurusan yang akan datang. Sementara dalam 10 bulan terakhir, apa yang bisa dilihat adalah sejauh mana Dewan Pers melaksanakan ketujuh perintah undang-undang sebagaimana telah dibahas dalam hampir keseluruhan bab ini. []

LSF: Gunting Demokrasi

Membicarakan regulator untuk media film, Lembaga Sensor Film (LSF), kita tidak akan mungkin memisahkannya dari regulasi yang membentuknya, Undang-undang Perfilman. Sebenarnya sudah ada Undang-Undang Perfilman terbaru, yaitu Undang-undang nomor 33 tahun 2009, yang juga merumuskan tentang lembaga sensor film (dengan huruf kecil), namun karena sampai sekarang peraturan pemerintah yang mengatur Lembaga Sensor Film secara mendetail belum ada, Lembaga Sensor Film sekarang ini secara kelembagaan masih bekerja berdasarkan Undang-undang Perfilman yang lebih lama, Undang-undang nomor 8 tahun 1992 beserta Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 1994 sebagai regulasi pelaksanaannya.

Undang-undang Perfilman yang terbaru tidak diterima oleh masyarakat dengan mudah, terutama sebagian masyarakat perfilman. Kelompok ini bahkan menolak kehadiran UU Perfilman tersebut karena tidak berpihak melindungi kebebasan bermedia dan melindungi pekerja film. Undang-Undang nomor 33 tahun 2009 ini menimbulkan kontroversi sejak pertama kali diberlakukan. Secara umum Undang-undang ini ditolak karena isinya yang dinilai tidak berpihak pada dunia perfilman itu sendiri dan juga dinilai tidak de-

mokratis. Menurut Lisabona Rahman, seorang kritisi sekaligus pekerja film, bila film dianggap sebagai kreasi seni, UU Perfilman dianggap belum melindungi hak cipta. Sementara, bila film dianggap sebagai bentuk media komunikasi massa, UU Perfilman dianggap belum melindungi seluruh pekerjaannya. Hal ini berbeda dengan UU pers yang juga mengatur media. Ia kemudian membandingkan undang-undang Perfilman dengan undang-undang untuk media yang lain, Undang-undang nomor 40 tahun 1999 tentang Pers. UU Perfilman dibandingkan dengan UU Pers dan menyimpulkan bahwa UU Pers lebih demokratis karena melindungi media untuk bebas dan independen, sementara UU Perfilman tidak demokratis karena masih menerapkan pengawasan dan kontrol yang ketat pada media film itu sendiri. Intinya, menurutnya UU Perfilman yang terbaru ini adalah “*kill bill*” bagi dunia perfilman sendiri.¹

Dalam pandangan banyak kalangan, undang Undang Perfilman tahun 2009 dianggap disusun terlalu cepat tanpa mendengarkan masukan dari berbagai pihak, terutama pekerja dalam bidang perfilman. DPR dianggap melakukan “kejar tayang” untuk menyelesaikan regulasi tanpa mendalami terlebih dahulu esensinya. Seperti diketahui, fungsi legislasi DPR periode 2004–2009 dinilai sangat rendah. Selain itu, faktor lain yang menyebabkan pembahasan dan penetapan UU Perfilman ini lolos dari pengamatan berbagai elemen masyarakat sipil adalah perhatian mereka yang lebih terpusat pada RUU Kerahasiaan Negara. RUU Kerahasiaan Negara dinilai berimplikasi lebih besar terhadap demokrasi dibandingkan dengan UU Perfilman walau sebenarnya dampak keduanya sama saja, memudahkan kebebasan bermedia yang telah didapat selama ini selama sekitar satu dekade ini.

¹ Lisabona Rahman “UU Perfilman 2009: Biarkan Masyarakat Tak Kunjung Mandiri”. Terarsip dalam [www. Rollingstone.co.id](http://www.Rollingstone.co.id) tanggal 27 Oktober 2009.

Berbagai elemen masyarakat tersebut terlalu terfokus pada RUU Kerahasiaan Negara sehingga tidak dapat berbagi tugas pengawasan dengan baik. Pada akhirnya ketika UU Perfilman ditetapkan, elemen- elemen masyarakat sipil yang bergerak dalam bidang media, terutama film, terkejut. UU Perfilman yang lebih baru ini awalnya dianggap akan lebih baik dibandingkan dengan UU Perfilman yang lebih awal, yaitu Undang-Undang nomor 8 tahun 1992, ternyata malah lebih otoriter dari produk hukum serupa yang lebih awal tersebut.

UU Perfilman nomor 8 tahun 1992 yang otoriter masih dinilai “wajar” karena rezim yang menghasilkannya pun otoriter. Hal yang berbeda terjadi pada Undang-Undang nomor 33 tahun 2009 yang dinilai tidak demokratis padahal lahir dari pemerintah yang relatif demokratis. Salah satu penjelasnya adalah karena pada usia Reformasi yang semakin tua ini, perlahan namun pasti negara menutup kembali kebebasan bermedia yang sempat dijalankan dengan baik.

Paling tidak terdapat dua kelompok masyarakat yang melakukan kritik atas disahkannya UU Perfilman ini. Kelompok masyarakat yang pertama adalah Masyarakat Film Indonesia (MFI) yang kemudian bergabung dengan beberapa orang lagi untuk membentuk *Pemangku Kepentingan Perfilman* yang berjumlah tiga puluh dua orang, termasuk Deddy Mizwar, Mira Lesmana, dan Riri Reza. Kelompok ini pada siaran persnya tanggal 8 September 2009 memberikan beberapa keberatan atas disahkannya UU nomor 33 tahun 2009 tentang Perfilman (lihat situs resmi MFI).²

Keberatan-keberatan itu adalah sebagai berikut.

1. Bahwa proses pembahasan yang telah dilakukan DPR-RI periode 2004 – 2009 bersama Pemerintah ternyata kurang partisipatif sehingga sebagian besar Pemangku Kepentingan Perfilman

² <http://masyarakatfilmindonesia.wordpress.com>, diakses tanggal 25 November 2010.

telah menghimbau penundaan pengesahan atas undang-undang tersebut. Namun demikian himbauan tersebut diabaikan.

2. Bahwa tanpa mengurangi maksud baik dari penyusunan Undang-Undang tentang Perfilman tersebut, ternyata ada materi muatan yang bertentangan dengan semangat perlindungan dan pemberdayaan perfilman sebagai bagian dari agenda kebudayaan, antara lain :
 - Tidak adanya jaminan perlindungan terhadap kebebasan kreatif;
 - Tidak dengan tegas mengatur kewajiban negara dalam kerangka pendidikan dan apresiasi film sebagai bagian dari agenda kultural;
 - Ada kecenderungan bahwa materi muatan tersebut juga mengklaim Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bahwa Pemerintah memperlakukan bidang perfilman sebagai cabang produksi yang dikuasai oleh negara.
3. Bahwa materi muatan undang-undang ini membahayakan dan mengancam hak konstitusional para pekerja dan penonton film sebagai warga negara sebagaimana telah dijamin oleh UUD 1945 yakni Pasal 28, Pasal 28 huruf C, Pasal 28 huruf F, dan Pasal 32 ayat (1).
4. Bahwa materi muatan dalam undang-undang tersebut memiliki tingkat ancaman terhadap Hak Asasi Manusia yang sama tingginya dengan yang termuat dalam Rancangan Undang-Undang Rahasia Negara yang oleh Pemerintah dan DPR RI periode 2004-2009 telah disepakati untuk ditunda pembahasan dan pengesahannya.

Kelompok masyarakat ini adalah orang-orang yang berkecimpung dalam bidang perfilman dan terutama berasal dari generasi muda. Generasi lebih muda dari orang-orang bidang perfilman

inilah yang bahkan sejak awal sudah menolak disahkannya UU Perfilman tahun 2009 dan secara eksplisit berniat melanggarnya.³ Bisa dikatakan para pekerja di bidang perfilman sejak UU Perfilman disahkan terbagi ke dalam dua kubu. Mereka juga tidak terlalu antusias terlibat dalam acara perfilman di mana pemerintah masuk di dalamnya, misalnya, Festival Film Indonesia (FFI). Salah satu akibatnya adalah pelaksanaan FFI pertama setelah UU Perfilman disahkan tidak berjalan dengan baik.

Seperti diberitakan *Koran Tempo* tanggal 4 Desember 2010, dewan juri baru mengumumkan nominasi yang tertunda. Sementara dewan juri lama yang dipecat oleh Komite FFI, bahkan sudah mengumumkan pemenang FFI 2010. Ini adalah kisruh terkini di FFI setelah tiga isu yang mencuat, yaitu kurangnya jumlah film yang dipilih sebagai nominator. Dewan Juri hanya memilih delapan film nominator dari minimal sepuluh yang diwajibkan sesuai dengan buku panduan FFI sendiri. Isu kedua adalah tidak munculnya film *Sang Pencerah* yang merupakan salah satu film yang dianggap bagus pada tahun ini. Hal ini bertentangan dengan harapan banyak orang. *Ketiga*, ditundanya pengumuman nominasi film tersebut di Batam dan “pemecatan” Dewan Juri lama. Dewan Juri yang lama tetap memenangkan film *Sang Pencerah* dalam pengumuman versi mereka, sementara film tersebut tidak dipilih sebagai *nomine* oleh Dewan Juri baru.⁴

Kelompok masyarakat lain yang melakukan kritik atas diberlakukannya UU Perfilman adalah Koalisi Peduli UU Perfilman Yogyakarta (KPUUPY) yang memberikan kritik komprehensif atas UU tersebut. Kritik yang utama KPPUPY adalah paradigma UU Perfilman yang cenderung otoriter, terutama masih diberlakukan-

³ Lihat <http://entertainment.kompas.com/read/2009/09/08/e232628/> masyarakat.film.bertekad.melanggar.uu.perfilman.bar, diakses tanggal 2 Desember 2010.

⁴ www.okezone.com, diakses tanggal 2 Desember 2010.

nya sensor. Sensor adalah milik rezim otoriter yang meredupkan pemikiran kritis masyarakat walau selalu dipropagandakan bahwa sensor untuk melindungi masyarakat. Selain sensor, permasalahan lain yang juga mendapatkan kritik adalah UU Perfilman ini tidak melindungi publik karena mengabaikan peran film yang berbasis komunitas dan terlalu berat pada sisi tata-niaga⁵.

Sensor dan Visi Otoritarianisme

Film di Indonesia adalah media yang unik. Film adalah media yang relatif kurang populer, misalnya, bila dibandingkan dengan televisi. Namun, film mendapatkan kontrol yang paling ketat dibandingkan dengan media lain di Indonesia. Film bahkan mendapatkan kontrol ketat dari rencana produksi sampai dengan eksekusi. Kontrol negara semacam ini adalah kontrol yang menyeluruh dan terjadi sejak era Orde Baru. UU Perfilman yang sekarang ini pun masih tetap mencantumkan kewajiban melapor bagi siapa pun yang memproduksi film. Alasannya, agar tidak terjadi duplikasi judul. Sebuah argumen yang tidak tepat karena tindakan melaporkan produksi film ini justru dianggap oleh sebagian pekerja film sebagai cara pemerintah untuk mengontrol. Ketentuan ini menunjukkan bahwa masih terdapat kontrol ketat yang tidak berubah sejak era otoriter padahal semangat demokrasi masih menjadi esensi pada era Reformasi seperti sekarang.

Kemungkinan cara pandang atas film yang unik ini sudah ada sejak awal. Film secara ambigu dipahami sebagai media yang berpotensi besar menjangkau banyak anggota masyarakat. Film yang dipandang sebagai alat propaganda inilah yang membuat film mendapatkan perhatian berlebih oleh penguasa sejak awal. Sensor

⁵ Lihat Puji Rianto, Dyna Herlina, Lukas Ispandriarno, Darmanto & Masduki (2010). *Sikap KPUUPY atas Disahkannya UU Perfilman No. 33 Tahun 2009*. Yogyakarta: KPUUPY, PKMBP dan Yayasan Tifa.

adalah aspek kontrol pemerintah yang paling mudah terlihat atas bentuk dan isi film. Sensor sudah lama dilakukan oleh pemerintah Indonesia, sebelum era Lembaga Sensor Film (LSF), mandat menyensor itu sudah diberikan pada BSF (Badan Sensor Film), sebuah institusi perfilman Indonesia yang paling tua dan tangguh. BSF lahir dari warisan Belanda (Sen, 2009: 114). Penjajah memang berkepentingan terus mengontrol film dan semua jenis media dengan ketat agar kekuasaannya terus berlangsung. Namun, bila pemerintah sendiri yang mengontrol dengan ketat, maka hal ini wajib dipertanyakan.

Pemerintah otoriter Orde Baru, selain lembaga BSF, juga melakukan “sensor” sejak awal. Tahap-tahap pra-sensor itu mulai berlaku dalam dekade pertama kekuasaan Orde Baru. Sejak tahun 1976, setiap pekerja film harus memiliki izin dari organisasi profesi yang disahkan oleh pemerintah. Skenario film pun memerlukan persetujuan Direktorat Film di Departemen Penerangan sebelum pengambilan gambar bisa dimulai. Pada saat pengambilan gambar selesai, hasil yang belum diedit harus diserahkan pada pejabat yang sama untuk mendapatkan “petunjuk” tentang bagian mana dan apa yang harus dipotong. Pra-sensor sebelum sensor sesungguhnya ini bersifat informal namun tak bisa diabaikan. Ini adalah bentuk pengontrolan secara “halus” oleh pemerintah⁶.

Kedua jenis sensor ini sekarang ditambah dengan “sensor” yang dilakukan oleh kelompok-kelompok tertentu di masyarakat. Hal ini terjadi karena negara tidak memberikan perlindungan yang utuh pada pekerja film, dan pekerja media pada umumnya sehingga kelompok-kelompok tertentu dapat melakukan pemberangusan yang sebenarnya tidak boleh dilakukan. Kelompok masyarakat ter-

⁶ Krishna Sen & David T. Hill 2001. *Media, Budaya dan Politik di Indonesia*. Jakarta: ISAI dan Media Lintas Inti Nusantara hal. 162–163.

tentu bisa menghentikan pengambilan gambar sebuah film, menghentikan pemutaran film, bahkan membubarkan diskusi tentang film yang mereka anggap tidak sesuai dengan pandangan mereka. Pemberangusan oleh kelompok-kelompok masyarakat tertentu sebenarnya tidak hanya terjadi pada media film, tetapi juga pada media yang lain⁷. Dalam hal ini, negara sudah melakukan dua kesalahan. *Pertama*, negara menetapkan regulasi yang tidak demokratis. Negara yang mestinya menjamin hak warga negara untuk berkomunikasi, antara lain melalui media film sesuai dengan konstitusi malah mengontrol dan menghambat kesempatan berkomunikasi tersebut. *Kedua*, negara tidak melakukan tindakan hukum untuk melindungi pekerja film sehingga berbagai kelompok tertentu di dalam masyarakat merasa tindakan kekerasan yang mereka lakukan benar adanya. Negara membiarkan kelompok masyarakat tertentu menghambat kesempatan kelompok masyarakat lain dalam berkomunikasi dan mendapatkan informasi. Di sisi lain, yang tidak kalah pentingnya, sensor lahir dari paradigma otoritarian yang sebenarnya, jika dilihat dari konstitusi kita, sudah tidak sesuai lagi dengan zamannya. Dalam argumen teoritik sebagaimana telah dipaparkan pada bab I, sensor diberlakukan di negara-negara otoriter. Pemberlakuan sensor berkait erat dengan bagaimana relasi masyarakat dan negara di bangun. Di sini, masyarakat tidak dianggap sebagai individu-individu rasional sebagaimana diyakini dalam falsafah libertarian. Hal ini tidak hanya tercermin dalam pasal-pasal sensor yang ada dalam UU Perfilman atau PP, tetapi juga berkembang dalam pandangan-pandangan anggota LSF.

Ketiga informan dari LSF menyatakan bahwa masyarakat Indonesia belum siap. Seperti komentar yang dikemukakan Djama-

⁷ Lihat, misalnya, hasil penelitian PR2Media. Iwan Awaluddin Yusuf dkk, 2010. *Pelarangan Buku di Indonesia: Sebuah Paradoks Demokrasi dan Kebebasan Berekspreasi*, Yogyakarta: PR2Media dan FES.

lul, “Kalau kita melihat film-film yang sekarang tanpa ada yang dibuang, wow, itu dasyat amat”. Oleh karena itu, menurut Djama-lul, saat ini, belum waktunya tidak diberlakukan sensor karena pe-ngaruhnya besar. Hal yang kurang lebih sama dikemukakan oleh anggota LSF lainnya, Nunus Supardi. Ia mengatakan bahwa salah satu hal yang memprihatinkannya adalah ketidaksiapan masyarakat dalam mengantisipasi berbagai perubahan. Supardi mencontohkan di Eropa masyarakatnya sudah siap. Oleh karena itu, menurutnya, bagaimana menyiapkan masyarakat sadar dan mampu melakukan sensor sendiri. Lebih lanjut, ia mengemukakan,

Di Amerika, Eropa, pendidikan itu dilakukan. Di sini nggak ada, sehing-ga kalau kita lihat, di Amerika, Eropa, mall menjual majalah dewasa, nggak ada anak kecil. Beda dengan di sini, malah didatangi. Itu yang saya maksud. Apapun klasifikasi ya silahkan saja. Tapi masyarakat kita, menurut penilaian saya, belum mampu untuk melakukan sensor sendiri, karena belum ada sosialisasi, pendidikan lah. Orang merasa malu untuk menonton yang bukan umurnya, di sini nggak berlaku.⁸

Dalam pandangan Tedjo Baskoro⁹, hak dan kewajiban harus diletakkan pada semua orang. Perkara *equality*, memberikan bobot hak dan kewajiban, itu berpulang pada legal *drafter* atau pemerin-tah dalam hal ini. Dalam kaitan ini, Tedjo mengemukakan bahwa kebebasan tidak boleh hanya dimaknai ibarat kita mempunya mo-bil dan membelinya dari Luar Negeri, maka ketika kita mengenda-rainya di halaman rumah 1 ha, maka tidak menggunakan SIM-pun tidak akan masalah. Namun, jika dikendarai di jalan raya, maka kita bertemu dengan kebebasan orang lain sehingga kita juga harus melengkapi instrumen-instrumen yang isinya juga menghormati

⁸ Nunus Supardi, Wakil Ketua Lembaga Sensor Film, Wawancara di kantor LSF tanggal 27 Oktober 2010.

⁹ Wawancara di kantor LSF tanggal 28 Oktober 2010.

hak-hak orang lain, misalnya, SIM. Oleh karena itu, menurutnya, “Sebetulnya kalau kita mau memaknai secara (arif) itu equal, antara kreativitas dan sensor, itu sama”.

Pandangan yang sangat kuat akan pentingnya sensor membuat anggota LSF pada akhirnya juga menolak jika pengaturan film diserahkan hanya pada sistem klasifikasi. Dalam hal ini, Djamelul mengemukakan bahwa jika hanya berdasar klasifikasi, maka film dewasa yang nonton adalah dewasa. Namun sekarang, di mall-mall, anak-anak juga masuk. Walau sudah disebutkan untuk dewasa, orang tua ke mall bersama anak-anak, makan-makan, sudah itu ke bioskop ramai-ramai, asal beli tiket, maka mereka bisa masuk. Oleh karena itu, dengan tegas, Djamelul mengemukakan “Apalagi penduduk kita yang 220 juta, mungkin urban bisa, tapi kalau di rural itu saja protesnya luar biasa. Saya kira belum waktunya melulu klasifikasi, walau di UU yang baru ini kita tidak boleh memotong *'kan?*”¹⁰ Pertanyaannya kemudian jika memang masyarakat belum siap hanya dengan mengandalkan sistem klasifikasi, dan bukannya dengan sensor, lantas kapankah masyarakat akan dianggap siap? Pertanyaan ini menarik untuk dijawab karena sensor telah diberlakukan selama kurang lebih 20 tahun. Jika masyarakat tidak siap hingga UU No. 33 tahun 2009 disahkan, maka kapankah masyarakat dianggap siap?

Tentang Lembaga Sensor Film

Sebelum mendiskusikan Lembaga Sensor Film kepengurusan sekarang, terlebih dahulu kita mendiskusikan landasan hukum bagi bekerjanya Lembaga Sensor Film sebagai salah satu regulator media di negeri ini. Walaupun sudah ada Undang-undang Perfilman, Un-

¹⁰ Djamelul Abidin Ass, Ketua Komisi B Lembaga Sensor Film, wawancara di kantor LSF 27 Oktober 2010.

dang-Undang Nomor 33 tahun 2009, LSF yang sekarang bekerja berdasarkan Undang-undang Perfilman yang lama, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1992. Undang-undang Perfilman yang pertama lahir di Republik Indonesia ditetapkan pada tanggal 30 Maret 1992 dengan Nomor 8 tahun 1992.

Atas masukan dari berbagai pihak dan juga penggunaan hak inisiatif yang dimilikinya, DPR RI telah berhasil menetapkan Undang-undang Perfilman yang kedua, untuk menggantikan peraturan sebelumnya, dengan nomor 33 tahun 2009 pada tanggal 8 Oktober 2009, walau berbagai kelompok pekerja film dan elemen-elemen lain masyarakat sipil menentangnya. Undang-undang Perfilman yang baru ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu tanggal 8 Oktober 2009.

Undang-undang Perfilman yang baru ini mengatur berlakunya Lembaga Sensor Film melalui Ketentuan Peralihan. Ketentuan Peralihan ini diatur dalam Bab XIII pasal 84 dan pasal 85 Undang-undang Perfilman yang berkaitan dengan lembaga sensor film, menetapkan dua hal. *Pertama*, anggota lembaga sensor film yang telah ada tetap menjalankan tugas dan fungsinya sampai ditetapkan anggota lembaga sensor film sesuai dengan undang-undang perfilman ini. *Kedua*, khusus mengenai lembaga sensor film diatur dalam Bab XIV Ketentuan Penutup, pasal 86 yang berbunyi, “Lembaga Sensor Film sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 ayat (1) harus sudah terbentuk paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan”.

Sampai sekarang, Peraturan Pemerintah yang mengatur pembentukan Lembaga Sensor Film belum ada padahal UU perfilman sudah berlaku selama satu tahun. Kemungkinan LSF baru belum bisa terbentuk pada waktunya mengingat waktu yang diperlukan untuk pembentukan itu tinggal enam bulan lagi. Dengan demikian, besar sekali kemungkinannya terjadi kekosongan dalam pengaturan

bidang perfilman bila sampai pada waktunya, lembaga sensor film belum terbentuk juga¹¹.

Lembaga Sensor Film terdiri dari dua komisi, yaitu komisi A dan komisi B. Komisi A memiliki fungsi pemantauan nilai-nilai budaya dan masyarakat, regulasi dan advokasi, serta masalah hukum. Komisi B bertugas melakukan pemantauan kinerja LSF. Komisi B mengelola respon masyarakat terhadap kinerja LSF, kemudian evaluasi, tanggapan masyarakat kepada LSF, dan sosialisasi LSF kepada masyarakat. Kesemuanya ini merupakan tugas sekunder karena tugas primer seluruh anggota LSF adalah melakukan sensor.

Anggota LSF berasal dari berbagai latar belakang, mulai dari anggota yang mewakili masyarakat sipil sampai yang mewakili pemerintah. Namun sebagai lembaga yang mengurus kepentingan publik, LSF tidak transparan, terutama dalam memberikan latar belakang yang lengkap mengenai para anggotanya. Ini penting karena bila kita mengetahui latar belakang anggota yang lebih lengkap, maka kita akan dapat mengetahui kontribusi yang pernah diberikan oleh mereka atas dunia perfilman Indonesia atau setidaknya bagaimana kualitas “sensor” yang dihasilkan.

¹¹ Pasal kedua yang menyoal sensor adalah pasal 58, yang berbunyi sebagai berikut (1) Untuk melakukan penyensoran sebagaimana dimaksud dalam pasal 57 ayat (2) dan ayat (3) dibentuk lembaga sensor film yang bersifat tetap dan independen; (2) Lembaga sensor film sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia; (3) Lembaga sensor film bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri; (4) Lembaga sensor film dapat membentuk perwakilan di ibukota propinsi. Kemudian, pasal 64 membicarakan hal yang juga penting, yaitu bagaimana “bangunan” lembaga sensor dibentuk, yaitu jumlah anggota lembaga sensor dan masa kerja mereka. Secara lengkap pasal ini berbunyi sebagai berikut:

- (1) Anggota lembaga sensor film berjumlah 17 (tujuh belas) orang terdiri atas 12 (dua belas) unsur masyarakat dan 5 (lima) orang unsur Pemerintah.
- (2) Anggota lembaga sensor film memegang jabatan selama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (3) Anggota lembaga sensor film diangkat oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Pengangkatan dan pemberhentian anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Secara lengkap, berdasarkan wawancara dengan Djamalul, anggota LSF periode sekarang berasal dari: 16 orang dari instansi pemerintah (kementerian, instansi pemerintah, Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, Dinas Pendidikan Nasional, Depkominfo, Departemen Agama, Kesra, Kepolisian, BIN, Mabes TNI). Kemudian, anggota ini ditambah dengan sepuluh perwakilan dari organisasi masyarakat, tujuh dari organisasi agama, seperti MUI, PGI, KWI, Walubi, Muhammadiyah, PBNU, dan masih ada tiga dari asosiasi profesi, seperti PWI, PGRI, dan Kowani. Selain itu, masih ada enam belas tenaga ahli: tenaga ahli itu dari bidang perfilman, penyiaran, psikologi, sosiologi, praktisi hukum. Terakhir, masih ada lima kelompok masyarakat yang disebut budayawan.¹²

Walaupun jumlah keseluruhan anggota 45 orang, tidak semuanya aktif. Menurut Djamalul, anggota LSF yang aktif berjumlah 40 orang. Tiga orang meninggal, sementara dua orang mendapatkan tugas lain dari pemerintah, antara lain menjadi staf duta besar.¹³ Dalam kaitan ini, tidak ada mekanisme penggantian anggota bila ada yang tidak menyelesaikan tugasnya. Para anggota baru diganti ketika masa kerja berakhir. Untuk periode sekarang, masa kerja LSF sampai tahun 2012.

Setiap anggota LSF mendapatkan pembekalan sesuai dengan ketentuan dalam PP nomor 7 tahun 1994, yaitu tentang teknis penyensoran. Ketika seleksi pun setiap anggota LSF mesti memiliki wawasan tentang perfilman sebagai salah satu kriteria. Sayangnya, kriteria lain tidak dibuka untuk masyarakat luas, termasuk jejak rekam calon anggota sehingga masyarakat sulit untuk menilai kontribusi seorang anggota LSF bila mereka telah menjadi bagian di dalamnya.

¹² Djamalul Abidin Ass, Ketua Komisi B Lembaga Sensor Film, wawancara di kantor LSF 27 Oktober 2010.

¹³ Djamalul Abidin Ass, Ketua Komisi B Lembaga Sensor Film, wawancara di kantor LSF 27 Oktober 2010.

Kinerja LSF

Dilihat dari sudut manapun, lembaga sensor anti demokrasi. Namun, karena ia eksis dalam sistem yang mestinya demokratis dan terlebih menggunakan uang negara, maka bagaimanapun eksistensinya perlu dikaji. Minimal, bagaimana lembaga bekerja dalam melakukan penyensoran? Apakah menjunjung prinsip “demokrasi”, dikerjakan dengan sungguh-sungguh melalui pertimbangan berbagai aspek atau hanya sekadar pekerjaan sambil lalu yang mempunyai kualitas rendah?

Kemudian, untuk melihat hal itu, mau tidak mau kita dihadapkan pada kompetensi anggota LSF. Berdasarkan UU yang baru, Lembaga sensor film dibantu oleh sekretariat dan tenaga sensor yang memiliki kompetensi di bidang penyensoran. Hal ini jelas akan membantu peningkatan kinerja anggota lembaga sensor film yang tugasnya mengambil kebijakan. Hal ini berbeda dengan LSF bentukan UU Perfilman terdahulu yang bekerja “marathon” tanpa bantuan dari tenaga teknis.

Kapasitas dan kompetensi anggota LSF adalah aspek yang penting, terutama bila dikaitkan dengan kepentingan publik. Walau begitu, sulit untuk mewujudkan kinerja yang bagus karena anggota LSF bentukan UU Perfilman tahun 1992 masih bekerja *part-time*, tidak seperti regulator media yang lain. Mereka masih memiliki pekerjaan lain sehingga sulit untuk memfokuskan diri pada pekerjaan di LSF.

Walaupun kompetensi yang dimiliki oleh para anggota Lembaga Sensor Film memadai, terdapat permasalahan yang berat. Permasalahan tersebut adalah jumlah dan sensor film untuk televisi. Ini bisa dilihat dari kutipan wawancara berikut.

Ini masalah lagi. Apalagi program TV, sekarang saja ini kejar tayang aja kewalahan kan untuk mengejar sensor. Jadinya kita ini Sabtu-Minggu juga masuk untuk stripping sinetron-sinetron yang setiap hari itu kan?

Jadinya ya terpaksa masuk untuk hari Sabtu dan Minggu, hari Libur. Kalau film layar lebar nggak masalah, tetapi TV itu yang kejar tayang. Kita beda dengan dengan luar negeri ya. Mereka sudah siapkan 100 episode. Kalau di sini tidak. Sore nanti baru selesai syutingnya, padahal itu belum diedit dan segala macam kan?¹⁴

Cara untuk memperkuat kapasitas dan kompetensi adalah pembekalan bagi para anggota Lembaga Sensor Film. Pembekalan untuk anggota LSF dilakukan dengan berbagai cara, antara lain melalui buku panduan. Dalam hal ini, salah seorang anggota LSF mengemukakan,

Yang pertama kita kan diberi buku panduan, dan yang kedua, sebelumnya kita diberi diklat tentang sensor, tentang film. Ya tapi itu tadi, sebagai orang kebudayaan kan yang dibaca banyak, luas, termasuk film itu sudah bagian yang saya perhatikan. Jadi *enjoy* saja.¹⁵

Transparansi kerja adalah salah satu prinsip penting yang sebaiknya dipenuhi oleh sebuah regulator media seperti Lembaga Sensor Film. Transparansi kerja dimulai dari hasil keputusan yang dikeluarkan oleh Lembaga Sensor Film, yaitu surat tanda lulus atau tak lulus sensor. Pasal 59 adalah pasal ketiga dalam bab tentang sensor. Pasal ini berbunyi: Surat tanda lulus sensor sebagaimana dimaksud dalam pasal 57 ayat (1) diterbitkan oleh lembaga sensor film. Penjelasan mengenai penerbitan surat lulus sensor dan surat tak lulus sensor perlu dijelaskan lebih mendetail karena bila berpijak pada Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film, penjelasan yang tersedia belum cukup mendetail. Ini berbeda dengan UU Perfilman sebelumnya. Pasal 60 UU

¹⁴ Djamalul Abidin Ass, Ketua Komisi B Lembaga Sensor Film, wawancara di kantor LSF 27 Oktober 2010.

¹⁵ Nunus Supardi, Wakil Ketua Lembaga Sensor Film, wawancara di kantor LSF 27 Oktober 2010.

No. 33 menyebutkan bahwa (1) Lembaga sensor film sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 ayat (1) melaksanakan penyensoran berdasarkan pedoman dan kriteria sensor film yang mengacu pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dan pasal 7; (2) Lembaga sensor film melaksanakan penyensoran berdasarkan prinsip dialog dengan pemilik film yang disensor; (3) Lembaga sensor film mengembalikan film yang mengandung tema, gambar, adegan, suara dan teks terjemahan yang tidak sesuai dengan pedoman dan kriteria sensor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada pemilik film yang disensor untuk diperbaiki; (3) Lembaga sensor film mengembalikan iklan film yang tidak sesuai dengan isi film sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 21 ayat (2) kepada pemilik iklan film untuk diperbaiki; (4) Lembaga sensor film dapat mengusulkan sanksi administratif kepada Pemerintah terhadap pelaku kegiatan perfilman atau pelaku usaha perfilman yang melalakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dan pasal 7.

Kemudian, berdasarkan penjelasan untuk ayat (2) dari UU Perfilman, kita mendapatkan bahwa: Yang dimaksud dengan “prinsip dialog” adalah mengundang pemilik film untuk memberi dan menerima penjelasan terkait dengan isi film yang sedang disensor. Yang dimaksud dimaksud dengan “pemilik film yang disensor” adalah pelaku kegiatan perfilman, pelaku usaha perfilman, perwakilan diplomatik atau badan internasional yang diakui Pemerintah. Penjelasan seperti ini tidak memadai karena sebenarnya bila proses kerja LSF berdasarkan visi kepublikan, terutama aspek transparansi, dialog dengan publik yang lebih luas sudah terwujud dengan sendirinya. Dalam masyarakat yang demokratis, dialog adalah sebuah keharusan.

Berdasarkan pengamatan, situs lsf sudah cukup bagus walau proses dan hasil sensor belum sepenuhnya bisa diakses oleh publik yang lebih luas. Hasil dari diskusi dan perdebatan tidak bisa di-

akses oleh publik. Hasil diskusi dari penyensoran baru digunakan untuk internal, namanya BAP atau Berita Acara Penyensoran, tidak disampaikan keluar walau pun pihak pemilik film bisa menyanyakannya kepada anggota LSF. Berita Acara Penyensoran ini sebenarnya sangat penting untuk menunjukkan keterbukaan kerja LSF. Sayangnya, masih belum bisa diakses oleh masyarakat luas.¹⁶ BAP tidak bisa diminta oleh publik, dan menjadi semacam ”rahasia” LSF. Padahal, melalui BAP inilah, kita bisa mengetahui mengapa sebuah adegan disensor, sedangkan yang lainnya tidak?

Hubungan dengan publik adalah aspek ketiga dari prinsip demokrasi yang seharusnya dipenuhi oleh Lembaga Sensor Film sebagai regulator media. Interaksi dengan publik antara lain termuat dalam pasal 61¹⁷. Sebaiknya memang, lembaga sensor film mengurus peningkatan pemahaman masyarakat atas media film. Lembaga bentukan negara semestinya bukan pihak yang “mengontrol”, melainkan pihak yang “memfasilitasi”. Permasalahannya adalah pengenalan kecakapan bermedia, termasuk film, selama ini menjadi urusan masyarakat sipil. Pihak negara, terutama pemerintah,

¹⁶ Wawancara dengan Djamalul Abidin Ass, Ketua Komisi B Lembaga Sensor Film, Wawancara di kantor LSF tanggal 27 Oktober 2010.

¹⁷ Pasal 61 adalah hal yang baru karena memuat ketentuan bahwa lembaga sensor film mesti memasyarakatkan dirinya sendiri. Bunyi pasal ini secara lengkap adalah sebagai berikut:

- (1) Lembaga sensor film memasyarakatkan penggolongan usia penonton film dan kriteria sensor film.
- (2) Lembaga sensor film membantu masyarakat agar dapat memilih dan menikmati pertunjukan film yang bermutu serta memahami pengaruh film dan iklan film.
- (3) Lembaga sensor film mensosialisasikan secara intensif pedoman dan kriteria sensor kepada pemilik film agar menghasilkan film yang bermutu.

Penjelasan dari (2) seperti yang tercantum dalam bagian Penjelasan UU Perfilman ini adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “membantu masyarakat” meliputi:

- a. Membantu pemilik film dalam memberi informasi yang benar dan lengkap kepada masyarakat agar dapat memilih dan menikmati film yang bermutu; dan
- b. Menerbitkan materi pendidikan untuk media dalam upaya membantu masyarakat mencerna pengaruh pertunjukan film dan iklan film.

lebih bertugas memberikan fasilitas yang baik pada masyarakat, bukannya malah mengurus hal-hal yang sudah ada di wilayah masyarakat sipil sementara regulator medianya sendiri lupa dengan tugas utamanya.

Permasalahan mengenai independensi anggota LSF juga disadari oleh anggotanya sendiri seperti yang tersurat dalam pernyataan sebagai berikut.

Namanya juga kepala sama hitam, tapi pendapat beda-beda, itu satu. Empat puluh lima orang itu aneka ragam. Kedua, terus terang saja saya agak prihatin dalam hal rekrutment. Dalam arti ya agak seriuslah, yang betul-betul mewakili dan menguasai apa yang dia kerjakan. Tapi masalahnya LSF ini disebutnya sebagai lembaga independen, tapi anggotanya masih saja ada wakil dari pemerintah, ada dari Kejaksaan, Kehakiman, Diknas, Depdagri, Deplu, DepHankam. Beda dengan KPI, *pure non PNS*. Sedang di sini masih campuran. Sehingga kadang-kadang pemahaman, wawasan masih belum..tahap-tahap pertama, bulan-bulan pertama itu masih tahap-tahap mencari-cari, tapi kelamaan ya bisa.¹⁸

Mengenai informasi dan sosialisasi ke masyarakat tentang LSF yang kurang, salah seorang berpendapat bahwa hal tersebut karena keterbatasan LSF untuk menjangkau masyarakat luas. Menurut Tedjo Baskoro, "Kita ini dilemanya berada di dua kubu, dari kalangan komunitas perfilman kita ini dianggap sebagai tukang jagal. Apalagi kita ini banyak yang tua-tua sehingga muncul istilah tunas bangsa, *tua-tua ganas tanpa timbang rasa*." Sementara di sisi lain, menurut Tedjo Baskoro, "Kita dikejar masyarakat, FPI demo, datang ramai-ramai ke sini, karena meloloskan film *Buruan Cium Gue*".

Persoalan-persoalan semacam itu muncul karena LSF bergerak di hilir. Ini sangat berbeda, menurut Tedjo Baskoro, jika dibandingkan ketika masih ada Deppen. Pada waktu itu, sejak dari hulu sudah

¹⁸ RM. Tedjo Baskoro, wawancara di kantor LSF, 28 Oktober 2010.

dicegat. Sejak mulai skenario sudah dikaji oleh Deppen apakah diizinkan produksi ataukah tidak? Di sisi lain, perubahan-perubahan nilai di masyarakat yang berlangsung sangat cepat. Generasi muda di daerah lebih permisif sehingga banyak yang berkeberatan atas dipotongnya beberapa adegan yang mestinya tidak perlu.

Masyarakat memang berubah sebagaimana diakui oleh Tedjo Baskoro, termasuk perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh teknologi, yang dalam beberapa kasus cukup radikal. Namun, pertanyaannya justru dalam konteks perubahan itu, apakah sensor akan tetap dipertahankan ataukah mencari mekanisme lain untuk melindungi masyarakat karena seperti diakui sendiri oleh anggota LSF, masyarakatlah yang sebenarnya diharapkan untuk melakukan penyensoran (*swasensor*). Di sisi lain, meskipun sensor dilakukan sejak di hilir sebagaimana pernah dikerjakan Deppen ternyata juga tidak menjamin munculnya film berkualitas. Era tahun 1990-an menjadi suatu bukti untuk itu dimana film nasional banyak didominasi oleh film-film berbau seks. *Gairah Malam*, *Guna-Guna Istri Muda*, *Gadis Metropolis I* dan *II* merupakan film-film yang lebih kuat nuansa seksualitasnya sekadar untuk memberikan beberapa contoh. Dalam sistem otoriter seperti Orde Baru, justru film-film seperti inilah yang akan muncul karena "ketakutan" membuat film sosial yang bernada kritis.

Pendanaan yang transparan adalah prinsip demokrasi berikutnya dari harus dipunyai oleh regulator media. Dalam kaitan ini, pendanaan LSF berasal dari APBN, APBD¹⁹, dan pendapatan tarif yang merupakan dana bukan pajak. Penjelasan ayat (1) pasal 64 menyatakan bahwa bantuan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah hanya digunakan untuk biaya operasional.

¹⁹ Lihat pasal 65 UU No. 33 tahun 2009 tentang Perfilman.

Prosedur Penyensoran

Dalam UU Perfilman yang lama, Undang-undang nomor 8 tahun 1992 tentang Perfilman, masalah Sensor Film diatur dalam satu bab, yaitu Bab V yang terdiri dari tiga pasal, yaitu pasal 32, 33, dan 34. Sementara itu, dalam UU Perfilman yang baru, masalah Sensor Film juga diatur dalam satu bab, yaitu Bab VI. Namun, pasal yang mengatur sensor bertambah menjadi sepuluh, yaitu pasal 57 sampai dengan pasal 66. Penambahan pasal ini adalah bukti konkret bahwa negara ingin memiliki porsi lebih besar dalam mengontrol film.

Penambahan pasal mengenai sensor yang lebih banyak tersebut terjadi karena dua faktor. *Pertama*, masuknya beberapa ketentuan yang semula diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film. *Kedua*, karena adanya penambahan pasal sebagai akibat dari timbulnya pemikiran dan pengembangan baru yang lahir dari dinamika yang terjadi di dalam perfilman nasional, antara lain karena dipengaruhi oleh keputusan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2008. Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut atas permintaan MFI (Masyarakat Film Indonesia) telah melakukan *judicial review* atas Undang-undang nomor 8 tahun 1992 tentang Perfilman, terutama Bab V, pasal 32, 33, dan 34 tentang sensor film.

Secara lengkap, *judicial review* itu memiliki judul perkara “Pengujian UU No.8 Tahun 1992 tentang Perfilman [Pasal 1 angka 4, Pasal 33 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), Pasal 34 Ayat (1), (2), (3), Pasal 40 Ayat (1), (2), (3) dan Pasal 41 Ayat (1) Huruf b] (Tentang Lembaga Sensor Film)”. Keputusan Mahkamah Konstitusi menolak *judicial review* tersebut meskipun memberi catatan bahwa sensor tidak lagi sesuai dengan era demokrasi.²⁰

²⁰ Diakses dari situs www.mahkamahkonstitusi.go.id pada tanggal 15 November 2010.

Prosedur penyensoran telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film. Peraturan pemerintah yang berasal dari tahun 1994, berarti menjelaskan Undang-undang nomor 8 tahun 1992, masih digunakan karena peraturan pemerintah yang menjelaskan implementasi Undang-undang perfilman terbaru, nomor 33 tahun 2009 belum selesai disusun. Dalam peraturan ini, telah dijelaskan mekanisme sensor, pendanaan LSF, juga kemungkinan bila masyarakat menolak film yang telah disensor. Berikut ini eksplanasi yang lebih mendetail.

Penyensoran oleh LSF merupakan mandat dari Peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film, yang tampak sangat otoriter dan represif dan bertentangan dengan demokrasi, yaitu pasal 16 yang berbunyi sebagai berikut.

- (1) Setiap film dan reklame film yang akan diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum harus disensor terlebih dahulu oleh LSF.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata laksana penyensoran film dan reklame film sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Menteri.

Kemudian, pasal 17 mengatur kriteria dan pedoman penyensoran. Sebagaimana dapat dilihat dalam kutipan berikut.

- (1) Penyensoran film dan reklame film dilakukan untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan dampak negatif yang timbul dalam peredaran, pertunjukan dan/atau penayangan film dan reklame film yang tidak sesuai dengan dasar, arah, dan tujuan perfilman Indonesia.
- (2) Penyensoran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dimaksudkan untuk mencegah agar film dan reklame film tidak mendorong khalayak untuk:
 - a. bersimpati terhadap ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;

- b. melakukan perbuatan-perbuatan tercela dan hal-hal yang bersifat amoral;
 - c. melakukan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan ketertiban umum dan perbuatan-perbuatan melawan hukum lainnya; atau
 - d. bersimpati terhadap sikap-sikap anti Tuhan dan anti agama, serta melakukan penghinaan terhadap salah satu agama yang dapat merusak kerukunan hidup antar-umat beragama.
- (3) Selain hal sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), penyensoran dimaksudkan pula sebagai sarana pemelihara tata nilai dan budaya bangsa agar dapat terjaga dan berkembang sesuai dengan kepribadian nasional Indonesia, mengingat melalui film dan reklame film dapat masuk pengaruh budaya dan nilai-nilai negatif.
- (4) Penyensoran sebagai mata rantai pembinaan diarahkan guna menumbuhkan kemampuan untuk mengendalikan diri di kalangan insan perfilman dalam berkarya dan berkreasi sebagai perwujudan tanggung jawabnya terhadap masyarakat.

Kriteria penyensoran disebutkan dalam pasal 8 sebagai berikut.

- (1) Penyensoran dilakukan dengan memeriksa dan meneliti segi-segi:
- a. Keagamaan;
 - b. Ideologi dan Politik;
 - c. Sosial Budaya;
 - d. Ketertiban Umum.
- (2) Unsur-unsur yang dinilai dari segi Keagamaan, adalah:
- a. yang memberikan kesan anti Tuhan dan anti agama dalam segala bentuk dan manifestasinya; yang dapat merusak kerukunan hidup antar umat beragama di Indonesia; atau; yang mengandung penghinaan terhadap salah satu agama yang diakui di Indonesia.

- (3) Unsur-unsur yang dinilai dari segi Ideologi dan Politik, adalah:
- a. yang mengandung propaganda ideologi dan nilai-nilai yang bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. yang mengandung ajaran dan/atau pujaan atas kebenaran komunisme, Marxisme/Leninisme, Maoisme, kolonialisme, imperialisme, dan fasisme;
 - c. yang dapat mengarahkan simpati penonton terhadap hal-hal tersebut pada butir b di atas;
 - d. yang dapat merangsang timbulnya ketegangan sosial politik; atau yang dapat melemahkan Ketahanan Nasional dan/atau merugikan kepentingan nasional.
- (4) Unsur-unsur yang dinilai dari segi Sosial Budaya, adalah :
- a. yang dapat merusak, membahayakan, dan tidak sesuai dengan norma-norma kesopanan umum di Indonesia;
 - b. yang mengandung ejekan dan/atau yang dapat menimbulkan tanggapan keliru terhadap adat istiadat yang berlaku di Indonesia;
 - c. yang dapat merugikan dan merusak akhlak dan budi pekerti masyarakat;
 - d. yang memberikan gambaran keliru tentang perkembangan sosial budaya di Indonesia; atau
 - e. yang dapat mengarahkan simpati penonton terhadap perbuatan amoral dan jahat serta pelaku-pelakunya.
- (5) Unsur-unsur yang dinilai dari segi Ketertiban Umum, adalah :
- a. yang mempertontonkan adegan-adegan kejahatan yang mengandung:
 1. modus operandi kejahatan secara rinci dan mudah menimbulkan ransangan untuk menirunya;
 2. dorongan kepada penonton untuk bersimpati terhadap pelaku kejahatan dan kejahatan itu sendiri atau;
 3. kemenangan kejahatan atas keadilan dan kebenaran.

- b. yang memperlihatkan kekejaman dan kekerasan secara berlebihan;
- c. yang menitikberatkan cerita dan/atau adegan pada permasalahan seks semata-mata;
- d. yang dapat mendorong sentimen kesukuan, keagamaan, asal keturunan dan antar-golongan (SARA);
- e. yang menggambarkan dan membenarkan penyalahgunaan dan/atau kenikmatan narkotika dan obat-obat terlarang lainnya; atau
- f. yang mengandung hasutan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang melawan hukum.

Pasal 19 lebih jauh berbicara tentang kriteria penyensoran untuk kategori-kategori film yang ditolak. Bunyi pasal ini secara lengkap adalah sebagai berikut.

- (1) Film dan reklame yang secara tematis ditolak secara utuh, adalah :
- a. yang cerita dan penyajiannya menonjolkan suatu paham atau ideologi politik yang menjurus kepada adu domba yang diperkirakan dapat mengganggu stabilitas nasional;
 - b. yang cerita dan panyajiannya menonjolkan adegan-adegan seks lebih dari 50 %;
 - c. yang cerita dan penyajiannya menonjolkan adegan-adegan kritik sosial yang mendiskreditkan sesuatu golongan atau pribadi lebih dari 50 %;
 - d. yang cerita dan penyajiannya menonjolkan adegan-adegan kekerasan, kekejaman, dan kejahatan lebih dari 50 %, sehingga mengesankan kebaikan dapat dikalahkan oleh kejahatan; atau
 - e. yang cerita dan penyajiannya menonjolkan adegan-adegan yang bersifat anti Tuhan dan mendiskreditkan salah satu agama yang diakui di Indonesia.

- (2) Bagian-bagian yang perlu dipotong atau dihapus dalam suatu film dan reklame film dinilai dari segi Ideologi dan Politik, adalah:
- a. setiap adegan dan penggambaran yang merugikan upaya pematapan dan pelestarian nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. setiap adegan dan penggambaran yang membenarkan ajaran komunisme, Marxisme/Leninisme, Maoisme, kolonialisme, imperialisme, dan fasisme; atau
 - c. setiap gambar atau lambang yang dapat memberikan asosiasi atas pemujaan kebenaran komunisme, Marxisme/Leninisme, dan Maoisme.
- (3) Bagian-bagian yang perlu dipotong atau dihapus dalam suatu film dan reklame film dinilai dari segi Sosial Budaya, adalah:
- a. adegan seorang pria atau wanita dalam keadaan atau mengekspos telanjang bulat, baik dilihat dari depan, samping, atau dari belakang;
 - b. *close-up* alat vital, paha, buah dada atau pantat, baik dengan penutup maupun tanpa penutup;
 - c. adegan ciuman yang merangsang, baik oleh pasangan yang berlainan jenis maupun sesama jenis yang dilakukan dengan penuh birahi;
 - d. adegan, gerakan atau suara persenggamaan atau yang memberikan kesan persenggamaan, baik oleh manusia maupun oleh hewan, dalam sikap bagaimanapun, secara terang-terangan atau terselubung; gerakan atau perbuatan onani, lesbian, homo atau oral sex;
 - e. adegan melahirkan baik manusia maupun hewan yang dapat menimbulkan birahi;
 - f. menampilkan alat-alat kontrasepsi yang tidak sesuai dengan fungsi yang seharusnya atau tidak pada tempatnya; atau
 - g. adegan-adegan yang dapat menimbulkan kesan tidak etis.

- (4) Bagian-bagian yang perlu dipotong atau dihapus dalam suatu film dan reklame film dinilai dari segi Ketertiban Umum, adalah:
- a. pelaksanaan hukuman mati dengan cara apapun yang digambarkan secara rinci, sehingga menimbulkan kesan penyiksaan di luar batas peri kemanusiaan;
 - b. penampilan tindakan kekerasan dan kekejaman dan/atau akibatnya, sehingga menimbulkan kesan sadisme; atau
 - c. penggambaran kebobrokan mengenai pribadi seseorang yang masih hidup atau yang sudah meninggal, sesuatu golongan dan/atau lingkungan di dalam masyarakat secara berlebihan.

Dalam usaha mengimplementasikan pedoman penyensoran di atas, LSF kemudian mengembangkan mekanisme bekerja secara internal. Dalam kegiatan penyensoran, maka ada beberapa tahap yang akan dikerjakan. Dalam tiap pemantauan, ada lima orang dalam satu kelompok sensor. Kelompok itu bekerja dalam empat masa waktu dalam sehari, yaitu pagi, siang, sore, malam. Kelima orang inilah yang menilai film dari rekaman video kemudian bila perlu menyensornya. Terkadang, kelima anggota dalam satu kelompok sensor tidak satu pendapat, tidak satu kesepakatan. Bila tidak ada kesepakatan, maka ketidaksepakatan itu kemudian dibawa ke tim pelaksana harian. Tim pelaksana harian berjumlah sepuluh orang, termasuk ketua LSF, wakil ketua LSF, ketua-ketua komisi, wakil-wakil ketua komisi, sekretaris komisi. Kesepuluh orang inilah yang menindaklanjutinya. Bila dalam rapat sepuluh orang ini pun tidak juga ada kesepakatan, maka akan dibawa ke rapat pleno. Rapat pleno dihadiri oleh semua anggota untuk memutuskan, termasuk dengan *voting* untuk pengambilan keputusan terakhir.²¹

²¹ Djamalul Abidin Ass, Ketua Komisi B Lembaga Sensor Film, wawancara 27 Oktober 2010.

Seperti dikemukakan Djamalul, jika terjadi ketidaksepakatan di antara lima orang itu, maka akan dibawa ke *ke pelaksana harian*. *Pelaksana* harian ini, menurut PP, terdiri dari Ketua, wakil Ketua, Ketua Komisi A, Ketua Komisi B, hingga wakil ketua dan sekretaris, dan anggota yang tertua. Kemudian, jika ada masalah yang spesifik, maka akan ada ahli-ahli khusus yang diundang, misalnya, berkaitan dengan pertahanan dan keamanan akan diambil dari pertahanan keamanan. Jika masalah agama, maka akan diundang dari unsur agama. Menurut Tedjo Baskoro, jika dalam pelaksana harian ini juga tidak ada kata sepakat, maka akan dihadirkan dalam pleno. Dalam pleno ini, LSF bisa mengundang menteri untuk turut serta memberikan masukan.

Untuk tayangan televisi, persoalan yang dihadapi lebih rumit lagi. Djamalul, misalnya, mengemukakan sebagai berikut.

Masalah kita ini sebetulnya lebih banyak pada tayangan televisi. Kalau film nggak. Kalau film, kita ini sampai sekarang baru 64, sampai bulan Oktober ini yang kita sensor. Film impor itu kira-kira 200. tapi yang paling banyak adalah 34 ribu rekaman video yang diperjual belikan itu, kemudian untuk diputar di TV. Jadi, yang lebih banyak itu di TV, kalau untuk yang bioskop masih terbatas, *limited*, karena mereka harus beli tiket.

Persoalan tayangan film di televisi ini, sebagaimana juga nanti dapat kita lihat dalam bab KPI, memang menyisakan banyak persoalan. Persoalan itu muncul sebagai akibat tumpang tindih kewenangan, ketidaksinkronan peraturan perundangan, dan juga perbedaan-perbedaan persepsi diantara anggota komisioner KPI dan LSF. KPI menghendaki agar LSF menggunakan P3SPS dalam melakukan penyensoran untuk program televisi. Perbedaan-perbedaan persepsi inilah yang kini telah digodok MoU-nya antara KPI dan LSF. Hal ini dikemukakan Djamalul sebagai berikut.

Kalau dibioskop kita sudah selektif ya. Klasifikasi dewasa, remaja. Kalau di TV itu sulit. Tidak mungkin kita mengklasifikasikan remaja untuk satu film karena klasifikasi jam tayang, KPI menentukan untuk dewasa jam

23.00–03.00, tapi sekarang masih banyak yang mestinya disiarkan pada kategori jam 23.00 ke atas, tetapi disiarkan di bawah jam 9 malam. Sinetron-sinetron, film-film juga banyak. Seperti TransTV, jam 9 malam ke atas sudah film, Global TV jam 7 malam ke atas sudah film. Padahal, kadang-kadang itu untuk dewasa sehingga menjadi problem.²²

Berdasarkan problem ini sebaiknya memang disusun agenda kerja bersama antara regulator media, misalnya, LSF dengan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sehingga urusan memenuhi kepentingan publik dan mewujudkan kehidupan bermedia yang demokratis relatif lebih mudah terwujud. Walau kerja LSF dan KPI sebenarnya berbeda, LSF bekerja sebelum pesan media film ditayangkan, sementara KPI bekerja setelah pesan media disiarkan.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Argumen-argumen yang coba dibangun dalam tulisan ini mengerucut pada tiga kesimpulan. *Pertama*, anggota LSF yakin dalam menjalankan fungsinya karena memang mendapatkan mandat yang demikian besar dari UU Perfilman. Mandat tersebut sangat besar, yaitu penyensoran yang sebenarnya tidak sejalan dengan demokrasi. Paradigma otoritarian yang menjiwai UU Perfilman dengan selalu mencurigai masyarakat sipil dan menganggapnya sebagai pihak yang belum waktunya memperoleh kebebasan adalah propaganda yang seringkali disampaikan ke masyarakat. *Kedua*, walau dari hulunya, peran LSF tidaklah demokratis, kinerja mereka perlu diawasi oleh dengan baik oleh masyarakat sipil, terutama pada *output* yang mereka hasilkan bagi perfilman Indonesia. Selama ini, belum ada pengawasan yang baik dari masyarakat. Selain itu, transparansi keputusan yang dibuat oleh LSF juga perlu dipertanyakan karena keterbukaan dan dialog adalah prinsip-prinsip dalam demo-

²² Djamalul Abidin Ass, Ketua Komisi B Lembaga Sensor Film, wawancara 27 Oktober 2010.

krasi. Keterbukaan mengenai prosedur dan aspek yang disensor mesti disampaikan kepada masyarakat secara terbuka.

Berangkat dari kesimpulan di atas, ada beberapa catatan rekomendasi yang bisa diberikan. *Pertama*, keberadaan LSF perlu ditinjau kembali karena tidak sejalan dengan kondisi demokrasi. Wewenang LSF yang besar untuk menyensor film dikhawatirkan akan menurunkan daya kritis masyarakat. Masyarakat tidak akan terbiasa dengan perbedaan pemikiran dan sikap bila film “kritis” disensor, sementara film yang berbau pornografi dan semata-mata berfungsi hiburan malah tidak disensor dengan ketat. *Kedua*, visi kepublikan mesti dipersiapkan dan dikelola dengan lebih baik. Informasi tentang LSF diperlukan oleh berbagai kelompok masyarakat, bukan hanya para insan perfilman. Sebaiknya, hasil kerja yang berimplikasi untuk publik dibuka dengan baik dan LSF secara periodik mengadakan pertemuan dengan berbagai elemen masyarakat. Prosedur kerja dan independensi mesti transparan agar demokrasi yang telah lama dirintis dapat benar-benar terwujud dengan baik di negeri ini.

Ketiga, keterbukaan cara kerja dari proses penyensoran yang dilakukannya. Selain itu, LSF tidak hanya terbuka pada pihak-pihak yang berkaitan secara langsung, tetapi juga terbuka terhadap masyarakat secara lebih intens. Lebih jauh dari kelembagaan LSF, rekomendasi lain adalah revisi UU Perfilman. Bukan berarti setiap pihak yang tidak setuju dengan UU Perfilman yang terakhir menginginkan kondisi tanpa hukum untuk dunia perfilman. Keinginannya berbagai elemen masyarakat adalah hadirnya regulasi yang melindungi kebebasan bermedia dan regulator yang menata perfilman dengan baik, bukannya lembaga yang sangat berkuasa dengan “gunting”-nya. Bila regulator benar-benar memperhatikan kemerdekaan bermedia, yang tercapai bukan hanya kondisi yang lebih baik bagi dunia perfilman melainkan juga kondisi yang lebih demokratis bagi kita semua. Ketiga, berkaitan erat dengan yang pertama, penting dipertimbangkan klasifikasi film. Ini merupakan cara yang jauh lebih demokratis dibandingkan sensor yang memang visinya dari sistem otoritarianisme. []

KPI: Antara Amputasi Kewenangan dan Tirani Regulator

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (UU Penyiaran) yang lahir pada era reformasi dapat dikatakan sebagai salah satu produk hukum yang demokratis. UU Penyiaran ini berusaha meletakkan prinsip-prinsip dasar sistem penyiaran demokratis dengan mendorong sistem penyiaran yang lebih terdesentralisasi. Dengan demikian, UU Penyiaran ini hendak menggeser dominasi negara yang sudah berlangsung selama kurang lebih tiga dekade, menggeser dari sentralisasi ke desentralisasi, dari otoritarianisme ke demokrasi.¹

Sebagai usaha membangun sistem penyiaran yang demokratis, peran negara dalam hal regulasi media haruslah seminimal mungkin. Sebaliknya, peran negara harus lebih diletakkan dalam kerangka mendorong lembaga penyiaran publik dan komunitas demi menjaga keberagaman isi siaran. Untuk itulah, dibentuk Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang pada dasarnya diharapkan sebagai satu-satunya lembaga independen yang mempunyai wewenang un-

¹ Lihat, misalnya, tulisan Amir Effendi Siregar 2008. "Regulasi, Peta, dan Perkembangan Media: Melawan Monopoli dan Mencegah Oligopoli Serta Membangun Keanekaragaman" *Jurnal Sosial Demokrasi* Vol 3 No. 1 Juli-September 2010.

tuk mengatur penyiaran. Maka, sejak tahun 2003, dibentuk lembaga independen yang mengurus bidang penyiaran, KPI.

Sesuai amanat undang-undang, lembaga ini bertugas mengatur lembaga penyiaran baik publik, komunitas, swasta maupun berlangganan agar senantiasa beroperasi dalam kerangka demokrasi. Namun, dalam perkembangannya, KPI ternyata belum mampu membangun sistem penyiaran yang demokratis sesuai amanat undang-undang. Sistem penyiaran berjaringan hingga kini belum bisa diimplementasikan, sementara ruang publik penyiaran didominasi oleh lembaga penyiaran swasta yang hanya mengejar keuntungan. Akibatnya, program siaran miskin edukasi. Sebaliknya, lembaga penyiaran, terutama televisi, lebih didominasi oleh tayangan gosip dalam bentuk *infotainment*, sinetron dengan kualitas rendah, dan *reality show*. Berita-berita yang disiarkan semestinya mampu “menuntun” masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan publik ternyata kualitasnya juga jauh dari yang diharapkan. Berita lebih didominasi oleh hal-hal yang bersifat sensasional, melanggar privasi, dan mengeksploitasi kekerasan secara berlebihan sehingga berita bukannya “mencerahkan”, tetapi justru memberikan rasa takut (*scary news*). Dalam situasi semacam ini, tidak berlebihan jika kemudian muncul banyak kritik yang dialamatkan kepada KPI dengan menuduh, misalnya, KPI tidak melakukan apapun guna memperbaiki buruknya dunia penyiaran².

Dilatarbelakangi oleh berbagai persoalan di atas, muncul pertanyaan berkenaan dengan eksistensi KPI sebagai lembaga independen yang mengatur bidang penyiaran di Indonesia. Secara spesifik, pertanyaan yang diajukan adalah bagaimana kinerja KPI selama

² Komentar-komentar bernada sarkasme semacam ini bisa dilihat dalam banyak tulisan di dunia maya ataupun berbagai kritik yang dibukukan oleh KPI. Lihat Laporan Komisi Penyiaran Indonesia Pusat dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Seluruh Indonesia, Rapat Pimpinan Komisi Penyiaran Indonesia 2010.

ini sehingga “gagal” mendorong terciptanya sistem penyiaran yang demokratis, yakni sistem penyiaran yang menjamin *diversity of content*, *diversity of ownership*, dan *diversity of voices*? Apakah yang menjadi faktor penyebabnya sehingga lembaga independen ini tidak begitu berhasil melaksanakan undang-undang? Apakah faktor-faktor tersebut bersifat struktural, kultural ataukah ada faktor lain, misalnya, kinerja komisioner yang memang buruk? Sebagaimana ditunjukkan oleh penelitian Lily³, secara organisasional kelembagaan, KPI memang mengalami berbagai persoalan bahkan ada konflik-konflik yang muncul diantara komisiner. Kemudian, sebagai usaha untuk memperbaiki kinerja KPI di masa datang, bagaimana seharusnya lembaga ini memosisikan diri dan bekerja sehingga memberikan kontribusi bagi proses demokratisasi secara lebih signifikan?

Sekilas tentang KPI

KPI didirikan pada tahun 2003 sesuai amanat UU Penyiaran 2002. Dalam pasal 6 ayat (4), disebutkan bahwa untuk penyelenggaraan penyiaran dibentuk sebuah komisi penyiaran. Kemudian, dalam pasal 7 undang-undang yang sama, disebutkan bahwa komisi penyiaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (4) adalah Komisi Penyiaran Indonesia disingkat KPI. Keanggotaan KPI terdiri dari 9 orang yang diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden setelah melalui uji kelayakan di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat. Masa jabatan anggota KPI adalah 3 tahun, dan setelah itu bisa dipilih untuk satu masa berikutnya.

³ Lily melakukan kajian terhadap kelembagaan organisasi KPI melalui pendekatan strukturalisasi Giddens. Lihat Lily, 2006, *Strukturalisasi dalam Organisasi Birokrasi (Kasus Komisi Penyiaran Indonesia Pusat)*. Tesis pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Tidak diterbitkan.

Sesuai dengan amanat undang-undang, KPI didirikan untuk melaksanakan berbagai peran dan fungsi guna menjamin pelaksanaan sistem penyiaran yang demokratis. Dalam pasal 8 ayat (1), disebutkan KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran. Selanjutnya, guna melaksanakan fungsi sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) KPI mempunyai wewenang sebagai berikut (ayat (2): (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; (e) Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat. Tugas dan Kewajiban KPI ditegaskan dalam pasal 8 ayat (3) sebagai berikut: Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia; (b) Ikut membantu mengatur 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.

Dalam rangka melaksanakan undang-undang tersebut, KPI didukung oleh kesekretariatan. Unit kerja ini bertugas memberikan dukungan untuk setiap kegiatan KPI. Mereka berasal dari Pegawai Negeri Sipil dari Kementerian Komunikasi dan Informatika. Selain mendapatkan dukungan kesekretariatan, KPI juga mempunyai perangkat pendukung lainnya, diantaranya adalah asisten peneliti,

tim kajian (terdiri dari lima orang), tim analisis yang terdiri dari 14 orang, dan panelis. Setiap anggota komisioner berhak atas satu orang asisten. Selain itu, KPI juga mempekerjakan tenaga *outsourcing* yang bertugas merekam keseluruhan acara televisi. Hasil rekaman ini merupakan bahan kajian bagi tim analisis, tim kajian ataupun sebagai dokumen bagi KPI sebagai dasar pengambilan keputusan/kebijakan.

Kinerja KPI

Seberapa besar kontribusi KPI dalam menjaga dan mengawal demokratisasi media dan komunikasi di Indonesia akan sangat ditentukan oleh bagaimana kinerja KPI selama ini, terutama dalam melaksanakan kewenangan serta tugas dan tanggung jawabnya sebagai regulator di bidang penyiaran.

1. Implementasi Kewenangan

Dalam pasal 8 ayat (2) disebutkan kewenangan KPI sebagai berikut (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; (e) Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat.

Dari keseluruhan kewenangan tersebut, dengan beberapa catatan, KPI telah melakukannya dengan relatif cukup baik. *Pertama*, KPI telah menyusun Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3SPS). *Kedua*, KPI secara regular dengan berbagai metode melakukan pemantauan siaran yang ditujukan untuk mengetahui bahwa lembaga penyiaran telah melaksanakan standar

siaran program siaran dan pedoman perilaku penyiaran. *Ketiga*, terkait dengan yang pertama dan kedua, KPI telah memberikan sanksi bagi stasiun penyiaran yang melakukan pelanggaran atas standar program siaran dan pedoman perilaku penyiaran. Sanksi tersebut bisa berupa teguran ataupun pengurangan atau penghentian jam tayang. Di luar itu, KPI juga telah melakukan koordinasi dengan pemerintah dan masyarakat dalam hal penyiaran. Meskipun demikian, ada beberapa hal yang layak dikaji dari keseluruhan implementasi kewenangan KPI di atas, terutama kaitannya dengan pemantauan siaran dan sanksi. Ini penting karena berdasarkan Peraturan Pemerintah bidang penyiaran, kewenangan KPI dalam hal perizinan telah diserahkan kepada pemerintah melalui *Judicial Review*. Akibatnya, KPI lebih banyak mengawasi bidang isi siaran, sedangkan perizinan berada di tangan pemerintah. Dalam hal perizinan, keterlibatan KPI sebenarnya sejak pemeriksaan awal proposal, melakukan verifikasi administrasi, verifikasi faktual, menyelenggarakan Evaluasi Dengar Pendapat (EDP) antara KPID, Pemohon, dan Publik; kemudian membuat rekomendasi, dan mengikuti Forum Rembug Bersama (FRB) antara KPI dengan Pemerintah. Namun, keputusan sepenuhnya ada pada Pemerintah. Oleh karena itu, menilai KPI dalam konteks demokratisasi di Indonesia salah satu fokusnya adalah kewenangan KPI dalam melakukan pemantauan isi siaran, dan sebatas itulah yang menjadi fokus pembahasan dalam pelaporan riset kali ini.

1.1. Pemantauan Siaran: Lama di Proses?

Pemantauan siaran televisi sebagai kewenangan KPI yang masih tersisa berusaha dimaksimalkan melalui berbagai usaha. KPI mempunyai empat model pemantauan, yakni (1) pemantauan berdasarkan pengaduan masyarakat; (2) Pemantauan bersifat kajian yang dilakukan oleh masing-masing komisioner berdasarkan tema

tertentu; (3) Pemantauan pada periode khusus, misalnya, pada bulan Ramadhan atau masa Pemilu dan Pilkada; dan (4) Pemantauan Langsung.

a. Pemantauan Berdasarkan Pengaduan Masyarakat

KPI membuka saluran aduan langsung dari masyarakat. Pengaduan tersebut bisa dilakukan melalui *call center*, sms, faksimile, email ataupun sms langsung ke komisioner. Saluran aduan ini dibuka selama 24 jam. Jika aduan yang dirasa signifikan untuk ditanggapi, maka komisioner akan menginformasikan kepada bidang isi siaran. Bidang isi siaran akan menindaklanjuti aduan tersebut dengan mencari *copy*siar-nya ke *monitoring*. Setelah *copy*siar didapatkan, selanjutnya dilakukan analisis. Hasil analisis itu kemudian dibawa ke rapat pleno komisioner untuk menentukan jenis pelanggaran yang dilakukan.

b. Pemantauan pada Periode Khusus

Pemantauan pada periode khusus dilakukan ketika ada peristiwa khusus. Pada bulan Ramadhan, misalnya, KPI melakukan pemantauan atas tayangan-tayangan siaran televisi yang disesuaikan dengan tema ramadhan, demikian juga ketika pemilu.

c. Pemantauan Bersifat Kajian yang Dilakukan oleh Masing-Masing Komisioner Berdasarkan Tema Tertentu

Di KPI, selain ada tim analis yang melakukan analisis secara berkala, dan setiap komisioner mempunyai anggota tim kajian. Tim kajian ini terdiri dari empat orang yang dipilih oleh komisioner. Tim ini bekerja secara berkala setiap minggu dan bertugas memberikan laporan hasil kajiannya setiap bulan. Di Komisioner KPI, ada sembilan tim kajian yang dibagi - selain menyesuaikan jumlah anggota komisioner-juga berdasarkan topik tertentu, misalnya, pornografi,

kekerasan, dan lain sebagainya. Ada sembilan bidang kajian, yakni Tim Kajian Pornografi, *News*, *reality show*, religi, iklan, dan lainnya (lihat Tabel 2).

Tabel 2
Distribusi Kajian Komisioner

No.	Komisioner	Tema Kajian
1.	Azimah Soebagyo	Pornografi
2.	Yudhariksawan	<i>Infotainment</i>
3.	<i>Ezki Tri Rezeki Widianti</i>	<i>News</i>
4.	Mochammad Riyanto	Kekerasan
5.	Nina Mutmainnah	<i>Reality Show</i> dan <i>Talkshow</i>
6.	<i>Dadang Rahmat Hidayat</i>	Iklan
7.	Yazirwan Uyun	Anak
8.	Iswandi Syahputra	Mistik
9.	Idy Muzayyad	Religi

Keseluruhan hasil kajian ini diserahkan kepada anggota komisioner masing-masing setiap bulan. Hasil kajian digunakan sebagai bahan masukan bagi komisioner untuk mengambil langkah-langkah strategis.

d. Pemantauan Langsung

Pemantauan langsung adalah suatu model pemantauan yang dilakukan oleh KPI secara langsung terhadap program siaran televisi. Masing-masing stasiun televisi akan dipantau selama 4-5 jam sehari. Oleh karena keterbatasan sumber daya, saat ini, KPI baru bisa memantau sekitar 30-40% dari keseluruhan program siaran yang ada.

Pemantauan secara langsung dilakukan oleh tim analisis yang berjumlah 14 orang. Sebagian besar tim analisis ini berlatar belakang pendidikan sarjana ilmu komunikasi (S1) dan ada beberapa

diantaranya yang berpendidikan S2. Tim analisis ini melakukan pekerjaan di rumah setelah mendapatkan rekaman siaran. Rekaman siaran biasanya diambil seminggu sekali di kantor KPI. Tahapan dalam melakukan pemantauan langsung adalah sebagai berikut.

Tahap pertama, pengambilan sampel. Sampel diambil berdasarkan jumlah pengaduan terbanyak. Program yang diambil berdasarkan jenis program yang menjadi fokus, yaitu tayangan anak, *variety show*, film, dan lain sebagainya.

Tahap kedua, melakukan analisis dengan berpedoman pada P3SPS. Fokus analisis dilakukan terhadap program-program yang mengandung pornografi, kekerasan, dan lain sebagainya. Biasanya, tim analisis akan membuat laporan hasil analisis programnya. Dalam laporan tersebut, memuat hal-hal berikut: hari/tanggal, stasiun, jam tayang, judul, durasi, nomor Surat Tanda Lulus Sensor (STLS), klasifikasi Program Acara, Kode, Klasifikasi Acara; Produksi, Coder. Kemudian, di bawah identitas di atas, laporan akan berisi: jumlah pelanggaran pasal kekerasan; jumlah pelanggaran pasal seks, jumlah pelanggaran pasal lainnya; dan jumlah pasal yang dilanggar. Setiap laporan akan diberi sinopsis dan catatan, misalnya, FTV kali ini menurut analisis secara keseluruhan tidak mengandung pelanggaran baik secara verbal maupun nonverbal. Kemudian, jika terjadi hal-hal yang layak diperhatikan, maka, misalnya, dalam catatan akan muncul: Pada menit 00.42:22; 00.42:32, menit 00:42: 41 terdapat adegan di layar komputer seorang sedang berciuman.⁴

Tahap Ketiga, panel menentukan program-program bermasalah. Tim analisis memberikan laporan kepada panelis. Kemudian, panelis bersama dengan koordinator analisis melakukan pengamatan ulang berdasarkan laporan analisis. Panelis memberikan laporan kepada komisioner untuk ditindaklanjuti. Laporan panelis

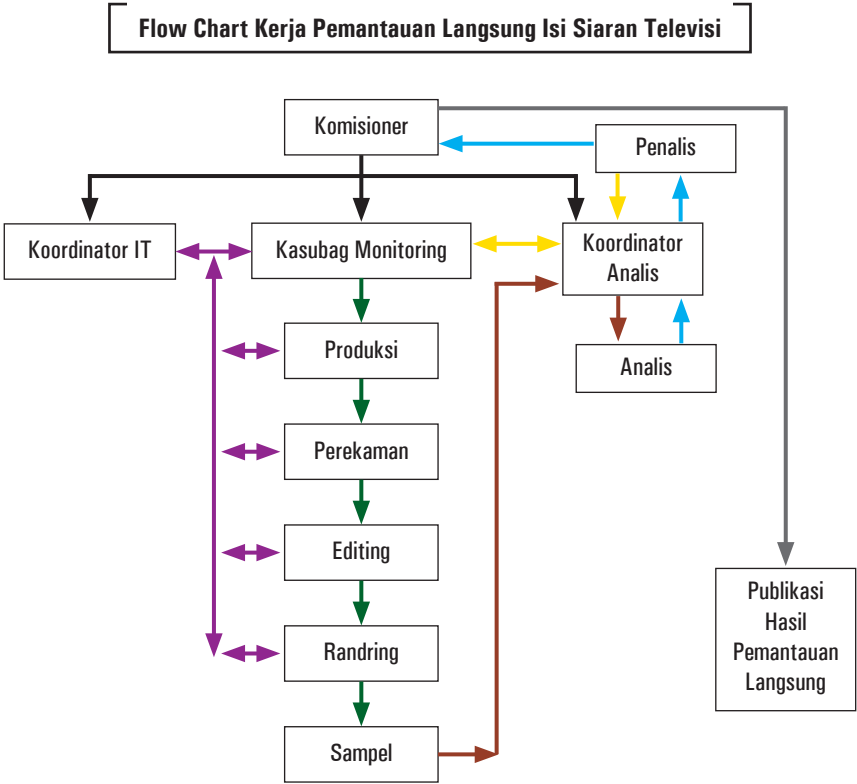
⁴ Dikutip dari Laporan Analisis: Pemantauan Langsung Isi Siaran Televisi Periode Tayangan Bulan Juni 2010 Program acara Sinetron Series-FTV-*Reality Show-Variety Show*. Jakarta, Juni 2010.

ini biasanya lebih singkat, dan berisi hal-hal berikut. Pada bagian awal laporan, biasanya, terdiri dari fokus analisis, konteks melakukan analisis, tayangan yang dianalisis, tahap analisis, dan evaluasi umum. Kemudian, diikuti dengan pencantuman pasal-pasal yang terkait dengan pelanggaran isi siaran, misalnya, pasal-pasal dalam UU Penyiaran dan pasal-pasal dalam P3SPS. Laporan berikutnya berisi nama acara, stasiun, dan deskripsi singkat program acara dalam bentuk yang sudah diklasifikasikan jenis-jenis persoalan/pelanggaran. Misalnya, dalam laporan akan disebutkan program-program yang melanggar dan tayangan bermasalah. Jika terjadi pelanggaran, maka akan dicantumkan pasal-pasal yang dilanggar⁵.

Biasanya, hasil-hasil laporan panel akan dibawa ke pleno yang dilakukan setiap seminggu sekali pada hari Selasa. Persoalannya pleno tidak selalu menghasilkan keputusan. Jika terjadi hal demikian, terutama jika menyangkut pelanggaran yang cukup serius maka perlu dilakukan beberapa kali panel. Oleh karena itu, bisa jadi, suatu pelanggaran atas P3SPS baru akan mendapatkan teguran atau sanksi dari KPI lebih dari 1 bulan terhitung dari waktu disiarkannya acara yang bersangkutan. Jika KPI harus melakukan pleno beberapa kali, maka akan lebih lama lagi. Seperti ditegaskan anggota komisioner Ezki Tri Rezeki, selama ini, memang belum ada standar waktu penyelesaian sebuah kasus. Semuanya tergantung pada kompleksitas persoalan. Sebagai misal, pelanggaran yang dilakukan oleh *Metro TV* ketika menyiarkan “Blue Film” dalam program *headline news* maka komisioner memerlukan waktu kurang lebih tiga minggu. Ini terjadi karena memerlukan banyak perdebatan, terutama dalam hal sanksi. Namun, dalam Kasus Krisdayanti dan Raul Remos, oleh karena tidak menimbulkan perdebatan yang panjang dalam anggota komisioner maka prosesnya bisa sangat cepat.

⁵ Disarikan dari Laporan Panelis: Pemantauan Langsung Isi Siaran TV Program Acara Reality Show-Variety Show-Game Show: Jakarta, April 2010.

Gambar 1
Alur Pemantauan Langsung Siaran



- > Garis hitam Adalah Garis Struktur Organisasi Birokrasi
- > Garis Kuning Adalah Garis Permintaan Sampel Yang Akan Dianalisa
- > Garis Coklat Adalah Garis alur out put Sampel Yang Akan Dianalisa
- > Garis Biru Adalah Hasil Analisa
- > Garis hijau Prosesi Perekaman
- > Garis Ungu Adalah Garis Koordinasi IT dengan Kasubag Monitoring Berkaitan Dengan Peralatan Penunjang Kegiatan
- > Garis Abu Adalah Garis Hasil Pleno Yang Akan Dipublikasikan

Lamanya proses penyelesaian kasus menimbulkan pertanyaan aktualitas teguran dengan tayangan pada satu sisi, dan sanksi yang diberikan pada sisi yang lain. Hal tersebut dikemukakan salah seorang anggota komisioner sebagai berikut⁶.

Jadi, tidak bisa langsung. Pengaduan-pengaduan itu kita lihat dulu. Misal, kita melihat pengaduan hari Kamis maka kita tetap menunggu pleno sampai Selasa karena harus kuorum. ... Jika pleno menyetujui, maka eksekusinya akan kembali ke komisi siaran. Komisi siaran yang mengurus surat teguran, dan segala macamnya”.

Menurut Ezki, pleno hanya bisa dimajukan jika berkaitan dengan persoalan yang dipandang sangat *urgent*, misalnya, isu mengenai pelarangan Sigi yang dilakukan oleh Patrialis Akbar. Untuk menyikapi hal tersebut, komisioner melakukan pleno di luar hari Selasa. Oleh karena itu, kasus-kasus yang mendapatkan perhatian yang sangat besar dari masyarakat biasanya akan mendorong Komisioner untuk segera menyelesaikan kasus tersebut. Dalam kasus *Silet*, misalnya, komisioner bertindak cepat. Ini terjadi karena program *Silet* edisi 7 November 2010 telah menyita perhatian publik. KPI mendapatkan kurang lebih 1.128 aduan melalui surat elektronik. Dalam situasi semacam ini, KPI harus mengambil langkah segera untuk menjawab respon publik. Sebagaimana dikemukakan Lily⁷, hal tersebut mendorong KPI untuk melakukan pleno segera. Hasilnya, KPI menjatuhkan sanksi kepada RCTI. Program *Silet* tidak boleh tayang hingga status awas Merapi dicabut.

Kasus *Silet* barangkali menjadi satu kasus khusus yang layak mendapatkan perhatian. Sebagaimana dikemukakan Ezki, tidak pernah selama dirinya menjabat sebagai komisioner KPI, sebuah tayangan mendapatkan keluhan sebesar itu. Biasanya, satu hari ada dua atau

⁶ Ezki Tri Rejeki. Wawancara di Kantor KPI Pusat Jakarta, 23 Oktober 2010.

⁷ Wawancara di kantor KPI Pusat tanggal 10 Desember 2010.

tiga keluhan, dan itupun untuk program siaran yang berbeda. Namun, dalam kasus *Silet*, hanya dalam waktu satu hari, ribuan pengaduan masuk ke KPI sebagaimana dikemukakan Ezki sebagai berikut.

.... Ternyata hanya dalam sehari, ada ribuan pengaduan SMS. Itu tidak pernah terjadi selama kami menjabat 6 bulan di KPI. *Infotainment* yang begitu menghebohkan saja memerlukan waktu 3 minggu hingga sebulan untuk mencapai ribuan pengaduan. Dalam kasus *Silet*, angka itu tercapai dalam jangka waktu 1 hari. Itu yang kami lihat dari SMS dan email pengaduan⁸.

Melihat respon publik yang sangat luar biasa itulah kemudian mendorong KPI untuk segera mengambil sikap. Sebagaimana dikemukakan Ezki⁹, “Waktu itu memang hitungannya sangat cepat. Karena apa? Karena kami harus meredam publik. Publik itu sudah marah”. Kemarahan publik atas tayangan *Silet* ternyata tidak hanya dalam bentuk sms, faks, twitter, ataupun email, tapi juga penggalangan massa di Yogya. Seperti dikemukakan oleh Teguh Arifianto¹⁰, anggota komisioner KPID Yogya, “Jam *Silet* tayang jam 11-12 kemudian jam 12.30 siang sudah terkumpul massa untuk berangkat ke bukit Patuk untuk mencari perwakilan RCTI”.

Jadi, respon publik yang sangat luar biasa itulah yang mendorong KPI untuk bertindak cepat dalam menangani kasus *Silet*. Ini dilakukan, sekali lagi, dalam rangka meredam amarah publik yang pada tataran tertentu, juga dilakukan untuk menyelamatkan lembaga penyiaran itu sendiri. Dalam hal ini, Ezki, sekali lagi, mengatakan, “Kalau KPI tidak melakukan apa apa, justru kami tidak menjalankan wewenang. Kalau kemarin kita tidak melakukan cepat, berarti KPI itu tidak berbuat apa apa. Itu bahaya betul. Kita

⁸ Ezki Tri Rejeki wawancara di Yogyakarta, 10 Desember 2010.

⁹ Wawancara di Yogyakarta tanggal 10 Desember 2010.

¹⁰ Lihat Surat KPI yang ditujukan ke Direktur RCTI perihal penghentian sementara program *Silet*.

bisa di-*sue* oleh Anda. Anda sebagai publik bisa bilang, “*kok KPI nggak ngapa-ngapain?*””

Kemudian, berdasarkan pemantauan langsung, pengaduan masyarakat dan hasil analisis telah menemukan pelanggaran berat terhadap Program Siaran Infotainment “*Silet*” yang ditayangkan 7 November 2010. Sebagaimana dapat dilihat dalam surat KPI kepada Direktur Utama RCTI, Hary Tanoesoedibjo, pelanggaran yang dilakukan penyayangan informasi yang berisi narasi dan gambar yang menyesatkan, menghasut, dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Lebih jauh, KPI dalam surat tersebut menyatakan bahwa jenis pelanggaran yang dilakukan RCTI dalam program *Silet* merupakan pelanggaran pidana sesuai UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pasal 36 ayat (5) huruf a, dan melanggar Pedoman Perilaku Penyiaran KPI tahun 2009 serta standar Program Siaran pasal 55 dan pasal 56 huruf d dan e. Selanjutnya, berdasarkan pelanggaran di atas, KPI memutuskan sebagai berikut. Pertama, sanksi administrasi penghentian sementara program *Silet* mulai tanggal 9 November 2010 sampai dengan pemberitahuan pencabutan status awas bencana Merapi oleh Pemerintah. Kedua, RCTI wajib membuat permintaan maaf secara terbuka kepada publik atas informasi yang telah tersiar pada tanggal 7 November 2010 melalui 1 surat kabar nasional sebanyak satu kali dan dua surat kabar lokal sebanyak masing-masing dua kali paling lambat tanggal 13 November 2010. Ketiga, RCTI wajib membuat permintaan maaf selama tujuh hari berturut-turut sebanyak 3 kali sehari, sehari setelah surat ini diterima pada program berita pagi, siang, dan petang di RCTI. Keempat, RCTI tidak diperkenankan membuat program sejenis dengan format yang sama.

Dalam perkembangannya, RCTI ternyata kurang mengindahkan surat tersebut. Ia membuat program sejenis yang diberi nama *Intens*. Selain itu, program *Silet* ditayangkan kembali sebelum status

awas Merapi dicabut. Menyikapi hal itulah, komisioner melakukan pleno untuk membahas sikap RCTI tersebut yang kemudian diputuskan untuk melaporkannya ke Polisi. Hingga laporan ini dibuat, proses tersebut masih berlangsung.

Dari beberapa kasus di atas, tampak bahwa untuk kasus-kasus yang mendapatkan perhatian besar dari masyarakat atau kasus yang bersifat strategis maka akan mendapatkan respon yang cepat dari KPI. Namun, untuk pengawasan yang bersifat regular, tampaknya, masih lambat. Latar belakang inilah yang membuat KPI banyak mendapatkan kritik dari masyarakat karena program-program berkualitas buruk tampaknya menguap begitu saja.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Fikom Untar dan Yayasan SET¹¹ menemukan bahwa dalam analisis isi atas surat yang masuk ke kelima surat kabar terdapat 12,05% yang mengangkat persoalan kinerja KPI/pemerintah. Ini menempati urutan ketiga setelah masalah yang berkaitan dengan kualitas program televisi (46,88%) dan Etika Pemberitaan/Penyiaran (16,96%). Di bawah kinerja KPI, masalah yang diangkat pembaca adalah jam tayang yang mencapai 5,80%¹². Kondisi ini tentunya memerlukan kerja KPI yang cepat mengingat keluhan terhadap kualitas tayangan televisi sangat besar. Sayangnya, pemantauan KPI terhadap program siaran sangat lama, dan itupun baru mencakup 30-40% siaran sehingga tidak mengherankan jika banyak kritik muncul.

Selama kurun waktu Januari-September 2010, telah masuk kurang lebih 46¹³ kritik yang ditujukan terhadap bidang kelemba-

¹¹ Lihat Laporan Riset Media tentang Televisi. 2009, Analisis Isi terhadap Surat Pembaca Republika, Media Indonesia, Kompas, Koran tempo, Suara pembaruan, dan Seputar Indonesia. 1 Juli 2007-30 Juni 2009. Total masalah yang diangkat adalah 224 dengan jumlah surat pembaca sebanyak 173, <http://www.docstoc.com/docs/45881066/Hasil-Riset-Surat-Pembaca-tentang-Televisi--WordPresscom-%E2%80%94-Get-a>.

¹² Laporan Riset Media, *ibid*.

¹³ Lihat laporan Tim Analisis KPI, *op.cit*.

gaan. Kritik tersebut diajukan terhadap buruknya kinerja KPI. Beberapa kritik dapat dilihat dalam Tabel 3.

Tabel 3
Keluhan Masyarakat Atas Kinerja KPI

1.	KPI kagak ada gunanya!! Buang-buang uang negara saja.	23/1/2010	sms
2.	Tapi KPI jangan hanya sebagai komisi yang memantau dan menerima laporan, tapi agar ada solusi terhadap penyiaran TV agar penyelamatan generasi mendatang dapat teratasi	29/1/2010	sms
3.	Bulan Januari 2010 sudah berjalan 19 hari banyak pengaduan yang masuk, tetapi belum ada respon/tindakan apapun terhadap program-program tv yang meresahkan? Bangun donk-kerja	19/1/2010	Pojok aduan KPI
4.	Setahu saya KPI bertugas untuk monitor tayangan televisi yang melanggar norma/etika budaya kita, baik busananya, pesan moral maupun teks dan setiap bagian materi yang disiarkan. Tapi <i>kog</i> masih banyak acara yang mulus tak ada teguran (terutama untuk tv nasional) sedangkan tv lokal mutu siarannya amburadul yang penting nongol ada acaranya. Kaya gini kog daerah seakan berlomba buat stasiun tv?	18/01/2010	email
5.	Kami selalu menerima ucapan terima kasih untuk saran yang kami berikan, tetapi kami lebih menginginkan tindakan tegas KPI. Terima kasih	09/02/2010	sms

Sumber: Laporan Komisi Penyiaran Indonesia Pusat dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Seluruh Indonesia, Rapat Pimpinan Komisi Penyiaran Indonesia, 2010

Beberapa contoh kritik masyarakat terhadap kinerja KPI sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 3 memberikan isyarat bahwa kerja KPI memang belum memuaskan sebagian masyarakat. Ini bisa

disebabkan oleh setidaknya tiga hal. *Pertama*, ada perbedaan ukuran antara KPI dengan masyarakat. Di sini, ada perbedaan ukuran antara pelanggaran menurut KPI dan masyarakat. Oleh karena itu, ketika tayangan yang mestinya sudah ditegur dan mendapatkan sanksi dari KPI dalam penilaian masyarakat, tetapi itu tidak dilakukan karena dalam penilaian KPI tidak terjadi pelanggaran, maka muncul ketidakpuasan di masyarakat. *Kedua*, kinerja KPI itu sendiri memang lamban. Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, kajian yang dilakukan oleh Tim Analisis KPI memerlukan waktu kurang lebih 3 minggu hingga ke tahap laporan sehingga ketika sebuah tayangan mendapatkan teguran ataupun sanksi sudah kadaluarsa. Sementara itu, jika kritik berasal dari masyarakat dan perhatiannya tidak sebesar *Silet*, maka minimal memerlukan waktu satu minggu-berdasarkan jadwal pleno- untuk memutuskan apakah sebuah tayangan benar-benar melakukan pelanggaran ataukah tidak. Bahkan, jika kesepakatan tidak ditemukan pada pleno pertama, maka waktu yang dibutuhkan akan lebih lama lagi. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika masyarakat menilai KPI bekerja lamban karena keluhan atau kritik masyarakat tidak bisa direspon dengan cepat. Demikian juga dengan rendahnya kualitas siaran tidak bisa direspon dengan cepat dan memadai karena proses pengkajiannya memakan waktu yang cukup lama. Ketiga, jumlah tayangan yang dimonitor oleh KPI baru berkisar antara 30-40%. Akibatnya, banyak tayangan yang luput dari pengawasan KPI. Oleh karena itu, menjadi tidak mengherankan jika masyarakat merasa bahwa KPI belum bekerja banyak untuk mengawasi isi siaran karena memang hanya sekitar 40% saja isi siaran yang mampu dipantau secara regular oleh KPI.

2. Implementasi Tugas dan Kewajiban KPI

Dalam hal kewenangan sebagaimana disebutkan dalam pasal 8, KPI tampaknya sudah memberikan cukup perhatian terhadap persoalan

tersebut meskipun tetap harus diberi catatan bahwa implementasi atas kewenangan itupun banyak menimbulkan celah, terutama lamanya proses pemantauan dan jumlah program yang dipantau. Namun, dalam hal tugas dan kewajiban, sebagaimana disebutkan dalam pasal 8, terutama dalam keikutsertaan KPI dalam membantu mengatur infrastruktur bidang penyiaran; ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait; memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang; dan menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran sepertinya masih jauh dari yang diharapkan, bisa dikatakan belum maksimal. Bahkan, sepertinya belum mendapatkan perhatian sebesar pengawasan siaran. Padahal, jika KPI ingin memberikan kontribusi yang lebih besar dalam mendorong demokratisasi lembaga penyiaran di Indonesia, maka tugas dan kewajiban inilah yang harusnya menjadi perhatian KPI di luar pengawasan siaran.

Ada beberapa prestasi yang memang layak dicatat menyangkut kontribusi KPI dalam turut membantu menyiapkan infrastruktur bidang penyiaran. Sebagaimana dikemukakan Azimah Subagyo, dalam proses perizinan, relatif lebih murah meskipun dengan proses yang lebih panjang. Dalam hal ini, Azimah mengemukakan, “Sebelum adanya KPI, biasanya untuk memperoleh izin siaran memang relatif cepat dari segi waktu, tapi biaya yang dikeluarkan bisa jauh lebih besar”. Menurut Azimah, dengan adanya KPI, biaya itu relatif hampir tidak ada. Namun, prosesnya memang tidak mudah dan harus berlangsung dalam beberapa tahap. Ini dilakukan semata sebagai bentuk kehati-hatian KPI agar tidak demikian mudah memberikan ranah publik yang namanya frekuensi ini kepada satu lembaga atau kelompok orang. Selain itu, kecurangan-kecurangan yang mungkin muncul selama proses perizinan bisa diminimalkan. Misalnya, ada satu kasus di Pekalongan di mana setelah dilakukan

visitasi ternyata ditemukan alat-alat dan orang yang hampir semua sewaan.

Ada beberapa persoalan yang memang menghambat KPI melaksanakan tugas dan kewajiban ini, terutama kendala struktural dan kultural. Dalam hal infrastruktur penyiaran, KPI memang masih mempunyai peran dalam proses perizinan, terutama selama tahap-tahap awal. Namun, tidak mampu mengawal secara keseluruhan proses perizinan sehingga berpengaruh terhadap alokasi frekuensi, yang dalam beberapa kasus melanggar prinsip-prinsip demokrasi. Jual beli frekuensi yang selama ini terjadi luput dari KPI karena memang pemegang otoritas perizinan berada di tangan pemerintah.

Kendala Struktural dan Kultural

Dalam hal regulasi, media penyiaran elektronik mempunyai perbedaan yang signifikan dibandingkan dengan media cetak. Oleh karena media penyiaran menggunakan *public domain*, maka harus diatur secara ketat (*highly regulated*)¹⁴. Meskipun demikian, regulasi hanya diizinkan jika regulasi tersebut ditujukan untuk menjamin hak-hak individu. Untuk itu, regulasi harus memenuhi beberapa syarat, yakni (1) regulasi media harus untuk membantu publik mendapat informasi sesuai dengan tuntutan kredibilitas; (2) regulasi publik akan menjaga pasar agar lebih adil dengan melawan konsentrasi ekonomi pada media tertentu saja, yang karena secara ekonomi tidak menguntungkan; (3) menjamin pluralitas gagasan atau opini yang merupakan bagian integral demokrasi.¹⁵ Dalam kaitan

¹⁴ Amir Effendi Siregar, *op.cit.*

¹⁵ Haryatmoko, 2010. "Ketika Informasi Selalu Intepretasi: Perlu Pemantau Regulasi dan Regulator Media", dalam *Memantau Regulasi dan regulator Media: Merawat Kemerdekaan Pers dan Demokrasi*, refleksi yang disampaikan dalam Peluncuran dan Seminar Nasional "Menggugat Pelarangan Buku", 14-15 Juni 2010, hal. 30.

ini, KPI mempunyai peran sentral dalam mendorong terciptanya ketiga prasyarat di atas, sekaligus menjamin agar sistem penyiaran tetap demokratis.

Sebagai lembaga regulator media, tugas KPI sangat berat terlebih dalam situasi di mana kekuatan-kekuatan status quo mulai mampu mengonsolidasikan diri sementara dalam waktu bersamaan kekuatan masyarakat sipil mulai melemah atau terpecah-pecah. Akibatnya, regulasi yang lahir belakangan lebih bercorak otoriter. Kondisi semacam ini sebenarnya tidak cukup mengherankan karena dalam proses reformasi politik pasti akan senantiasa diikuti oleh pertarungan kekuatan antara kelompok yang proreformasi dengan yang prostatus quo. Inilah mengapa, dalam proses reformasi, dibutuhkan pemimpin yang genial.¹⁶

Dalam konteks KPI, tantangan yang dihadapi akan semakin berat jika dilihat kenyataan *public sphere* didominasi oleh lembaga penyiaran swasta. Bahkan, telah terjadi jual beli frekuensi yang sebenarnya dilarang undang-undang. Amanat UU Penyiaran untuk menyelenggarakan lembaga penyiaran berjaringan ternyata juga tidak bisa diimplementasikan hingga saat ini. KPI tidak mampu berbuat banyak karena kewenangannya—melalui *Judicial Review* oleh pihak swasta—diambil oleh pemerintah. Di sisi lain, pemerintah yang memegang hak lisensi atas perizinan telah “dikooptasi” oleh lembaga penyiaran swasta¹⁷. Akibatnya, hiperkomersialisasi terjadi

¹⁶ Lihat Samuel Huntington 2004. *Tertib Politik pada Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jakarta, Rajawali Pers.

¹⁷ Tampaknya swasta lebih senang jika perizinan tetap di tangan pemerintah karena jauh lebih mudah “dikooptasi” demi kepentingan mereka dibandingkan jika berada di tangan KPI yang sembilan orang tersebut. Karakteristik birokrasi di Indonesia tampaknya menjadi “lahan” bermain yang lebih nyaman bagi lembaga penyiaran swasta dibandingkan jika berada di KPI meskipun tidak lebih efisien. Kasus-kasus perselingkuhan antara swasta dan birokrasi sebagai ilustrasi yang bisa digunakan untuk menjelaskan mengapa swasta lebih senang jika izin tetap di tangan pemerintah.

di hampir semua industri televisi yang berujung pada rendahnya program siaran karena dominasi *rating*. Media lebih cenderung mengejar keuntungan dibandingkan melayani publik.

Secara garis besar, ada dua hambatan utama yang dihadapi KPI dalam usahanya menjaga sistem penyiaran agar tetap demokratis. Hambatan pertama bersifat struktural. Hambatan ini berasal dari UU Penyiaran 2002 yang memang mempunyai banyak persoalan, dominasi ekonomi politik (neo) liberal, dan sistem keuangan di mana sebagai lembaga independen keuangan KPI masih dititipkan pada Kemenkominfo. Hambatan kedua lebih bersifat kultural yang meliputi diantaranya budaya masyarakat, kuatnya budaya pasar, dan juga perilaku lembaga penyiaran itu sendiri yang memang lebih “gemar” melakukan pelanggaran terhadap P3SPS, dan yang tidak kalah penting adalah rendahnya tingkat literasi masyarakat.

Hambatan struktural berasal dari UU Penyiaran 2002. Salah satunya menyangkut kewenangan KPI, termasuk di dalamnya berkaitan dengan implementasi sanksi-sanksi. Persoalan struktural juga muncul sebagai akibat “amputasi” kewenangan KPI melalui PP, yang menurut Iswandi¹⁸ menjadi sumber persoalan pokok. Keputusan MK yang memenangkan gugatan industri atas pasal yang memberikan kewenangan kepada KPI untuk terlibat dalam pengaturan izin siaran membuat kewenangan KPI dalam hal perizinan menjadi semakin buruk. Dengan begitu, KPI hanya mempunyai wewenang mengawasi siaran, tetapi tidak untuk perizinan.

Sistem penganggaran yang selama ini berjalan juga menjadi persoalan struktural lainnya yang menghambat kerja KPI. Sebagai lembaga independen, ternyata KPI tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur anggaran sendiri karena terbentur oleh aturan birokrasi. Anggaran KPI harus ikut Kementerian Komunikasi dan Infor-

¹⁸ Wawancara di kantor KPI Pusat tanggal 20 Oktober 2010.

matika (Kemenkominfo). Padahal, dalam hal pengaturan lembaga siaran, kedua lembaga ini mempunyai tarik ulur yang cenderung konfliktual. Pemerintah melalui Kemenkominfo masih sangat ingin menguasai perizinan di bidang siaran, sedangkan KPI menghendaki sebaliknya. KPI ingin menjadi regulator satu-satunya di bidang penyiaran yang meliputi *licensing*, *regulation* dan *sanction*.¹⁹ Persoalannya pemerintah tidak pernah mempunyai keinginan baik untuk mendorong proses demokratisasi penyiaran di Indonesia dengan menyerahkan regulasi sepenuhnya ke KPI. Politik anggaran kemudian “bermain” sebagai usaha untuk membuat “ketergantungan” KPI dalam melakukan kerja-kerja pengawasan di bidang penyiaran meskipun anggaran terus mengalami kenaikan.²⁰ *Support* kesekretariatan yang berasal dari birokrasi pemerintahan pada akhirnya juga menciptakan persoalan tersendiri. Ini karena KPI tidak bisa bergerak secara leluasa untuk mengelola anggaran karena terbentur dengan aturan birokrasi. Anggaran yang masuk ke KPI juga pada akhirnya harus digunakan untuk membiaya pegawai kesekretariatan yang jumlahnya cukup besar. Di sinilah, persoalan struktural semakin menguat yang diakibatkan oleh birokratisasi dalam tubuh KPI, terutama berkaitan dengan anggaran.

Dalam pandangan sementara komisioner, persoalan amputasi kewenangan KPI terutama di bidang perizinan dirasakan sebagai hal yang paling krusial sehingga menjadikan sumber “keluh kesah”. Hal ini bisa dilihat dalam kutipan wawancara berikut²¹.

Yang menjadi problem kemudian, kami mengalami proses di mana terjadi proses disfungsi. Proses yang sistematis untuk mengurangi fungsi-fungsi strategis KPI sebagai pihak yang seharusnya berwenang

¹⁹ Iswandi Syahputra, wawancara di KPI Pusat 20 Oktober 2010.

²⁰ Lily, 2006, *op.cit.*

²¹ Iswandi Syahputra, wawancara di KPI Pusat tanggal 20 Oktober 2010.

penuh mengurus penyiaran sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Penyiaran ... Sampai hari ini, kami tidak mempunyai wewenang apapun untuk menjaga, merawat, dan mendorong proses demokratisasi yang sehat.

Ketiadaan kewenangan dalam hal perizinan, dalam pandangan anggota komisioner, Iswandi, membuat KPI tidak bisa melaksanakan perannya secara maksimal guna mendorong demokrasi. Sebagaimana ia kemukakan,

Kalau KPI hanya memonitor, dan itu tidak ada bedanya dengan *media watch*. *Media watch* memonitor, dan kemudian melaporkan ini salah atau benar kepada publik supaya mencerdaskan. Di sini, ia melakukan fungsi media literasi. Pekerjaan selesai sampai di situ. Dia tidak punya kewenangan untuk mencabut, memberi sanksi dan seterusnya. Memang, ada kewenangan kita untuk memberi sanksi, tetapi sanksi itu tidak berujung kepada pencabutan izin. Sanksi teguran 1, teguran 2, teguran 3. Namun, izin tetap ada di tangan pemerintah.

Selain persoalan kewenangan KPI yang diambil oleh pemerintah mengenai perizinan, kendala struktural yang tidak kalah problematisnya adalah birokrasi, khususnya tata kelola anggaran yang berlaku di Indonesia. Dalam pasal 55²² tentang sanksi, misalnya, KPI tidak bisa memberikan sanksi administrasi berupa denda. Ini karena lembaga yang boleh menarik denda adalah lembaga yang murni mendapatkan pembiayaan dari APBN²³. Persoalannya, sebagaimana telah dikemukakan di awal, anggaran KPI ikut Kemenkominfo. Selain persoalan administrasi keuangan yang tidak meng-

²² Dalam pasal 55 ayat (2) UU No. 32 disebutkan bahwa sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa: a) teguran tertulis; (b) penghentian sementara mata acara yang bermasalah setelah melalui tahap tertentu; (c) pembatasan durasi dan waktu siaran; (d) denda administratif; (e) pembekuan kegiatan siaran untuk waktu tertentu; (f) tidak diberi perpanjangan izin penyelenggaraan siaran; dan (g) pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran.

²³ Iswandi Syahputra, wawancara di KPI Pusat tanggal 20 Oktober 2010.

izinkan hal tersebut, di sisi lain, sanksi dalam bentuk denda hanya bisa diberikan ketika terjadi pelanggaran frekuensi dan pelanggaran teknis, dan tidak mengatur denda untuk isi siaran.

Keseluruhan permasalahan di atas menjadi persoalan struktural yang menghambat kinerja KPI. Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa sanksi pencabutan perizinan - jika KPI memang pada akhirnya mempunyai kewenangan untuk itu - bukan satu-satunya ukuran efektivitas KPI dalam mendorong demokratisasi penyiaran²⁴. Ini karena surat peringatan ataupun teguran hampir selalu diperhatikan oleh industri penyiaran²⁵ sehingga jika digunakan secara optimal akan mempunyai dampak positif bagi industri penyiaran. Dengan kata lain, surat teguran KPI masih mempunyai kekuasaan otoritatif di bidang penyiaran karena dijamin oleh undang-undang. Memang, ada program yang ketika dihentikan berubah nama dengan substansi yang sama, tetapi izin tetap bukan satu-satunya sarana untuk menghentikan program bermasalah semacam itu. Ini karena KPI masih bisa menggunakan jalur pengadilan ketika sebuah stasiun televisi tidak taat. KPI bisa menggunakan pasal-pasal ketentuan pidana. KPI, misalnya, bisa menggunakan pasal 57²⁶ jika sebuah industri penyiaran melakukan pelanggaran isi siaran sebagaimana diatur da-

²⁴ Ini penting digarisbawahi agar KPI tidak terjebak ke dalam pandangan bahwa kembalinya perizinan ke KPI menjadi satu-satunya prasyarat bagi KPI untuk menegakkan sistem penyiaran yang demokratis. Idealnya, perizinan memang harus berada di KPI sebagai lembaga negara independen, tapi persoalannya sekarang berada di tangan pemerintah. Oleh karena itu, KPI harus menggunakan seluruh sumber daya yang ada (manusia ataupun produk perundangan yang mungkin digunakan) untuk memaksimalkan peran, fungsi, dan kewenangannya.

²⁵ Menurut keterangan asisten peneliti, Lily, teguran-teguran yang disampaikan oleh KPI kepada industri penyiaran hampir selalu mendapatkan respon positif. Ini berarti bahwa KPI masih cukup disegani oleh lembaga penyiaran. Persoalannya adalah bagaimana hal tersebut bisa dilakukan secara lebih baik dengan membenahi mekanisme pemantauan dan pleno?

²⁶ Menurut pasal 57, penyelenggara penyiaran yang melakukan pelanggaran terhadap pasal 17 ayat (3), pasal 18 ayat (2), pasal 30 ayat (1), pasal 36 ayat (5) dan ayat (6) bisa dipidana penjara maksimal 5 tahun dan denda maksimal 1 milyar untuk radio, dan penjara maksimal 5 tahun dan denda maksimal 10 milyar untuk televisi.

lam Pasal 36 ayat (5).²⁷ Lembaga penyiaran yang melanggar pasal 36 ini bisa didenda hingga 10 milyar. Memang, ada beberapa tahap yang harus dilalui dan memerlukan energi yang besar. Namun, pasal ini bisa dijadikan acuan dan senjata bagi KPI untuk “melawan” lembaga-lembaga penyiaran yang nakal. Dengan demikian, tanpa kewenangan perizinanpun, KPI bisa menggunakan otoritasnya untuk mengawasi penyiaran. Oleh karena itu, keberanian KPI untuk melaporkan RCTI ke polisi dengan menggunakan pasal ini layak diapresiasi. Kini, persoalannya justru, sebagaimana telah kita bahas sebelumnya, kinerja pemantauan itu sendiri yang cukup lambat sehingga memunculkan banyak kritik di masyarakat.

Ketiadaan kewenangan dalam perizinan memang menghalangi KPI untuk, dalam bahasa undang-undang, turut serta dalam membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran. Ketidadaan kewenangan dalam perizinan juga membuat KPI tidak mampu mengawal secara baik lembaga-lembaga penyiaran yang layak mendapatkan perizinan. Sebagaimana dikemukakan Azimah, ada banyak kasus di mana lembaga penyiaran yang akan didirikan banyak bermasalah. Beberapa kasus yang pernah ditemukan KPI adalah bagaimana beberapa pengusaha berusaha “mengakali” pembuatan izin untuk kemudian diperjualbelikan.

Kendala struktural ternyata bukan satu-satunya yang dihadapi KPI. Kendala lain yang tidak kalah pentingnya adalah yang bersifat kultural. Dilihat dari sudut pandang ini, persoalan yang dihadapi KPI, terutama dalam konteks lembaga penyiaran swasta, adalah menguatnya budaya pasar dalam industri penyiaran. Ini berakibat pada pengejaran keuntungan lebih kuat dibandingkan dengan melayani masyarakat melalui tayangan yang berkualitas. Dalam

²⁷ Pasal 36 ayat (5) menegaskan bahwa isi siaran dilarang: a) bersifat fitnah, menghasut, menyesatkan dan/atau bohong; b) menonjolkan unsur kekerasan, cabul, perjudian, penyalahgunaan narkotika dan obat terlarang; c) mempertentangkan suku, agama, ras, dan antargolongan.

budaya pasar, sebuah program akan dilihat “baik” jika memenuhi dua kriteria, yakni menarik minat penonton dan diproduksi dengan menggunakan biaya yang sangat murah. Dengan begitu, keuntungan akan mengalir ke media. Dominasi *rating* yang sebenarnya banyak dikritik itu berangkat dari budaya pasar ini.

Di luar itu, budaya yang berkembang di masyarakat juga memengaruhi kualitas siaran televisi. Di tingkat masyarakat, memang ada sebagian anggota masyarakat yang kritis, mempunyai kesadaran literasi yang cukup baik. Mereka adalah kelompok masyarakat terdidik yang berada dalam lingkaran kelompok kelas menengah yang terbatas jumlahnya. Di sisi lain, ada sebagian besar masyarakat yang sungguh menikmati siaran yang berkualitas rendah seperti *infotainment*, sinetron, dan berbagai tayangan *reality show*. Termasuk di dalamnya, tayangan mistik.

Rendahnya budaya para penyelenggara stasiun siaran untuk menaati hukum-dalam hal ini UU Penyiaran - juga menyulitkan KPI untuk melaksanakan peran dan fungsinya sebagaimana diamanatkan undang-undang. Sebagai ilustrasi, KPI akan kesulitan melaksanakan pasal 8 (ayat 2) di tengah rendahnya profesionalitas pengelola media. Banyaknya wartawan yang tidak mau melaksanakan kode etik jurnalistik akan menjadi persoalan terbesar KPI ketika hendak membangun lembaga penyiaran demokratis yang menjamin hak asasi masyarakat. Pendeknya, lemahnya kesadaran etis di kalangan pengelola lembaga penyiaran menjadi persoalan besar yang akan dihadapi oleh KPI.

Problem Kelembagaan

Selain persoalan struktural dan kultural sebagaimana telah dipaparkan di awal, ada persoalan lain yang mesti mendapatkan perhatian. Persoalan ini bisa masuk ke ranah struktural ataupun kultural. Persoalan yang dimaksud adalah persoalan kelembagaan yang ber-

asal dari berbagai irisan kewenangan regulator media. Setidaknya, ada dua lembaga yang mempunyai irisan kuat terhadap kewenangan KPI yang dalam praktiknya ternyata menimbulkan persoalan. *Pertama*, irisan kewenangan KPI dalam melakukan pemantauan program berita dengan Dewan Pers. Persoalan kewenangan ini muncul karena kedua lembaga mempunyai interpretasi yang berbeda atas implementasi undang-undang. Dewan Pers beranggapan bahwa semua program siaran berita harus menggunakan UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers. Sebaliknya, KPI beranggapan bahwa seluruh karya jurnalistik yang disiarkan melalui lembaga penyiaran harus merujuk pada UU Penyiaran 2002. Dalam kaitan ini, Iswandi mengemukakan bahwa seharusnya UU Penyiaran merupakan *lex specialis* UU Pers, sedangkan UU Pers menjadi *lex specialis* UU KUHP. Perbedaan persepsi ini hingga saat ini masih belum bisa diselesaikan oleh kedua pihak, dan pembicaraan antarkeduanya masih terus berlangsung.

Persoalan kelembagaan kedua adalah dengan LSF. Persoalan paling banyak yang dihadapi KPI adalah kewenangan LSF untuk melakukan sensor film. Padahal, KPI tidak diperkenankan melakukan sensor sesuai dengan prinsip negara demokrasi. Beberapa kasus yang muncul diantaranya lembaga penyiaran sering kali mengelak dari teguran KPI karena, dalam pemahaman mereka, sudah mendapatkan surat lulus sensor dari LSF. Sebagaimana dikemukakan oleh anggota Komisioner, Azimah Soebagy, “Sementara pihak televisi merasa “kami sudah masuk LSF” sehingga ketika mereka ditegur oleh KPI, maka jawaban mereka, “Lho kami kan sudah di-sensor oleh LSF””.

Dalih semacam itu tentu saja mengganggu efektivitas KPI dalam melakukan pemantauan penyiaran. Oleh karena itu, agar ada persamaan persepsi dengan LSF terutama dalam melakukan pensensoran, KPI sedang berusaha menggodok MoU dengan LSF

yang salah satu poinnya adalah agar P3SPS digunakan sebagai acuan untuk melakukan penyensoran²⁸. Selain itu, KPI juga menginginkan agar materi siaran surat tanda lulus sensor untuk materi bioskop tidak secara otomatis lolos untuk program siaran televisi.

Dalam jangka pendek, langkah KPI ini mungkin mampu mengatasi persoalan yang dihadapi KPI berkaitan dengan sensor film. Namun, dalam jangka panjang, langkah ini akan merugikan sistem penyiaran yang demokratis. *Pertama*, prinsip negara demokratis adalah *self regulatory* dan *self censorship*. Demokrasi percaya pada rasionalitas dan daya kritis masyarakat. Oleh karena itu, sensor tidak diperkenankan dalam sistem demokrasi.²⁹ *Kedua*, kewenangan LSF berdasarkan UU No. 8 tahun 1992 tentang Perfilman dan juga UU No. 33 tahun 2009 tentang Perfilman melakukan sensor terhadap film dan iklan film. Materi di luar itu bukan menjadi kewenangan LSF³⁰. Oleh karena itu, dibandingkan mendorong LSF agar menggunakan P3SPS sebagai acuan dalam melakukan sensor jauh lebih baik jika KPI memertegas posisinya dalam pengawasan penyiaran. Artinya, KPI harus berani membuat terobosan agar semua bentuk program siaran apakah dalam bentuk film ataupun nonfilm menjadi kewenangan mutlak KPI³¹. LSF hanya mengurus film dan iklan film bioskop sebelum lembaga ini pada akhirnya dibubarkan. Jika ini berhasil dilakukan, maka KPI akan lebih memperkuat kapasitasnya sebagai lembaga independen yang mengawasi penyiaran sesuai prinsip-prinsip demokrasi³².

²⁸ Wawancara dengan Azimah Subagyo di kantor KPI Pusat, 21 Oktober 2010.

²⁹ William Rivers dkk 2003. *Media Massa dan Masyarakat Modern*, edisi kedua, Jakarta: Murai Kencana.

³⁰ Lihat pasal 47 undang-undang penyiaran.

³¹ Ridlo Eisy Wawancara melalui telepon tanggal 20 Desember 2010.

³² Dalam undang-undang memang disebutkan bahwa untuk film dan iklan film, lembaga penyiaran wajib mendapatkan Surat Tanda Lulus Sensor, tetapi terobosan perlu dibuat sehingga MoU akan jauh lebih baik diarahkan untuk bagaimana KPI berperan lebih besar dalam penyiaran dibandingkan dengan mendorong LSF untuk menggunakan P3SPS dalam melakukan penyensoran.

Sayangnya, hal ini sulit diwujudkan. Ada persoalan mendasar yang sepertinya sulit dilaksanakan, terutama dalam kerangka membangun lembaga penyiaran yang demokratis. Pada bab III, laporan tentang LSF, tampak dengan sangat jelas paradigma yang digunakan dalam melakukan sensor film. Para anggota LSF yang diwawancarai dalam penelitian ini menganggap bahwa sensor penting untuk melindungi masyarakat sehingga klasifikasi tidaklah cukup. Tiga orang anggota LSF yang menjadi informan dengan tegas mengemukakan hal ini. Oleh karena itu, mengharapkan usaha demokratis dari lembaga sensor (LSF) tampaknya akan sia-sia. Di sisi lain, sepertinya, ada kesalahan pemahaman diantara sementara anggota KPI mengenai sensor dan bukan sensor. Dalam kaitan ini, persoalan sensor ternyata tidak hanya diberlakukan untuk film dan iklan film, tetapi juga program-program televisi yang lain. Dalam laporan panelis, misalnya, tayangan *Realigi* dan *Cinta Juga Kuya* disebutkan tidak mencantumkan Surat Tanda Lulus Sensor. Pencantuman ini tentu menimbulkan pertanyaan karena berdasarkan UU Penyiaran dan Pedoman Perilaku Penyiaran yang dilakukan sensor adalah film dan/atau iklan. Dalam UU Penyiaran pasal 47, disebutkan isi siaran dalam bentuk film dan/atau iklan wajib memperoleh tanda lulus sensor dari lembaga berwenang. Ironisnya, pasal ini yang justru dijadikan dasar LSF untuk melakukan penyensoran program-program televisi di luar film dan iklan film yang masuk ke televisi.³³

Sementara itu, dalam pasal 23 ayat (1) P3SPS, disebutkan bahwa lembaga penyiaran sebelum menyiarkan program siaran film atau iklan film wajib terlebih dahulu memperoleh tanda lulus sensor dari lembaga yang berwenang. Sementara acara di luar film, iklan dan nonberita, pasal 23 ayat (2) menyebutkan bahwa

³³ Dennis McQuail 2000. *McQuail's Mass Communication Theory*, 4th edition, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publication.

lembaga penyiaran televisi wajib melakukan sensor internal atas siaran sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan materi siaran non-berita seperti program komedi, program musik, klip video, program realita, drama realita, *features* dan dokumenter. Dengan demikian, untuk program film dan nonfilm, berdasarkan aturan ini berlaku swasensor. Oleh karena itu, keharusan untuk mencantumkan Surat Tanda Lulus Sensor (STLS) melanggar UU Penyiaran dan P3SPS. Untuk itu, KPI harus segera memberikan koreksi atas hal ini.³⁴ Wawancara yang dilakukan baik terhadap asisten, koordinator kajian, dan juga terhadap komisioner memertegas bahwa program-program fiksi harus melalui lembaga sensor. Dalam kaitan ini, perdebatan menarik terjadi dalam menyikapi tayangan *reality show* apakah ia masuk ke dalam program faktual ataukah bukan? Jika program faktual, maka ia tidak disensor karena berkenaan dengan fakta. Sebaliknya, jika programnya nonfaktual, dan melibatkan skrip maka harus diperlakukan berbeda dengan program faktual. Sebagaimana dikemukakan Ezki Tri Rejeki, “*Reality show* itu masuk kategori faktual di P3SPS sampai sekarang. Jadi, tidak disensor”. Di sini, menjadi menarik karena ukuran disensor ataukah tidak terletak pada sifat program, faktual ataukah nonfaktual. Padahal, dalam sistem demokrasi, baik bersifat faktual maupun bukan tetap tidak disensor karena ia menjadi bagian dari prinsip *freedom of the press dan freedom of expression*. Sebaliknya, dalam negara demokrasi, berlaku swasensor atau internal sensor sebagaimana se-

³⁴ Dalam wawancara dengan Ko. Analis dan asisten komisioner, dapat disimpulkan bahwa tayangan nonberita memang harus mendapatkan Surat Tanda Lulus Sensor dari LSF. Bagi tim analisis, ada atau tidaknya pencantuman STLS selalu mendapatkan perhatian. Hal ini tampaknya dilakukan untuk melaksanakan pasal 8 ayat (3) Nota Kesepahaman KPI dengan LSF yang berbunyi: Program Siaran Televisi yang telah memperoleh Tanda Lulus Sensor dari Pihak Kedua tidak dipermasalahkan oleh Pihak Pertama dengan ketentuan Lembaga Penyiaran Televisi wajib mencantumkan TANDA LULUS SENSOR dan penggolongan usia yang ditetapkan Pihak Kedua untuk program siaran tersebut di layar televisi.

mangatnya telah diadopsi oleh P3SPS. Oleh karena itu, jika KPI terus membiarkan penyensoran atas program-program nonfilm dan bahkan memberikan legitimasi atasnya, maka dalam pandangan peneliti apa yang dilakukan KPI lebih mencerminkan apa yang kita sebut sebagai “tirani” lembaga regulasi. Ini karena KPI melakukan pengawasan atas sesuatu yang sebenarnya telah disensor. Ia bertindak melampaui visi otoritarianisme lembaga sensor, terlepas bahwa penyensoran yang dilakukan oleh LSF tidak menggunakan P3SPS dan tv berbeda dengan film bioskop karena program siaran tv bersifat *free to air* atau menggunakan *public domain*. Namun, regulasi yang ketat atas sistem penyiaran tetap berada dalam koridor demokrasi di mana regulasi hanya diizinkan sebatas mendorong agar kebebasan individu dan menegakkan demokrasi. Sebagaimana dikemukakan Haryatmoko, regulasi hanya diperkenankan jika (1) regulasi media harus untuk membantu publik mendapat informasi sesuai dengan tuntutan kredibilitas; (2) regulasi publik akan menjaga pasar agar lebih adil dengan melawan konsentrasi ekonomi pada media tertentu saja, yang karena secara ekonomi tidak menguntungkan; (3) menjamin pluralitas gagasan atau opini yang merupakan bagian integral demokrasi.³⁵

Kemudian, jika yang digunakan dasar hukum adalah Nota Kesepahaman antara KPI dan LSF tentang Penyensoran dan Pengawasan Tayangan Televisi,³⁶ maka, sekali lagi, harus diperjelas apakah sensor harus menyangkut keseluruhan program televisi nonberita, dan dengan demikian melanggar UU Penyiaran ataukah hanya film dan iklan (film). Dalam pasal 2 ayat (1), Nota Kesepahaman itu disebutkan bahwa Penyensoran program siaran televisi adalah penyensoran yang dilakukan oleh Lembaga Sensor Film terhadap isi siaran dalam bentuk film, reklame film, dan/atau iklan

³⁵ Lihat kembali paparan mengenai hal ini pada bab pertama.

³⁶ Lihat Nota Kesepahaman antara KPI dan LSF yang dapat dilihat di situs www.kpi.go.id.

yang wajib memperoleh Surat Tanda Lulus Sensor dari Lembaga Sensor Film sebelum ditayangkan oleh Lembaga Penyiaran Televisi. Di sini, iklan tidak secara jelas disebutkan sebagai iklan film. Sementara pasal 3 ayat (1), disebutkan bahwa program siaran televisi yang disensor oleh Lembaga Sensor Film yang terkait dengan Nota Kesepahaman dan Kesepakatan ini adalah film yang dibuat dengan bahan pita video atau piringan video (*laser disc/ video disc*) dan/ atau hasil penemuan teknologi lainnya melalui proses elektronik dan ditayangkan kepada khalayak dengan sistem proyeksi elektronik. Pertanyaan besarnya adalah apakah program *reality show*, *reality*, dan lain sebagainya merupakan “hasil penemuan teknologi lainnya melalui proses elektronik dan ditayangkan kepada khalayak dengan sistem proyeksi elektronik?”. Jika jawabannya ya sehingga seluruh program televisi kecuali siaran langsung dan nonberita diberlakukan sensor berdasarkan atas kesepakatan ini, maka keberadaan KPI perlu ditinjau kembali. *Pertama*, jika memang program fiksi telah disensor, maka pertanyaannya untuk apakah pengawasan diberlakukan? Jika argumen lolos sensor di LSF tidak secara otomatis lolos dari KPI karena sifatnya yang *free to air*, maka penyelesaiannya tetap bukan sensor untuk program-program yang bersifat fiksi. Ini karena sensor bertentangan dengan demokrasi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Selain itu, jika argumentasi ini diterima, maka bukankah terjadi pekerjaan ganda untuk suatu objek yang sama? *Kedua*, kewenangan perizinan sudah diambil oleh pemerintah sehingga nyaris memang KPI hanya berkuasa atas pemantauan siaran sehingga jika sudah disensor mestinya pemantauan tidak diperlukan lagi. Suatu logika sederhana seperti terjadi dalam film bioskop. Sesudah disensor tidak ada lagi lembaga yang bertugas mengawasi *content* film, terlepas dari lembaga sensor itu sendiri bermasalah sebagaimana telah dibahas pada bab tiga buku ini. Dengan kata lain, pemberlakuan sensor program acara televisi

di luar film dan/atau iklan, telah merusak spirit demokrasi penyiaran yang hendak dibangun.

Tumpang tindih kewenangan sebagaimana terjadi dalam undang-undang memang menghambat kerja KPI, dan pada tataran tertentu membingungkan. Dalam hal ini, anggota KPID Yogya, Teguh Arifianto³⁷ mengemukakan, “Memang agak susah jika dilihat dari sifat Undang-Undang itu sendiri. Di sana (UU Film) memakai sensor, sedangkan kita tidak berbicara sensor. Oleh karena itu, kita menuntut kedewasaan media untuk menyajikan kepada masyarakat”. Dalam sistem penyiaran demokratis, kedewasaan medialah yang memang dituntut melalui swasensor dan kode etik. Namun, persoalan kelembagaan inilah yang sebenarnya harus diklarifikasi agar jelas. Dalam hal ini, perlu dipertegas mana yang menjadi wilayah kerja LSF dalam program-program acara televisi, dan manakah yang bukan menjadi wilayahnya? Sebagai lembaga independen yang menjaga spirit demokratisasi penyiaran, KPI harus tegas. Termasuk dalam mendefinisikan program-program tayangan yang menjadi turunan film. Ini penting karena muatan pasal sensor dalam UU Penyiaran sebenarnya lebih karena keberadaan UU No. 8 Tahun 1992 tentang Perfilman belum dicabut atau direvisi³⁸.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai lembaga regulator di bidang penyiaran, KPI masih menghadapi beberapa kendala, baik yang bersifat struktural maupun kultural. Persoalan struktural terutama berasal dari ketidakrelaan Pemerintah untuk sekadar melaksanakan fungsi fasilitator. Sebaliknya, Pemerintah masih

³⁷ Wawancara di Yogyakarta tanggal 10 Desember 2010.

³⁸ Sebagaimana dikemukakan oleh Paulus Widiyanto dalam lokakarya yang diselenggarakan PR-2Media ketika merumuskan instrumen penelitian. Yogyakarta, Hotel Sahid, 20-22 September 2010.

sangat ingin menjadi regulator media, sesuatu yang sebenarnya kurang pas dalam sistem demokrasi. Ini terjadi karena berbagai sebab, salah satunya menyangkut kontrol sumber daya dan informasi. Tampaknya, Pemerintah masih mewarisi budaya otoritarian peninggalan Orde Baru. Padahal, lingkungan sosial-politiknya sudah mengalami perubahan. Setidaknya, secara konstitusional, kita sudah berada dalam sistem demokrasi.

Persoalan struktural lain berasal dari sistem penganggaran yang berlaku selama ini. Meskipun KPI merupakan lembaga negara, tetapi ternyata sistem penganggaran tidak bisa berdiri sendiri. KPI, dalam hal ini, harus ikut ke kementerian terkait yang dalam hal ini adalah Kemenkominfo. Sistem penganggaran semacam ini tentu menimbulkan persoalan karena KPI menjadi tidak independen di bidang anggaran. Selain itu, dalam beberapa kasus yang berkaitan dengan perselisihan pendapat dan itu sangat mungkin terjadi, posisi KPI sangat mungkin lebih lemah.

KPI juga menghadapi persoalan kultural dan kelembagaan terutama berkaitan dengan irisan-irisan kewenangan antara KPI dengan lembaga regulator lain seperti Dewan Pers dan LSF. Dengan Dewan Pers, ada irisan yang belum tuntas menyangkut penyelesaian program berita, sedangkan dengan LSF mengenai penyensoran program televisi. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang harus dikerjakan oleh KPI jika KPI ingin mempunyai peran yang lebih bermakna dalam proses demokratisasi lembaga penyiaran, dan tidak sekadar menjadi lembaga setingkat “media wath” sebagaimana dikeluhkan. Ini berarti bahwa jika KPI ingin menjadi lembaga regulator tunggal di bidang penyiaran, maka mulai sekarang anggota KPI tidak boleh hanya berkeluh kesah atas persoalan-persoalan struktural yang mereka hadapi. Sebaliknya, mereka harus mulai menemukan titik-titik perjuangan untuk kemudian secara total bertarung di situ. Ini penting dilakukan karena demokratisasi

tidak pernah jatuh dari langit. Sebaliknya, demokratisasi, dalam sejarahnya di banyak negara, memerlukan perjuangan yang panjang dan melelahkan. Perjuangan Aung San Suu Kyi di Myanmar menjadi satu contoh betapa sulitnya memperjuangkan demokrasi di suatu negara junta militer.

Indonesia sekarang ini tidak berada dalam situasi seperti Myanmar. Namun, demokrasi telah dibajak oleh kekuasaan ekonomi dan politik. Oleh karena itu, perlu ada usaha yang sungguh-sungguh untuk membongkar dilema tersebut. Berdasarkan analisis persoalan struktural dan kultural terlihat jelas akar persoalannya dan dimana titik perjuangan itu mestinya dimulai. Persoalan independensi keuangan oleh karena struktur birokrasi yang memang demikian harus disikapi dengan menggali celah termasuk jika perlu menginisiasi perundang-undangan baru yang bisa menopang KPI sebagai lembaga negara yang dapat secara langsung mendapatkan dana dari APBN. Ini perjuangan yang tidak mudah, tetapi harus dilakukan jika anggota komisioner ingin mendorong demokrasi penyiaran yang lebih luas.

Sementara itu, untuk perizinan yang kini masih berada di tangan pemerintah, satu-satunya cara adalah melakukan perubahan/amandemen atas UU Penyiaran. Kebetulan, revisi atas undang-undang ini telah masuk ke Proleknas. Dengan demikian, berhasil tidaknya komisioner dalam merengkuh kembali KPI sebagai satu-satunya regulator di bidang media penyiaran akan menjadi ukuran penting kinerja komisioner. Perubahan undang-undang penyiaran tahun 2011 mendatang merupakan masa transisi yang cukup penting sebab, bisa jadi, kegagalan KPI dalam meraih kontrol atas regulasi penyiaran di Indonesia akan semakin memutlakan dominasi pemerintah dan korporasi dalam ranah penyiaran di Indonesia. Untuk itu, KPI harus menyadari bahwa tantangan yang dihadapi dalam masa amandemen UU No. 32 tahun 2002 jauh lebih sulit dibandingkan

dengan ketika undang-undang itu disusun. Ini karena birokrasi telah berhasil mengkonsolidasikan kekuatannya kembali sehingga jauh lebih solid dibandingkan awal tahun 2000. Selain itu, tekanan publik atas rezim juga melemah dan cenderung tercerai-berai. Oleh karena itu, birokrasi pemerintahan akan mempunyai posisi yang jauh lebih kuat dibandingkan ketika masa awal reformasi. Untuk itu, komisioner hendaknya memberikan perhatian lebih atas hal ini, dan jika perlu penggalangan kekuatan sudah harus dimulai sejak dini.

Berkenaan dengan kerja pemantauan siaran. Dengan sistem kerja yang ditunjukkan KPI selama ini dalam proses pemantauan siaran, terlebih dengan mekanisme pleno yang cukup lama (seminggu sekali) maka tidak berlebihan jika masyarakat banyak melakukan kritik atas kerja KPI. Oleh karena itu, usaha untuk mempersingkat lama pemantauan hingga menemukan hasil harus menjadi prioritas berikutnya. Jika pengakuan asisten peneliti benar dimana teguran KPI selalu diperhatikan oleh lembaga penyiaran, maka hal paling krusial adalah bagaimana mempersingkat proses monitoring. Termasuk di dalamnya, respon yang seharusnya dilakukan atas hasil-hasil monitoring.

Terakhir, persoalan kelembagaan yang berkait erat dengan LSF. Ada beberapa persoalan yang harus segera dicari titik temu dengan LSF sebelum lembaga ini pada akhirnya diganti dengan lembaga klasifikasi. Perlu diperjelas apakah seluruh tayangan fiksi harus masuk ke lembaga sensor? Apakah sinetron merupakan “turunan” film sehingga harus masuk ke sensor berdasarkan UU Perfilman nasional atau UU Penyiaran? Ini penting karena KPI sebagai lembaga demokratis tidak diperkenankan melakukan sensor, tetapi mendorong profesionalisme pelaku penyiaran melalui P3SPS. Dengan kata lain, irisan kewenangan harus segera dibicarakan dengan clear dan tuntas berdasarkan prinsip penyelenggaraan penyiaran yang demokratis. []

Politik Pembonsaian atas Komisi Informasi

Demokratisasi yang berlangsung sejak era Reformasi 1998, mendorong meningkatnya partisipasi publik dalam berbagai aspek kehidupan. Namun, proses partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan sering kali terhambat oleh terbatasnya akses informasi. Sistem pemerintahan masa lalu yang otoritarian mewariskan sikap tertutup pada hampir semua badan publik negara. Aparat di lingkungan badan publik sering kali dengan mudah mengklaim informasi publik sebagai rahasia Negara. Sikap aparat badan publik negara tidak menunjukkan bahwa informasi yang mereka kelola dengan menggunakan anggaran negara/daerah pada dasarnya adalah milik publik dan harus diperuntukkan bagi kepentingan umum. Akibatnya, terbentuk persepsi di masyarakat bahwa penguasaan atas informasi publik merupakan *privilege* aparat negara sehingga hanya orang-orang yang memiliki jaringan kekuasaan atau uang dapat memperoleh kemudahan akses informasi publik. Akses informasi yang terbatas membuat proses partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak optimal karena partisipasi penuh hanya mungkin terwujud jika ada pemahaman yang sama atas suatu masalah. Dalam hal ini, kesamaan pemahaman dapat tercapai jika masing-masing memiliki informasi yang setara.

Guna mendorong peningkatan partisipasi publik bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) lahir undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI pada 30 April 2008 menjadi Undang-undang Nomor 14, dan mulai berlaku efektif sejak 30 April 2010. UU tersebut menegaskan bahwa memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara pada umumnya dan kinerja badan-badan publik serta segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik. Kehadiran UU No.14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) diharapkan dapat menciptakan budaya transparansi, terutama di lingkungan pemerintahan atau badan-badan publik pada umumnya.

UU KIP yang menganut prinsip “*Maximum Access Limited Exemption,*” pada hakekatnya merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas informasi sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 28F. UU KIP menjadi dasar hukum bagi setiap warga negara untuk dapat mengakses informasi publik secara leluasa dan menghilangkan sekat-sekat birokrasi maupun hambatan politis yang selama ini dihadapi masyarakat. Sebaliknya, bagi Badan Publik negara dan nonnegara, keberadaan UU KIP memaksa mereka untuk bersikap terbuka dalam pengelolaan informasi publik.

Keberadaan UU KIP yang menjamin adanya keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. UU KIP dimaksudkan untuk mendorong terjadinya reformasi penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang lebih transparan, akuntabel, partisipatif, efektif, dan efisien, serta sesuai dengan aturan hukum yang ada. Disamping itu, dengan adanya UU KIP, diharapkan agar semua kebijak-

an pemerintah maupun kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau Badan Publik negara dan non-negara akan semakin mudah diakses dan diawasi oleh publik. Hal ini dapat dilihat dari tujuan dibentuknya UU KIP seperti disebutkan pada pasal 3, yakni (a) menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan; (b) mendorong partisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik; (c) meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik; (d) mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu transparan, efektif, efisien, akuntabel, serta dapat dipertanggungjawabkan, dan (e) mengetahui alasan pengambilan kebijakan publik.

Tercapainya tujuan ideal tersebut akan sangat ditentukan oleh implementasi UU KIP. Semakin baik proses implementasinya, berpotensi besar untuk dapat terwujudnya tujuan UU KIP. Sebaliknya, implementasi yang buruk akan menghambat terwujudnya tujuan UU KIP. Padahal, tercapai atau tidaknya tujuan UU KIP akan menjadi salah satu indikator keberhasilan proses demokrasi secara substansial di Indonesia. Dengan kata lain, tercapainya tujuan UU KIP menunjukkan adanya keberhasilan dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi secara substansial. Sebaliknya, jika gagal, maka hal ini mengindikasikan ketidakmampuan Bangsa Indonesia dalam mewujudkan demokrasi secara substansial. Oleh karena itu, berhasil tidaknya implementasi UU KIP akan menjadi taruhan dan sangat menentukan berhasil -tidaknya proses demokratisasi secara substansial di Indonesia.

Di sisi lain, implementasi UU KIP sangat ditentukan oleh kapasitas Komisi Informasi (KI) dalam melakukan kiprahnya sesuai dengan semangat demokratisasi yang lebih substansial. Pernyataan itu didasarkan pada amanat UU KIP pasal 23 yang menyatakan bahwa

Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU ini (UU KIP) dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi. Dengan kata lain, secara yuridis, implementator utama UU KIP adalah Komisi Informasi (KI), yaitu Komisi Informasi Pusat (KI Pusat), Komisi Informasi Provinsi (KI Provinsi), dan Komisi Informasi Kabupaten/Kota (KI Kabupaten/Kota).

Di beberapa tingkatan, peran KI tidak sekadar sebagai implementator, tetapi juga harus melakukan peran regulator. Oleh karena itu, UU KIP menempatkan KI pada posisi sentral yang sangat menentukan sehingga UU KIP tidak mungkin terlaksana tanpa adanya Komisi Informasi, baik Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota. Hal itu berarti tingkat keberhasilan implementasi UU KIP sangat ditentukan oleh kinerja KI. Dengan demikian, KI menjadi salah satu aktor penting dan memiliki peran besar dalam mewujudkan demokratisasi secara substansial di Indonesia. Sebagaimana diamanatkan oleh UU No.14/2008 Pasal 26, tugas Komisi Informasi, antara lain (a) menerima, memeriksa, dan memutuskan permohonan penyelesaian sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh Pemohon informasi publik; (b) menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik; (c) menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Untuk Komisi Informasi Pusat, selain tugas tersebut pada ayat (1) juga mendapat mandat sebagai berikut: (a) menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi dan/atau adjudikasi non litigasi; dan (b) menerima, memeriksa dan memutus sengketa informasi publik di daerah selama Komisi Informasi Provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota belum terbentuk, dan memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Presiden dan DPR RI..

Mengingat sangat pentingnya peran KI dalam mewujudkan demokrasi secara substansial melalui implementasi UU KIP, maka diperlukan adanya studi evaluatif mengenai lembaga regulator ini dalam mendorong percepatan transisi demokrasi di Indonesia. Dalam hal ini, pertanyaan yang layak diajukan adalah bagaimana sebenarnya peranan KI dalam mendorong proses demokrasi di Indonesia melalui implementasi UU KIP? Apa saja problem struktural dan kultural yang dihadapi KI dalam upaya mewujudkan peranannya sebagaimana diamanatkan oleh UU KIP? Kemudian, bagaimana meningkatkan kapasitas KI untuk lebih mampu mendorong percepatan transisi demokrasi di Indonesia?

Alasan dimasukkannya KI ke dalam rumpun regulator media dan komunikasi dalam penelitian ini karena dilihat dari aspek lokus dan fokus permasalahan yang ditanganinya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari media. Eksistensi KI dan regulator media lainnya seperti Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan Lembaga Sensor Film (LSF) mempunyai sumber konstitusi yang sama, yakni UUD 1945 Pasal 28F yang menjamin terpenuhinya hak berkomunikasi bagi setiap warga negara.

Selanjutnya, berdasarkan uraian di atas, penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab dua permasalahan pokok, yaitu (1) bagaimana kiprah KI dalam menegakkan demokrasi yang lebih substansial di Indonesia?; dan (2) bagaimana kinerja KI dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik? Hasil penelitian ini diharapkan dapat (1) memberikan sumbangan pengetahuan penelitian tentang kinerja regulator media dalam mendorong percepatan transisi demokrasi di Indonesia; (2) memberikan masukan kepada pihak Komisi Informasi maupun *stakeholder* berupa bahan pertimbangan untuk melakukan evaluasi kinerja Komisi Informasi;

dan (3) memberikan panduan umum kepada masyarakat, dan atau kelompok kepentingan yang akan melakukan pemantauan (monitoring) terhadap Komisi Informasi baik Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota.

Profil Singkat KI Pusat

Keberadaan Komisi Informasi Pusat (KI Pusat) merupakan amanat UU KIP yang fungsi dan tugasnya telah diuraikan di bagian latar belakang bab ini. KI Pusat dibentuk berdasarkan mandat pasal 59 UU KIP yang mengatakan bahwa Komisi Informasi Pusat harus sudah terbentuk paling lambat 1 (satu) tahun setelah diundangkannya UU KIP. Pembentukan KI Pusat diinisiasi oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) atas nama Pemerintah dan terbuka bagi masyarakat. Proses seleksi administrasi ataupun tahapan lainnya hingga terpilihnya 21 orang dilakukan oleh Kementerian Kominfo. Namun, seleksi dari 21 orang menjadi 7 Calon Anggota KI Pusat, dilakukan melalui proses uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang dilakukan oleh Komisi I DPR RI. Hasil seleksi tersebut ditetapkan oleh DPR RI dan kemudian diangkat berdasarkan Surat Keputusan Presiden. Dalam Keppres tersebut, juga diberikan mandat kepada Menteri Komunikasi dan Informatika untuk melantik ketujuh anggota Komisi Informasi. Selanjutnya, pelaksanaan pelantikan anggota Komisi Informasi Pusat oleh Menteri Kominfo dilakukan pada 16 Juli 2009.¹ Hal itu berarti pembentukan KI Pusat mengalami keterlambatan dari yang seharusnya sudah dibentuk paling lambat tanggal 30 April 2009.

Dari tujuh komisioner tersebut, dua orang mewakili unsur pemerintah, yaitu Amirudin yang berlatar belakang Dosen di Universitas Diponegoro Semarang dan Henny S.Widyaningsih dosen Ilmu Ko-

¹ Rencana Kerja Strategis Komisi Informasi RI 2010-2014.

munikasi Universitas Indonesia. Lima orang lainnya berasal dari unsur jurnalis dan pekerja LSM², yaitu Ahmad Alamsyah Saragih (LSM), Abdul Rahman Ma'mun (Jurnalis), Dono Prasetyo (jurnalis), Ramly Amin Simbolon (jurnalis), dan Usman Abdali Watik. Sebagaimana dijelaskan dalam Anotasi UU No.14 Tahun 2008, keberadaan unsur pemerintah sudah menjadi bahan perdebatan sejak awal. Dalam Rapat Kerja UU KIP tanggal 5 Februari 2007, Pemerintah mengusulkan agar 2 (dua) dari 7 (tujuh) anggota KI merupakan wakil Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden. Namun, usulan itu ditolak karena dapat mengganggu kemandirian KI. Disamping itu, kalau berbicara tentang keterwakilan badan publik mestinya tidak hanya unsur Pemerintah yang perlu diatur di Komisi Informasi, melainkan juga badan publik non-negara. Akhirnya, pada Rapat Tim Perumus tanggal 19 September 2009, disepakati bahwa komposisi anggota komisi informasi harus mencerminkan unsur Pemerintah dan masyarakat.³ Mengenai unsur Pemerintah dalam KI pun maksudnya bukan harus dari PNS, tetapi mereka yang dianggap memahami birokrasi.⁴

Pascaditetapkan dan dilantiknya Komisi Informasi Pusat, langkah awal yang dilakukan oleh komisioner adalah menyusun Rencana Kerja Strategis (renstra) 2010-2014. Langkah ini dilakukan guna membangun kelembagaan KI. Selanjutnya, sesuai dengan dokumen renstra, visi Komisi Informasi yang ingin diwujudkan pada tahun 2013 adalah “menjadi lembaga yang mandiri, kredibel dan berperan sebagai ikon pengembangan budaya transparansi di Indonesia.” Berdasarkan visi tersebut, Komisi Informasi menetapkan

² <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi1/0000/00/00/336/dpr-tetapkan-anggota-komisi-informasi-pusat>.

³ Anotasi UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (edisi Pertama) hal. 263.

⁴ <http://regional.kompas.com/read/2010/03/15/22423883/Anggota.Komisi.Informasi.Harus.Melepaskan.Jabatan>.

tiga misi utama, yakni (1) optimalisasi Komisi Informasi sebagai Pusat Penyelesaian Sengketa Informasi Publik; (2) penyelenggaraan pelayanan secara prima; dan (3) melakukan edukasi publik.

Pernyataan visi Komisi Informasi tersebut mengandung 3 (tiga) konsep utama yang ingin diwujudkan, yaitu sebagai berikut.

1. Menjadi Lembaga yang mandiri, artinya bisa terlepas dari semua kepentingan yang terkait isu transparansi dan keterbukaan informasi. Untuk itu KI mengidealkan agar kemandirian yang dimiliki itu mencakup aspek pengelolaan organisasi dan pendanaan internal, mengembangkan program dan kegiatan yang diinisiasi oleh lembaga, serta kemandirian dalam mengembangkan regulasi yang terkait dengan upaya untuk mengembangkan budaya transparansi dan keterbukaan di seluruh kalangan masyarakat.
2. Menjadi lembaga yang kredibel, artinya memiliki kredibilitas yang tidak diragukan dalam upaya penyebarluasan dan pengembangan budaya transparansi, serta keterbukaan di masyarakat dengan empat indikator, yaitu berwibawa, handal, terpercaya, dan akuntabilitas.
3. Menjadi Lembaga yang merupakan ikon pengembangan budaya transparansi di Indonesia, artinya mampu selalu berperan aktif dalam upaya pengembangan budaya transparansi dan keterbukaan di Indonesia.

Dalam rangka mencapai visi dan misi lembaga, perlu dilakukan pengorganisasian secara baik dengan melakukan pembagian tugas dan kewenangan diantara para komisioner yang dijabarkan dalam struktur organisasi. Hal itu sesuai dengan amanat UU No.14 tahun 2008 tentang KIP Pasal 25 ayat (3) yang menyatakan bahwa Komisi Informasi dipimpin oleh seorang ketua merangkap anggota dan didampingi oleh seorang wakil ketua merangkap anggota. Untuk periode 2009-2013, Komisi Informasi Pusat diketuai oleh Ah-

mad Alamsyah Saragih, dan Wakil Ketua adalah Henny S Widyaningsih, yang didukung oleh lima orang anggota, Abdul Rahman Ma'mun, Amirudin, Dono Prasetyo, Ramly Amin Simbolon, dan Usman Abdali Watik.

KI Pusat sebagaimana dikatakan oleh Ketuanya, Ahmad Alamsyah Saragih (selanjutnya ditulis, Alamsyah) mempunyai tugas substansial atau tugas inti dan tugas organisasional.⁵ Tugas intinya adalah semua komisioner mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan sengketa Informasi Publik, sedangkan tugas organisasional adalah menjalankan organisasi berdasarkan bidang-bidang yang telah ditetapkan. Kemudian, mengingat luasnya cakupan permasalahan informasi publik, maka agar dalam proses penyelesaian sengketa senantiasa ada komisioner yang lebih menguasai isu-isu tertentu, akhirnya dibentuk sub-sub komisi. Setiap komisioner bertanggung jawab atas satu subkomisi informasi. Ada tujuh subkomisi informasi, yakni sebagai berikut.

1. SubkKomisi Informasi Perencanaan Kebijakan Publik (Amirudin)
2. SubkKomisi Informasi Legislasi (Ramly Amin Simbolon)
3. Subkomisi Informasi Pertahanan dan Keamanan (Ahmad Alamsyah Saragih)
4. Subkomisi Informasi pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan lainnya (Abdurrahman Makmun).
5. Subkomisi Informasi Tata Ruang dan Lingkungan Hidup (Dono Prasetyo)
6. Subkomisi Informasi Keuangan dan Anggaran (Usman Abdhali Watik)
7. Subkomisi Informasi Peradilan dan HAM (Henny S. Widyaningsih)

⁵ Wawancara di Kantor KI Pusat Jl.Meruya Selatan No. 1, 21 Oktober 2010.

Terkait dengan tugas yang sifatnya organisasional, ketujuh komisioner tersebut dibagi menjadi tiga kelompok kerja, yaitu (1) Bidang Kelembagaan yang ditangani oleh Amirudin dan Usman Abdhali Watik; (2) Bidang Penyelesaian Sengketa oleh Henny S. Widyaningsih dan Ramly Amin Simbolon, dan (3) Bidang Edukasi, Sosial dan Advokasi oleh Dono Prasetyo dan Abdul Rahman Ma'mun.

Menurut Koordinator Kelompok Kerja (Pokja) Amirudin,⁶ bidang yang ditanganinya mengurus aspek kelembagaan secara internal maupun eksternal. Secara internal, hal-hal yang ditangani adalah membuat regulasi internal KI Pusat, membuat kerangka sistem, misalnya, mengenai tata tertib dan kode etik, dan membuat SOP (*Standart Operational Procedure*), yang kesemuanya merupakan kerangka fundamental agar organisasi ini bekerja. Secara eksternal, KI melakukan fasilitasi bagi badan publik agar mereka secara kelembagaan dapat melaksanakan seluruh peraturan mengenai KIP. Untuk itulah, yang ditangani oleh bidang kelembagaan adalah menyusun regulasi, struktur PPID, dan SOP-nya. Menurut Alamsyah, saat ini, bidang kelembagaan juga merancang sistem *monitoring* bagi semua komisioner sehingga pada saatnya nanti, rekam jejak masing-masing komisioner dapat dengan mudah diketahui oleh publik karena dipublikasikan melalui *website* KI.

Adapun bidang penyelesaian sengketa bertanggung jawab atas pelaksanaan koordinasi dalam menangani sengketa informasi publik. Setiap permohonan penyelesaian sengketa informasi publik setelah diregistrasi oleh bagian sekretariat kemudian diserahkan oleh kelompok kerja penyelesaian sengketa. Oleh bidang ini, kemudian, didistribusikan ke Majelis Penyelesaian Pendahuluan (MPP) 1 atau MPP 2 tergantung beban tugas masing-masing. Jika

⁶ Wawancara di Kantor KI Pusat Jl.Meruya Selatan No. 1, 20 Oktober 2010.

MPP 1 dipandang sudah cukup berat beban perkara yang sedang ditangani, maka akan dialihkan ke MPP 2. MPP 1 personalnya terdiri dari Henny SW, Dono Prasetyo, dan Amirudin, sedangkan MPP 2 terdiri dari Ramli Amin Simbolon, Abdul Rahman Ma'mun, dan Usman Abdhali Watik.

Menurut Koordinator Pokja Penyelesaian Sengketa, Henny S Widyaningsih,⁷ tugas MPP adalah melakukan pemeriksaan pendahuluan atas perkara yang masuk setelah pihak Sekretariat Seksi Penyelesaian Sengketa menyatakan lengkap secara administrasi. Hasil pemeriksaan pendahuluan itu tertuang dalam format standar yang disebut *form* analisis dan klarifikasi yang isinya menjelaskan posisi status perkara yang diajukan, kronologis perkara, *legal standing*, realitas perkaranya, dan rekomendasi. Pemeriksaan pendahuluan ini sangat diperlukan mengingat belum ada standar pelaporan dari pihak Pemohon sengketa informasi publik.

Sebagai ilustrasi, ada pemohon yang menulis secara panjang lebar, tidak fokus, bahkan dengan sistematika yang kurang jelas, tetapi ada yang justru sebaliknya menuliskan laporan secara pendek sehingga terasa kurang memadai. MPP itulah yang kemudian melakukan standardisasi format pelaporan melalui proses telaah kasus. Selanjutnya, hasil pemeriksaan pendahuluan dibawa ke sidang pleno yang diikuti oleh seluruh komisioner dan diadakan minimal sekali dalam seminggu. Rapat pleno itulah yang kemudian menentukan kapan dilakukan mediasi, di mana, dan siapa saja yang akan menjadi mediator. Jadi, tidak otomatis suatu perkara yang dilakukan pemeriksaan pendahuluan oleh MPP1 lalu mediatornya adalah komisioner yang tergabung di MPP1. Ini karena mediator biasanya diambilkan dari komisioner yang menguasai bidang permasalahan sebagaimana diatur dalam subkomisi-subkomisi.

⁷ Wawancara di Kantor KI Pusat Jl. Meruya Selatan No.1, 21 Oktober 2010.

Kelompok kerja ketiga adalah yang dikoordinatori oleh Abdul Rahman Ma'mun (Aman), yaitu Edukasi, Sosialisasi dan Advokasi (ESA). Pokja ini mempunyai tugas meningkatkan kesadaran dan kepedulian masyarakat sipil terhadap isu keterbukaan informasi publik, mendorong mediator paralegal untuk mendirikan komunitas-komunitas peduli informasi publik, melakukan sosialisasi mengenai UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, serta melakukan advokasi berkenaan isu-isu strategis yang dapat meningkatkan perhatian publik terhadap implementasi UU KIP. Pokja ini diharapkan dapat memperluaskan jaringan kerja sama antara KI Pusat dengan semua elemen masyarakat, terutama kelompok strategis, aktivis, media massa, LSM dan pihak lain yang berkepentingan terhadap isu keterbukaan informasi publik.

Kinerja Komisi Informasi

Sesungguhnya, masih terlalu dini untuk membicarakan kinerja Komisi Informasi mengingat berbagai kendala yang dihadapi. Padahal, untuk bisa mengukur kinerja organisasi publik, seharusnya, aspek *input* (regulasi, SDM, anggaran, infrastruktur, dan dukungan politik) sudah jelas untuk kemudian dibandingkan dengan *output* yang dapat dicapai sesuai dengan amanat UU No.14 Tahun 2008 tentang KIP. Keberadaan KI diatur dalam Bab VII, Pasal 23 sampai dengan Pasal 34 atau sebanyak 12 pasal. Dalam Pasal 23, disebutkan bahwa fungsi KI adalah menjalankan UU No.14/2008 dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.

Tugas KI diatur dalam Pasal 26. Ayat (1) pasala 26 ini mengatur tugas KI secara keseluruhan baik KI Pusat, Provinsi, dan kabupaten/kota. Dalam ayat (1), disebutkan tugas KI sebagai berikut: (a) Menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian

Sengketa Informasi Publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam UU ini (UU KIP. Pen); (b) menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik; dan (c) menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

Kemudian, secara eksplisit, ayat (2) pasal yang sama menyebutkan tugas KI Pusat adalah sebagai berikut: (a) Menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi; (b) Menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota belum terbentuk; (c) Memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya Kabupaten/Kota belum terbentuk; dan berdasarkan Undang-undang ini (UU KIP.Pen) kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setahun sekali atau sewaktu-waktu jika diminta.

Adapun dalam ayat (3) diatur mengenai tugas KI Provinsi, dan/atau Kabupaten/Kota yang ternyata hanya sebatas menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi, tidak ada tugas tambahan seperti pada KI Pusat.

Berdasarkan Pasal 26 tersebut dapat disimpulkan bahwa ukuran kinerja KI Pusat sesuai amanat UU KIP sebagai berikut. *Pertama*, menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi. *Kedua*, menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi Provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota belum terbentuk. *Ketiga*, menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi. *Keempat*, menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik. *Kelima*, menetapkan petunjuk pelak-

sanaan dan petunjuk teknis. *Keenam*, memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya Kabupaten/Kota belum terbentuk; dan berdasarkan Undang-undang ini (UU KIP) kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setahun sekali atau sewaktu-waktu jika diminta.

Kemudian, meskipun dari aspek input belum terpenuhi secara baik, tetapi yang dapat dicapai oleh KI Pusat saat ini telah mendekati target yang ditetapkan oleh UU KIP sebagaimana terlihat pada Tabel 4.

Tabel 4
Hasil Kegiatan KI Pusat selama Periode Juni 2009–September 2010

No.	Nama Kegiatan	Keluaran	Keterangan
1.	Penyelesaian Sengketa IP melalui mediasi	6 kasus sudah dapat diselesaikan	
2.	Penyelesaian Sengketa IP melalui adjudikasi	2 kasus berhasil diputus	Sengketa antara Gebrak dengan Dinas Perhubungan Kab Sumenep dan BUMD Blobra, Jateng dengan LSM setempat
3.	Penyusunan Peraturan KI tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik	Peraturan KI No.2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik	Terselenggara atas dukungan dana dari Yayasan Tifa
4.	Pembuatan Peraturan Komisi Informasi tentang Standar Layanan Informasi Publik (SLI)	Peraturan KI No.1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik	Terselenggara atas dukungan dana dari Yayasan Tifa
5.	Penyusunan Renstra Periode 2010–2014	Dokumen Renstra 2010-2014	Dilaksanakan komisioner atas dukungan dana dari Yayasan Tifa
6.	Penyusunan Anotasi UU No. 14 Tahun 2008 tentang KIP	Dokumen Anotasi UU No.14 Tahun 2008 tentang KIP	Bekerjasama dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) dan Yayasan Tifa

Dalam kaitannya dengan sengketa informasi publik, sampai dengan September 2010, Komisi Informasi Pusat telah menerima 130 pucuk surat dengan rincian 6 kasus telah berhasil dimediasi, 2 kasus diputus dengan adjudikasi nonlitigasi, 22 kasus masih dalam proses klarifikasi, dan 100 surat lainnya merupakan tembusan yang dikirim oleh pihak Pemohon ke badan publik.⁸ Pengaduan yang menjadi kewenangan langsung KI Pusat antara lain masalah penggunaan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) ke Kementerian Pendidikan Nasional, dan terkait dengan isu rekening gendut Perwira Tinggi Polri yang keduanya diadukan oleh ICW (*Indonesian Corruption Watch*).

Menurut Alamsyah, UU KIP lahir sebagai amanat konstitusi Pasal 28 F tentang hak berkomunikasi yang merupakan bagian dari delik HAM. Dalam sistem demokrasi, akses terhadap informasi publik ini bisa dijamin melalui dua hal. *Pertama*, adanya kepastian tentang informasi publik yang dapat diakses atau harus disiarkan kepada publik, dan informasi yang tidak bisa diakses atau dicekualikan. *Kedua*, dalam konteks demokrasi, ada unsur kepentingan publik, ada wadah untuk menciptakan keseimbangan (*balancing*) antara kepentingan publik dalam konteks akses atau hak untuk tahu dan hak negara untuk melakukan pengecualian. Jadi, selain informasi harus dibuka bagi publik, tetap ada dimensi pengecualian sehingga benar-benar tercipta keseimbangan. Jika hal ini terjadi, maka demokrasi akan maju secara substantif.

Untuk mencapai dua hal tersebut, menurut Alamsyah, perlu ada institusionalisasi, yakni adanya keterlibatan publik, tersedianya *vokal point* yang bertanggung jawab untuk mengurus informasi publik, dan tersedianya tempat untuk menyelesaikan sengketa kepentingan di luar institusi pengadilan. Dalam konteks itulah,

⁸ Henny S.Widyaningsih wawancara di kantor KI Pusat Jl. Meruya Selatan No.1, 22 Oktober 2010.

kehadiran Komisi Informasi ini menemukan urgensinya. Di negara-negara kesejahteraan (*welfare state*), banyak dijumpai lembaga independen semacam ini dalam rangka mendesentralisasi beberapa fungsi negara yang cenderung monopolistik. Komisi Informasi dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebetulnya didirikan untuk itu, dan syarat utamanya harus independen.

Pelaksanaan demokrasi yang substansial terlihat dari berkembangnya tradisi transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan bernegara. Dua hal itu merupakan mandat UU KIP yang harus diwujudkan oleh Komisi Informasi sebagai implementator dan sekaligus regulator di bidang informasi publik. Dengan demikian, keberadaan KI akan sangat menentukan terwujud-tidaknya akuntabilitas dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Namun, akuntabilitas hanya mungkin terwujud kalau ada transparansi. Oleh karena itu, Komisi Informasi harus mampu mewujudkan jalinan proses transparansi dalam penyelenggaraan negara guna mewujudkan akuntabilitas. Untuk itu, Komisi Informasi harus menjamin adanya *vokal point* atau pihak yang menjamin terselenggaranya pelayanan informasi publik, dan sekaligus memberi ruang bagi pihak yang merasa dirugikan untuk menyampaikan aduan demi terwujudnya keadilan yang substantif.

Menurut Alamsyah, tingkat ketercapaian tiga hal tersebut, yaitu (1) kemampuan KI mendorong adanya transparansi dan akuntabilitas, (2) terbentuknya *vocal point* di setiap badan publik, dan tersedianya tempat untuk penyelesaian sengketa informasi publik di luar pengadilan; dapat menjadi ukuran apakah kinerja Komisi Informasi mempunyai sumbangsih atau tidak terhadap penguatan demokrasi secara substansial di Indonesia? Dengan kata lain, apakah KI sudah bisa mendorong dan membuat semakin pasti bahwa di badan-badan publik sudah tersedia informasi publik yang dapat diakses oleh pemohon, apakah sudah ada pembedaan jelas mana

informasi publik yang dikecualikan dan yang tidak dikecualikan? Saat ini, KI Pusat sudah membuat peraturan tentang Standar Pelayanan Informasi (SPI), dan sudah mendorong agar badan-badan publik melakukan pemilahan dan memilih informasi yang dibuka untuk publik dan yang dikecualikan. Setelah itu, harus dibuat ketetapan melalui peraturan pimpinan badan publik. Dalam konteks itu, tugas KI adalah memberikan layanan konsultasi kepada pihak badan publik yang memerlukannya. Sekarang ini, beberapa badan publik seperti Kejaksaan, Kementerian Kesehatan, dan Kemenkominfo telah melakukan konsultasi ke KI terkait dengan bagaimana implementasi UU ini secara optimal.

Pengaruh hadirnya UU KIP, menurut Alamsyah, sudah mulai tampak sejak masa berlakunya yang efektif per 30 April 2010. Sejumlah badan publik negara sudah memiliki *vocal point* yang oleh UU No.14/2008 disebut sebagai PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi). Ada badan publik yang sudah mulai membuka informasi yang sebelumnya dianggap tabu untuk diketahui oleh publik, tetapi ada pula yang tidak mau membuka secara sukarela atau Alamsyah menyebutnya dengan istilah “memandel.” Bagi yang tidak mau membuka secara suka rela, telah diadakan oleh Pemohon Informasi Publik ke Komisi Informasi.

Pada tahun 2010, KI Pusat telah menerima pengaduan dari ICW (*Indonesian Corruption Watch*) untuk Kementerian Pendidikan Nasional terkait dengan ditolaknya permintaan informasi publik tentang penggunaan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Selain itu, pada bulan Oktober, ketika penelitian ini berlangsung, ICW kembali mengajukan permohonan penyelesaian sengketa. Pengaduan yang disampaikan oleh ICW pada Oktober 2010 adalah untuk Kepolisian terkait dengan isu “rekening gendut” Perwira Tinggi Polri. KI Pusat juga telah menyelesaikan sengketa informasi publik melalui proses adjudikasi nonlitigasi antara LSM Gebrak

(Gerakan Bersama Rakyat) yang dikoordinasi oleh Mohamad Sidiq dengan Dinas Perhubungan Kabupaten Sumenep, Jawa Timur dengan memenangkan pihak Gebrak. Di Jawa Tengah, KI Pusat juga telah melakukan penyelesaian sengketa informasi publik dengan ajudikasi nonlitigasi antara Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Kabupaten Blora dengan LSM setempat yang meminta kontrak kerja antara BUMD dengan pihak Exxon Mobil dibuka untuk publik. Putusan KI Pusat kembali memenangkan pihak LSM yang berarti pihak BUMD wajib membuka isi kontrak kerja samanya dengan pihak Exxon Mobil. Dalam pandangan Alamsyah, geliat perubahan perilaku badan publik maupun warga masyarakat dalam merespon implementasi UU KIP tersebut sedikit banyak adanya kontribusi dari Komisi Informasi.

Pada sisi lain, Alamsyah mengakui masih banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan oleh KI. Salah satunya adalah perubahan sistem yang berangkat dari isu-isu transparansi sebagaimana dikemukakan Alamsyah berikut.

Untuk saat ini, saya belum melihat bahwa perkembangan kita sampai ke sana. Bahkan, masih ada kontradiksi-kontradiksi. Misalnya, ada yang berpendapat bahwa data tentang dana BOS itu tidak boleh diambil sembarangan, tetapi ada pula yang berpendapat sebaliknya. Dengan demikian, persoalan transparansi pun belum tuntas, apalagi mengenai aspek akuntabilitas. Jadi, menurut saya, kalau berbicara prestasi KI saat ini terkait dengan isu transparansi, maka bisa dikatakan masih setengah, belum sepenuhnya tercapai.

Menurut Amirudin, UU KIP ini penting untuk akselerasi proses demokrasi secara struktural maupun secara kultural. Secara struktural, penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis itu paling tidak mencerminkan adanya kesetaraan secara horisontal antara pemerintah dan rakyat, antara DPR dengan rakyatnya, dan kesetaraan antara badan-badan negara. Selain itu, perlunya *accountabi-*

lity. Accountability dapat terwujud jika ada partisipasi publik dalam pengawasan dan adanya *sense of public response*. Pendapat ini diperkuat oleh Hakim Konstitusi, Achmad Sodiqi⁹, yang mengatakan bahwa partisipasi dalam pengambilan keputusan membantu terbukanya peluang memperoleh keadilan (*access to justice*). Pemerintah yang demokratis hanya mungkin terlaksana kalau tersedia informasi publik yang sempurna, juga kalau elit yang duduk di badan publik mempunyai perilaku yang demokratis. Elit berlaku transparan, menghargai, dan merekatkan antara warga dengan pemerintah dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan, di tingkat tertentu, KI dan KI Provinsi diharapkan bisa menjadi semacam penguat ideologi dalam membangun identitas kebangsaan karena adanya jaminan kesediaan untuk berbagi dari pemerintah. Dalam hal ini, ada pemahaman bahwa anggaran yang digunakan milik bersama, bukan milik birokrat ataupun milik pemerintah. Dengan kata lain, makna kehadiran KI adalah bagaimana membuka akses masyarakat untuk memperoleh informasi publik yang mereka butuhkan dari badan-badan publik negara. Lebih lanjut, Amirudin mengatakan sebagai berikut.

..Jadi, dalam jangka panjang, KIP itu akan mempercepat terwujudnya kesejahteraan kalau pemerintahannya sudah berlangsung secara demokratis berkat ketersediaan informasi publik yang sempurna. Nah, saya kira peran KI yang pertama adalah menyiapkan kerangka fundamental, kewenangan, dan peraturan pelaksanaan UU KIP. Kewajiban kami melahirkan regulasi, dan sudah dua peraturan KI berhasil dibuat, yaitu Standar Layanan Informasi dan Prosedur Penyelesaian Sengketa. Ini sekaligus merupakan bagian dari tugas besar membuat kebijakan umum arah layanan informasi. Kemudian, kedua, tugas-tugas penyelesaian sengketa. KI senantiasa berusaha agar dapat menjadi tempat yang nyaman bagi publik maupun badan publik ketika mereka bersengketa.

⁹ Achmad Sodiqi, 2010, hal. 4.

Dalam penyelesaian sengketa, KI berpedoman pada etika yudisial, yaitu ada independensi dan imparisialitas sehingga KI dapat menjadi katarsis atau jalan keluar bagi masyarakat maupun badan-badan publik untuk menyelesaikan permasalahan yang mereka hadapi...

Berikutnya, menurut Amirudin, masih di level struktural, KI juga memersuasi badan-badan publik agar secepatnya mengimplementasikan UU KIP. KIP mempunyai target, 6 (enam) bulan pasca-berlakunya UU KIP 30 April 2010, di tingkat internal badan publik, sudah terbentuk regulasi mulai dari SOP, struktur, daftar informasi yang wajib diberikan sudah mereka siapkan, termasuk informasi yang dikecualikan. Kemudian, kalau ada sengketa mereka sudah bisa melayani karena secara struktural infrastrukturnya sudah ada. Mereka sudah mempunyai papan pengumuman, sudah *website*, meja informasi, kemudian ada anggaran yang mereka susun untuk pelayanan informasi publik. Jadi, di tahun 2010 dan 2011, aspek regulasi beserta infrastrukturnya diupayakan sudah selesai semua.

Kendala Struktural dan Kultural

Dalam operasionalisasinya, KI menghadapi kendala baik yang sifatnya struktural maupun kultural. Dalam sesi FGD di Jakarta, 9 Agustus 2010, disebutkan beberapa kendala KI yang bersifat struktural diantaranya adalah sebagai berikut.

1. Dalam hal pendanaan, KI sangat tergantung pada pemerintah (c.q Kementerian Komunikasi dan Informatika), dan hal ini sangat mengganggu independensi KI apalagi jika suatu saat ini nanti terjadi konflik, misalnya, Kemenkominfo dengan pihak publik sehingga ada keinginan di pihak komisioner agar dijamin adanya kemandirian dalam hal pengelolaan anggaran. Kegelisahan para komisioner mengenai hal itu tertuang dalam dokumen renstra Komisi Informasi periode 2010-2014.

2. Dalam rekrutmen anggota komisioner di daerah, kesan adanya tekanan dari partai politik masih belum bisa dinetralisir
3. Kekuatan KI Pusat sebagai pengendali terhadap KI Provinsi maupun KI Kabupaten/Kota terasa lemah, sebagai implikasi pelaksanaan otonomi daerah.

Persoalan lemahnya koordinasi antara KI Pusat dengan KI Provinsi dan KI Kabupaten/Kota diakui oleh Koordinator Bidang Kelembagaan Amirudin. Secara struktural, tidak ada hubungan hirarkis antara KI Pusat dan Daerah karena mereka dibentuk oleh pemerintah daerah sehingga tidak ada campur tangan dari KI Pusat. Namun, berhubung UU KIP memberikan kewenangan kepada KI Pusat untuk menetapkan kebijakan umum maka otomatis KI Daerah wajib menaatinya. Dengan demikian, hubungan antara KI Pusat dan KI Daerah bersifat fungsional. Selanjutnya, untuk menjaga efektivitas implementasi regulasi yang dibuat oleh KI Pusat, telah disusun tata tertib yang mengatur adanya beberapa forum bersama seperti rapat kerja nasional, rapat pimpinan nasional, dan rapat koordinasi nasional. Disamping itu, untuk masa mendatang, akan ditata proses-proses penyelesaian sengketa di tingkat Kabupaten/Kota agar bisa naik banding ke KI Provinsi, dan KI Pusat.

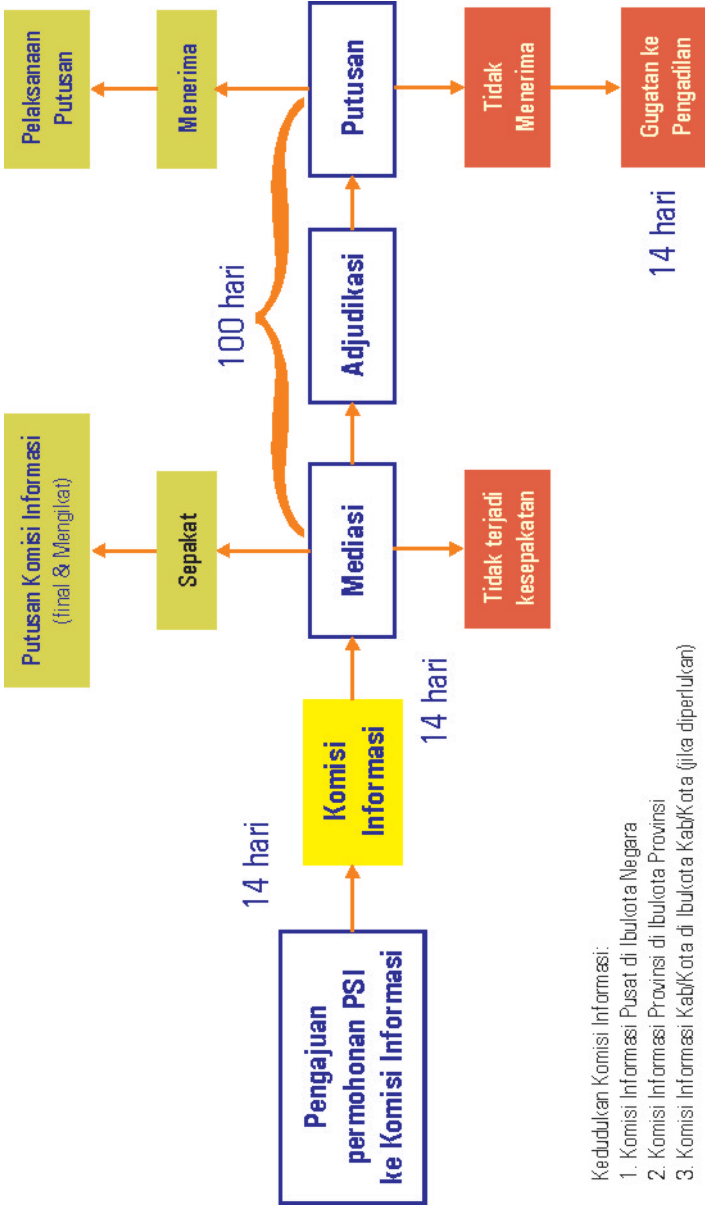
Selain masalah tersebut, berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah komisioner dapat diidentifikasi beberapa masalah mendasar. *Pertama*, aspek substansi UU KIP sendiri sebenarnya masih problematik karena proporsi jenis informasi yang dirahasiakan dan yang terbuka masih berimbang. Bahkan, menurut Amirudin, kemungkinan besar justru lebih banyak jenis informasi yang dirahasiakan dengan melakukan interpretasi atas pasal 17. Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada badan publik untuk menginterpretasikan berbagai informasi, apakah dikecualikan atau tidak? *Kedua*, terbatasnya kewenangan KI sehingga terbuka ruang untuk

membawa setiap ketidakpuasan atas putusan adjudikasi nonlitigasi ke pengadilan umum atau ke PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara). Seharusnya, persoalan sengketa informasi yang tidak menyangkut masalah strategis cukup diselesaikan atau final di tingkat KI, tidak perlu sampai ke MA. Namun, kalau sengketanya menyangkut informasi strategis seperti isu keamanan dan pertahanan, maka layak dibawa banding sampai ke tingkat Mahkamah Agung. Wakil Ketua KI, Widyaningih, menyatakan bahwa lemahnya kewenangan KI merupakan hasil kompromi politik yang menunjukkan ketidakrelaan pemerintah terhadap kehadiran KI.

Pada waktu pembahasan RUU KIP, terjadi tarik menarik antara masyarakat sipil dengan Pemerintah. Pihak Pemerintah ingin memegang kendali atas pelaksanaan UU KIP, tetapi ternyata undang-undang mengharuskan kita mempunyai Komisi Informasi yang bertugas menyelesaikan sengketa informasi publik. Akibatnya, seperti sekarang ini, ibaratnya, pemerintah melepaskan badan, tetapi masih memegang kaki. KI diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa, tetapi kewenangan itu sendiri tidaklah penuh sehingga terbuka untuk dibawa ke pengadilan.

Ketiga, proses penyelesaian sengketa informasi publik terlalu lama. Jika mengikuti prosedur yang diatur oleh UU KIP dan kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan KI No. 2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik, maka terlihat bahwa waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian suatu sengketa informasi publik kalau sampai di tingkat pengadilan dapat mencapai 200 hari kerja. Untuk sebuah sengketa informasi publik, rentang waktu lebih dari setengah tahun akan terasa panjang dan melelahkan. Padahal, proses yang panjang cenderung membuat masyarakat umum enggan untuk menyampaikan aduan. Disamping itu, prosedur yang panjang dan memakan waktu lama itu sesungguhnya bertentangan dengan prinsip dasar pelayanan informasi publik yang diatur dalam UU KIP, yaitu mudah, cepat, dan murah.

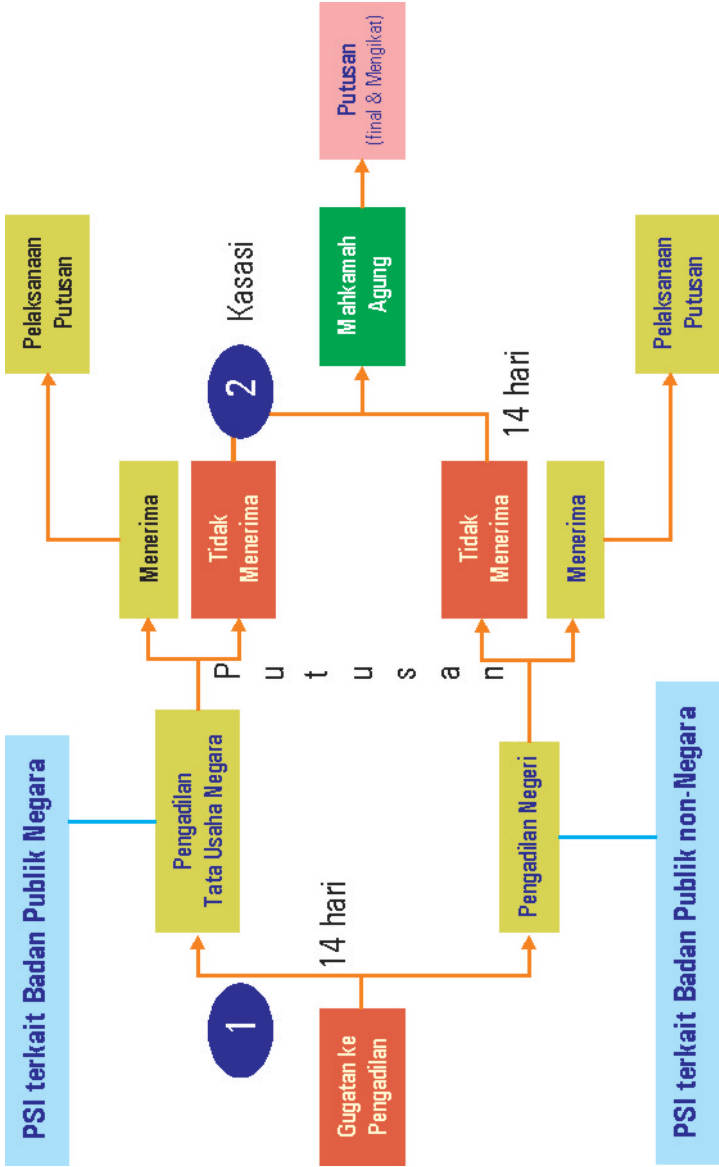
Gambar 2
Tahapan Penyelesaian Sengketa Informasi di Komisi Informasi



Kedudukan Komisi Informasi:

1. Komisi Informasi Pusat di Ibu Kota Negara
2. Komisi Informasi Provinsi di Ibu Kota Provinsi
3. Komisi Informasi Kab/Kota di Ibu Kota Kab/Kota (jika diperlukan)

Gambar 3
Tahapan Penyelesaian Sengketa Informasi di Pengadilan



Di luar kendala struktural, KI juga menghadapi kendala kultural. Di antaranya sebagai berikut. *Pertama*, masih berkembangnya kultur patrimonialistik di jajaran birokrasi pemerintah. Ini menyebabkan layanan birokrasi dengan prinsip keterbukaan informasi masih belum jalan, dan menyulitkan kinerja KI. *Kedua*, Pandangan jajaran pemerintahan terhadap KI masih dianggap sebagai lembaga pengawasan, dan bukan sebagai mitra untuk peningkatan layanan publik melalui prinsip *good governance*. *Ketiga*, kultur berdemokrasi yang masih belum berkembang di dalam masyarakat. Akibatnya, partisipasi publik terhadap upaya KI dalam mendorong demokratisasi layanan publik kurang berjalan lancar.

Alamsyah mengakui bahwa dari sudut pandang kultural, persoalan yang dihadapi KI juga masih cukup besar. Sosialisasi UU KIP sendiri masih terbatas sehingga belum semua elemen masyarakat mengetahuinya. Bahkan, di kalangan pelaku media pun, masih banyak yang belum memahami betul tentang UU KIP.

Ketika meliput kita, wartawan masih sering salah. Kadang-kadang, kita disebut KPI. Jadi, menurut saya, dukungan media nasional masih belum menyeluruh, artikel-artikel juga kurang. Di sisi lain, kami tidak memiliki energi yang cukup besar untuk dialokasikan pada media. Alokasi untuk membuat pelatihan jurnalistik baru bisa terlaksana tahun 2011.

Problem kultural tampak pula dari latar belakang para pemohon penyelesaian sengketa informasi publik yang masih didominasi oleh kalangan LSM. Hal ini menunjukkan bahwa UU KIP memang belum sepenuhnya diterima secara kultural oleh masyarakat Indonesia. Demokrasi kita tampaknya memang belum sampai pada taraf substansial dimana setiap warga negara dapat merasakan manfaatnya secara langsung. Dominasi LSM ini menunjukkan bahwa kehadiran UU KIP baru bisa dirasakan manfaatnya oleh kelompok-kelompok kepentingan, bukan pihak pengguna langsung (*direct user*).

Permasalahan lain yang dihadapi KI sebagaimana dikatakan Alamsyah adalah adanya prasangka buruk dari badan publik bahwa keterbukaan informasi publik adalah isu global, pesanan negara kapitalis, negara liberal, bahwa seolah ini adalah kepentingan LSM saja. Jadi, ada problem prasangka. Padahal, transparansi harus dimaknai sebagai upaya untuk membangun negara bangsa yang telah kehilangan sebagian identitas dan kepercayaan dari masyarakat. Transparansi dimaksudkan untuk menyatukan kembali hubungan warga masyarakat dengan pemerintah dalam perspektif demokrasi. Jadi, agenda besarnya adalah mengubah mental set, terutama pada badan publik negara, bahwa ini bukan pesanan barat, bukan untuk menguntungkan LSM, tetapi untuk kepentingan kita semua.

Problematika KI Pusat di Awal Pertumbuhan

Anggota Komisi Informasi Pusat ditetapkan Presiden dan dilantik oleh Menteri Kominfo pertengahan 2009, tetapi sampai awal Oktober 2010 belum ada Keputusan Presiden (Kepres) tentang kelembagaan KI Pusat. Padahal, Kepres tersebut sangat dibutuhkan sebagai dasar operasionalisasi kelembagaan KI secara otonom. Akibat belum adanya Kepres, maka penganggaran untuk KI Pusat harus melalui Kementerian Kominfo sehingga KI menjadi tergantung pada pemerintah. Akibat lebih jauh, gaji para komisioner pun sampai dengan awal Oktober 2010 belum dapat diterimakan secara penuh, tetapi baru berupa panjar yang besarnya 80% dari gaji.

Sebelum menerima gaji yang masih berupa panjar, daya tahan para komisioner dipelihara dengan berbagai cara, sebagaimana dikemukakan Ketua KI Pusat periode 2009-2013 berikut ini.

Kemarin (*maksudnya sebelum Oktober 2010, Pen*), karena belum menerima, saya berpikir, "Oke, kita lihat kemungkinan berapa besar honor yang bisa kita dapatkan dari perjalanan dinas dan dari honor menjadi narasumber itu sehingga bisa kita atur supaya kebutuhan untuk keluar-

ga bisa dipenuhi". Dalam kondisi demikian, kita belum memberlakukan kehadiran secara penuh, tetapi target kita harus beres. Rapat-rapat untuk membahas program kerja harus hadir. Kemudian, saat menyelesaikan sengketa, komisioner yang ditunjuk menjadi majelis harus bisa.

Mengenai gaji Komisioner KI Pusat, besarnya antara 12-13,5 juta tergantung kedudukannya. Ketua menerima 13,5 juta, Wakil Ketua 12,5 juta, dan Anggota 12 juta. Menurut Alamsyah, jumlah ini jauh di bawah gaji Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Padahal, dasar pembentukan lembaganya sama-sama berbasis Undang-undang, dan eselonisasi sekretariatnya juga sama, Eselon II. Bahkan, besaran gaji antara 12-13,5 juta itu pun baru tercapai setelah adanya negosiasi antara pihak KI Pusat dengan direktorat anggaran Departemen Keuangan. Pada awalnya, gaji komisioner KI Pusat ditentukan antara 9-11 juta dengan alasan disetarakan dengan eselon I. Namun, dasar pemikiran seperti itu, menurut Alamsyah sangat tidak tepat karena berbeda pada level tanggung jawabnya. KI bertanggung jawab ke presiden dan DPR.

Akibat tidak tersedianya dukungan dana APBN, setelah menjalani pelantikan, para komisioner mengembangkan kreativitas untuk menjalankan roda organisasi. Mereka kemudian menjalin kerja sama dengan pihak luar yang memiliki kepedulian terhadap isu keterbukaan informasi, salah satu di antaranya dengan Yayasan TIFA. Berkat dukungan dana dari TIFA, KI Pusat berhasil merumuskan Standar Layanan Informasi Publik yang kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010. Kerja sama ini pada satu sisi, patut diapresiasi, tetapi, pada sisi lain, merupakan ironi bagi negara. Bagaimana mungkin lembaga yang dibentuk oleh negara, tetapi kemudian dibiarkan tidak menentu dan setelah berhasil melakukan perumusan standar layanan informasi atas dukungan dana pihak lain, hasilnya lalu dipakai sebagai pedoman dalam melayani publik. Hal ini mengesankan negara

tidak bertanggung jawab sepenuhnya terhadap keberadaan Komisi Informasi. Padahal, mengingat keberadaan KI merupakan amanat Undang-undang Nomor 14 yang disahkan pada tanggal 30 April 2008, sangat terbuka kesempatan bagi Pemerintah untuk mengajukan anggaran operasional KI di tahun 2010 dan membangun kelembagaannya dengan menerbitkan Kepres yang dibutuhkan.

Selain tidak tersedianya dukungan anggaran, sikap pemerintah yang terkesan abai terhadap keberadaan KI terlihat dari penyediaan kantor yang seadanya. Kantor KI Pusat berada jauh dari lingkungan kekuasaan birokrasi pemerintahan di Jakarta Pusat, tepatnya di Jl. Meruya Selatan No. 1 Jakarta Barat. Aksesibilitas menuju ke kantor KI Pusat tidak begitu mudah karena hanya ada beberapa jalur angkutan antarkota Jakarta. Selain itu, tidak ada yang langsung ke Jakarta Pusat. Kalau dari pusat pemerintahan di Jakarta, cara paling mudah untuk mencapai Kantor KI adalah naik taksi yang tentu saja biayanya lebih tinggi. Bahkan, untuk mencari taksi pun, kalau dari Kantor KI mau ke Jakarta Pusat, pilihannya sangat terbatas. Jika tidak pesan melalui telepon, maka bisa lebih dari 15 menit baru bisa mendapatkan taksi pilihan. Terbatasnya aksesibilitas lokasi menyebabkan banyak orang enggan datang ke Kantor KI Pusat, terkecuali bagi mereka yang memang benar-benar membutuhkan.

Dilihat dari aspek bangunan gedungnya, kantor KI Pusat tidak representatif bagi sebuah lembaga negara. Menurut sumber di KI Pusat, kantor yang memiliki dua lantai itu sebelumnya adalah rumah dinas Kepala Pusdiklat dan sebagian lagi merupakan asrama bagi peserta diklat di lingkungan Departemen Penerangan (Deppen) pada era Orde Baru. Oleh karena itu, arsitekturnya tidak mencerminkan kemegahan kantor sebuah lembaga negara. Sekilas, tidak lebih dari bangunan rumah perorangan. Lingkungan sekitarnya, yaitu di sebelah kanan dan kiri, muka dan belakang dari kantor KI Pusat bukan kompleks perkantoran, tetapi kebanyakan adalah toko

dan kios usaha berskala menengah bawah. Secara sosiologis, warga masyarakat yang paling dekat secara geografis dengan Kantor KI bukan dari kelompok mereka yang memiliki perhatian terhadap isu keterbukaan informasi publik. Di sekitar wilayah itu, salah satu institusi yang relatif besar dan kemungkinan memiliki keterkaitan dengan isu keterbukaan informasi publik adalah Universitas Mercu Buana. Jadi, berdasarkan analisis lokasi kantornya saja, sudah dapat diperkirakan tingkat familiaritas publik terhadap KI Pusat.

Dalam gedung dua lantai itu, di lantai 1 (dasar), terdapat ruang *lobby* dan satu ruangan untuk menggelar konperensi pers (*press conference*). Ruang kerja para komisioner dan kesekretariatan berada di lantai 2 yang desainnya lebih menyerupai kamar asrama. Di lantai dua, tidak tersedia ruang pertemuan yang representatif. Jadi, kalau komisioner dan staf melakukan rapat di lantai dua, maka tempatnya ada di ruang tunggu sisi kanan meja resepsionis. Ruang tunggu itu pada dasarnya adalah ruas yang menghubungkan bangunan lantai dua antara bagian sayap kanan dan kiri. Tentu saja, *furniture* yang tersedia di situ bukan kursi meja kerja, tetapi kursi meja tamu yang modelnya sudah tidak baru lagi. Dalam kondisi demikian, tidak memungkinkan mereka menggunakan LCD, tetapi cukup dengan *white board*. Ruangan dan furniture yang ada di ruang tunggu lantai 2 tidak cukup untuk rapat bersama antara 7 komisioner dengan staf sekretariat. Menurut salah seorang anggota komisioner, Abdulrahman, tahun 2011, KI Pusat mempunyai anggaran untuk menyewa gedung di daerah yang tingkat aksesibilitasnya bagi masyarakat luas cukup tinggi.

Selain belum adanya Keputusan Presiden tentang kelembagaan KI, penyediaan dukungan kesekretariatan oleh Kementerian Kominfo juga amat terlambat. Organisasi dan personalia Sekretariat KI Pusat baru diresmikan pada bulan Juni 2010, tetapi sampai dengan bulan Oktober proses pengisian staf di masing-masing lini belum selesai.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari keseluruhan paparan di atas, ada beberapa hal yang bisa disimpulkan. *Pertama*, eksistensi Komisi Informasi yang dilahirkan atas mandat UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, sebenarnya memiliki posisi strategis dalam memerkuat proses demokratisasi secara substansial karena fungsinya sebagai implementator UU KIP. Dengan demikian, jika KI dapat menjalankan fungsinya secara optimal seperti diamanatkan UU KIP, secara otomatis, akan memerkuat proses demokrasi secara substansial di Indonesia.

Kedua, sejauh ini, keberadaan KI belum begitu kuat karena adanya berbagai persoalan mendasar yang bersifat struktural maupun kultural. Secara struktural, KI menghadapi pasal-pasal dalam UU KIP yang isinya kontradiktif antara satu dengan lainnya. Lahirnya UU KIP sebenarnya dimaksudkan untuk menjamin hak masyarakat untuk mengakses informasi publik seluas-luasnya, tetapi dalam implementasinya terdapat banyak kerumitan sehingga bertentangan dengan jiwa UU KIP yang memiliki prinsip layanan informasi publik harus cepat, mudah, dan murah. Persoalan anggaran dan lemahnya dukungan negara juga menjadi kendala struktural lainnya. Adapun secara kultural, persoalan besar yang dihadapi KI adalah masih kuatnya sikap parternalistik yang menghinggapi kalangan birokrasi pemerintahan sehingga menghambat proses transformasi dari budaya tertutup menjadi terbuka atau transparan. Di sisi lain, kultur demokrasi juga belum berkembang dengan baik di tingkat masyarakat.

Ketiga, keseriusan Pemerintah dalam mendukung keberadaan Komisi Informasi juga tampak setengah hati, terbukti sampai saat ini belum ada Kepres kelembagaan KI. Padahal, selama belum ada Kepres kelembagaannya, maka kucuran dana dari APBN untuk KI mau tidak mau harus lewat Kementerian Kominfo. Hal demikian

ini berpotensi menghambat kemandirian Komisi Informasi. Indikator lain adanya sikap setengah hati itu tampak dari keterlambatannya dalam memberikan dukungan kesekretariatan yang baru terbentuk setahun setelah ditetapkannya KI Pusat. Di samping itu, penyediaan gedung perkantoran yang terkesan seadanya dan jauh dari pusat kekuasaan yang banyak memproduksi informasi publik juga semakin memperkuat anggapan adanya sikap setengah hati dalam mendukung eksistensi KI.

Keempat, eksistensi KI yang belum didukung oleh Kepres Kelembagaan, pengelolaan anggaran yang tidak otonom serta dukungan sarana dan prasarana yang serba terbatas menimbulkan kesan bahwa seolah semua itu telah dirancang (*by design*). Jika benar demikian, maka berarti memang ada politik pembonsaian atas eksistensi KI, sebab, jika lembaga itu difasilitasi secara optimal memang benar-benar dapat mengancam eksistensi rezim tertutup.

Dari kesimpulan di atas, beberapa hal bisa direkomendasikan untuk memperkuat eksistensi KI dalam mengawal dan menegakkan demokrasi di Indonesia. *Pertama*, pemerintah hendaknya segera mengeluarkan Kepres yang mengatur tentang kelembagaan Komisi Informasi agar lembaga itu dapat berfungsi secara lebih otonom. *Kedua*, keberadaan unit sekretariat idealnya tidak berada di bawah kendali Kementerian Kominfo, tetapi menjadi bagian integral Komisi Informasi yang sifatnya independen. *Ketiga*, perlu dilakukan penyempurnaan atas sejumlah pasal dalam UU KIP yang jiwanya saling bertentangan, terutama pasal 17 yang memberikan kewenangan kepada badan publik untuk menetapkan sendiri jenis informasi yang dikecualikan sehingga mempersempit akses informasi publik. []

BRTI: Eksistensi Setengah Hati

Pada era informasi yang ditandai oleh semakin pesatnya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang sekaligus mengubah ruang dan frekuensi menjadi barang modal strategis karena frekuensi bersifat terbatas dalam arti tidak bisa tumpang-tindih, maka semakin banyak yang memperebutkan, baik oleh lembaga negara, lembaga nonprofit maupun industri telekomunikasi. Bahkan, dalam satu dekade terakhir, industri telekomunikasi menempati aktivitas utama dalam perekonomian dunia yang memperebutkan ruang dan frekuensi.

Di Indonesia sendiri, perkembangan aktivitas perekonomian berbasis telekomunikasi terus mengalami dinamika luar biasa. Saat ini, telekomunikasi sudah menjadi kebutuhan hidup yang disejajarkan dengan *human right*. Oleh karena itu, tidak salah kiranya jika muncul anggapan bahwa telekomunikasi sudah bukan lagi merupakan kebutuhan sekunder, tetapi kebutuhan primer. Warga masyarakat, baik di daerah perkotaan maupun di pedesaan semakin membutuhkan jasa telekomunikasi, baik melalui *mobilephone*, media elektronik hingga jaringan internet. Oleh karena itu, berbagai bentuk korporasi bisnis yang bergerak dalam bisnis telekomunikasi terus bermunculan dan berada dalam persaingan tinggi.

Kian strategisnya barang dan jasa telekomunikasi, maka kemudian muncul gagasan perlunya sebuah regulasi yang mengatur telekomunikasi. Melalui Undang-Undang Nomor 36/1999 tentang Telekomunikasi, sektor ini resmi menanggalkan *privilege* monopolinya untuk segera bertransisi ke era kompetisi. Kompetitor baru pun diundang masuk menjadi operator jaringan maupun jasa di sektor ini. Munculnya UU No. 36 mula-mula disambut oleh berbagai kalangan secara positif dan penuh harapan bahwa industri telekomunikasi akan semakin kompetitif. Namun, harapan itu terus memudar karena kecenderungan monopoli bisnis sektor telekomunikasi masih tetap menggejala. Bersamaan dengan itu, muncul kecenderungan dimana persaingan bisnis telekomunikasi semakin memasuki era kompetisi yang tidak sehat. Oleh karena itu, kemudian, beberapa kalangan yang bergerak dalam bisnis telekomunikasi menghendaki lahirnya regulator telekomunikasi yang bersifat independen. Sebuah Badan Regulasi Mandiri atau *Independent Regulatory Body* (IRB) yang diharapkan dapat melindungi kepentingan publik (pengguna telekomunikasi) dan mendukung serta melindungi kompetisi bisnis telekomunikasi sehingga menjadi sehat, efisien, dan menarik para investor. Berkenaan dengan hal tersebut, tepat tanggal 11 Juli 2003, akhirnya, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 31/2003 tentang penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI). BRTI adalah terjemahan IRB versi pemerintah yang diharapkan pada akhirnya menjadi suatu Badan Regulasi yang ideal.

Sebagai regulator bidang telekomunikasi, posisi BRTI sangatlah strategis. Ini karena selain industri telekomunikasi merupakan *mother of industry*, pengaturannyapun harus senantiasa berpihak kepada kepentingan publik. Oleh karena itu, menjadi penting untuk mencermati kinerja lembaga ini.

Kemudian, dalam upaya mencermati sosok badan publik ini, penting untuk melihat bagaimana kinerja BRTI? Bagaimana BRTI

mampu bekerja secara maksimal sesuai dengan tugas dan fungsinya sehingga mampu menciptakan iklim kondusif bagi berkembangnya industri telekomunikasi yang kompetitif, efisien, dan berorientasi untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan publik? Dalam hal ini, sebagai badan publik, BRTI terbuka bagi publik untuk terus memonitor kinerjanya, apakah sudah maksimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya? Lebih dari itu, apakah BRTI sudah memenuhi harapan publik dalam menyuarakan kepentingan publik sesuai dengan perwujudan mengelola telekomunikasi melalui prinsip-prinsip demokrasi?

Di era demokrasi, setiap anggota warga masyarakat baik secara individual maupun kolektif berhak melakukan penilaian terhadap berbagai lembaga publik. Tujuan utamanya bukan ingin sekadar mencari kesalahan. Namun, ingin memberikan kontribusi terhadap upaya peningkatan kinerja lembaga publik agar dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundangan yang menjadi landasan eksistensinya. Ini penting karena setiap lembaga publik dalam suatu negara demokrasi, harus melaksanakan prinsip *good governance* yang beberapa dimensinya adalah transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik telah digunakan sebagai landasan kinerja. BRTI merupakan badan publik sehingga tidaklah berlebihan apabila aktivitas dan kinerjanya perlu dipantau agar semakin kuat eksistensinya dalam memberikan kontribusi terhadap kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Sekilas tentang BRTI

Berdasarkan Keputusan Menteri Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Penetapan BRTI, badan regulator ini memiliki fungsi dan wewenang dalam hal pengaturan, pengawasan, dan pengendalian jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yang secara rinci adalah sebagai berikut.

- A. Pengaturan, meliputi penyusunan dan penetapan ketentuan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yaitu:
 - 1. Perizinan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi;
 - 2. Standar kinerja operasi;
 - 3. Standar kualitas layanan;
 - 4. Biaya interkoneksi;
 - 5. Standar alat dan perangkat telekomunikasi.
- B. Pengawasan terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yaitu:
 - 1. Kinerja operasi;
 - 2. Persaingan usaha;
 - 3. Penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi.
- C. Pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yaitu:
 - 1. Penyelesaian perselisihan antar penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jasa telekomunikasi;
 - 2. Penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi;
 - 3. Penerapan standar kualitas layanan.

Selanjutnya, karena berbagai pertimbangan, fungsi dan wewenang BRTI disempurnakan melalui Surat Keputusan Menteri Nomor 67 Tahun 2003, yang secara rinci adalah sebagai berikut.

- A. Fungsi Pengaturan
 - 1. Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang perizinan jaringan dan jasa telekomunikasi yang dikompertisikan sesuai Kebijakan Menteri Perhubungan.
 - 2. Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang standar kinerja operasi penggunaan jaringan dan jasa telekomunikasi.
 - 3. Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang biaya interkoneksi.

4. Menyusun dan menetapkan ketentuan tentang standardisasi alat dan perangkat telekomunikasi.
- B. Fungsi Pengawasan
1. Mengawasi kinerja operasi penyelenggaraan jasa dan jaringan telekomunikasi yang dikompetisikan.
 2. Mengawasi persaingan usaha penyelenggaraan jasa dan jaringan telekomunikasi yang dikompetisikan.
 3. Mengawasi penggunaan alat dan perangkat penyelenggaraan jasa dan jaringan telekomunikasi yang dikompetisikan.
- C. Fungsi Pengendalian
1. Memfasilitasi penyelesaian perselisihan.
 2. Memantau penerapan standar kualitas layanan.

Selanjutnya, dalam upaya mengefektifkan fungsi dan mengemban tanggungjawab wewenang tersebut, BRTI mencanangkan visi: Menjamin adanya transparansi, independensi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan telekomunikasi menuju peningkatan kesejahteraan masyarakat. Adapun untuk mewujudkan visi tersebut, BRTI kemudian memiliki misi sebagai berikut.

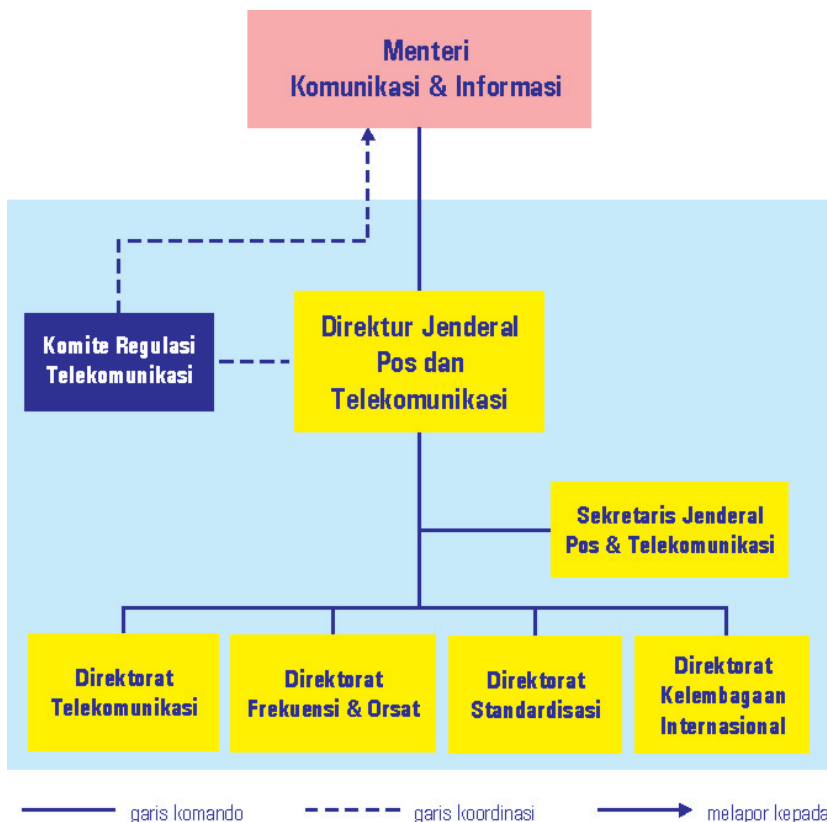
1. Menciptakan pasar penyelenggaraan telekomunikasi berdasarkan persaingan yang sehat, berlanjut dan setara.
2. Menciptakan iklim usaha yang kondusif serta mencegah terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat.
3. Mewujudkan prasarana dan pelayanan telekomunikasi yang handal bagi upaya peningkatan kemakmuran rakyat dan daya saing ekonomi nasional dalam era masyarakat informasi.
4. Melindungi kepentingan konsumen dalam hal jasa telekomunikasi yang diterima, harga yang harus di bayar.

Untuk menjalankan fungsi dan wewenang, serta mewujudkan visi tersebut, BRTI merekrut anggota komisioner dengan komposisi

dua dari wakil pemerintah, dan lima wakil dari unsur masyarakat. Untuk periode 2009-2011, anggota komisioner dari unsur pemerintah adalah Dr. Budi Setyawan dan Adi Seno, Ph.D, sedangkan anggota dari wakil unsur masyarakat adalah Ir. Heru Sutadi, M.Si; Dr. Ir. Ridwan Effendi, MA.Sc; Ir. Nonot Harsono MT; dan Dr. Ir. Iwan Krisnadi, MBA.

Adapun susunan organisasi BRTI dapat dilihat dalam bagan organisasi berikut ini.

Gambar 4
Struktur Keorganisasian BRTI



Sumber: <http://www.brti.or.id/index.php?mod=site&site=bagan>

Berdasarkan gambar di atas, BRTI berada dalam garis koordinatif dengan nama Komite Regulasi dan Komunikasi. Badan ini mempunyai garis koordinasi dengan Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi sebagaimana tampak dalam garis putus-putus sebagai penunjuk garis koordinatif. Sementara itu, ia wajib melaporkan kegiatannya kepada Menteri Koinfo. Jika kita perhatikan, maka lembaga ini sepertinya bersifat otonom dari kementerian karena tidak adanya garis komando sebagaimana dapat dilihat dalam gambar 3.

Problem Eksistensi

Sebuah badan publik yang hadir dalam sistem demokrasi, secara ideal, eksistensinya merupakan amanat undang-undang yang dibuat oleh wakil rakyat. Namun, justru di sinilah letak problem eksistensi BRTI karena kurang mempunyai dasar kuat sebagai badan publik yang mengemban mandat rakyat. Selama ini, pihak BRTI sendiri mengaku bahwa landasan hukum keberadaannya adalah Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Sebagaimana dikatakan oleh Gatot Dewa Broto, Kepala Pusat Informasi dan Humas Kementerian Koinfo, dasar hukum utama keberadaan BRTI adalah Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, khususnya Pasal 4 Ayat (3) yang menyebutkan bahwa dalam penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan, dan pengendalian di bidang telekomunikasi. Kemudian, ayat (2) pasal tersebut mengatakan bahwa dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan memperhatikan pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat serta perkembangan global. Demikian pula, acuan hukum lainnya seperti pada Pasal 5 undang-undang yang sama yang menyebutkan bahwa: (1) Dalam rangka pelaksanaan pembinaan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pemerintah melibatkan peran serta masyarakat; (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) be-

rupa penyampaian pemikiran dan pandangan yang berkembang dalam masyarakat mengenai arah perkembangan pertelekomunikasi dalam, rangka penetapan kebijakan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan di bidang telekomunikasi; (3) Pelaksanaan peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diselenggarakan oleh lembaga mandiri yang dibentuk untuk maksud tersebut; (4) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (3) keanggotaannya terdiri dari asosiasi yang bergerak di bidang usaha telekomunikasi, asosiasi profesi telekomunikasi, asosiasi produsen peralatan telekomunikasi, asosiasi pengguna jaringan dan jasa telekomunikasi, dan masyarakat intelektual di bidang telekomunikasi; dan (5) Ketentuan mengenai tata cara peran serta masyarakat dan pembentukan lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Disebutkan pula pada Penjelasan Pasal (5) yang diantaranya menyebutkan, bahwa fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dilaksanakan oleh Menteri. Sesuai dengan perkembangan keadaan, fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan telekomunikasi dapat dilimpahkan kepada suatu badan regulasi.¹

Meskipun demikian, Undang-undang tersebut sebenarnya kurang memberikan fondasi kuat bagi eksistensi BRTI karena hanya ada dalam penjelasan. Berbeda dengan keberadaan Komisi Penyiaran Indonesia, misalnya, yang dijamin secara kuat oleh Undang-Undang Penyiaran atau Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik yang menyebutkan eksistensi Komisi Informasi. Dengan demikian, jelas bahwa keberadaan lembaga publik tersebut (KPI dan BRTI) adalah undang-undang. Proses rekrutmenyapun juga melalui *fit and proper test* di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

¹ Diunduh dari <http://malangnet.wordpress.com/2007/10/31/hasil-pertemuan-ditjen-postel-dan-brti-bersama-pt-telkom-terhadap-masalah-implementasi-kode-akses-sljil>.

Di sisi lain, BRTI, pada kenyataannya, yang menjadi dasar hukum keberadaannya hanya setingkat Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 Tahun 2003 tentang penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia dan juga Peraturan Menteri No. 25/Per/M.Kominfo/11/2005 tentang Perubahan Pertama Atas Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.31 tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia. Dengan demikian, di sini, eksistensi BRTI kurang didukung secara meyakinkan oleh undang-undang yang merupakan produk langsung dari wakil rakyat karena hanya disebutkan pada bagian penjelasan.

Keberadaan BRTI yang hanya dilandasi oleh peraturan menteri dan sekadar dicantumkan dalam bagian penjelasan Undang-Undang No. 36 tahun 1999 membuat proses rekrutmennya pun tidak melalui DPR. Meskipun, sebagaimana dikatakan oleh Dewobroto, proses rekrutmen dan seleksi para anggota BRTI bersifat sangat terbuka, transparan dan obyektif sehingga perkembangan hasil dan proses seleksi selalu diumumkan secara terbuka kepada masyarakat umum melalui *website* Ditjen Postel. Bahkan, pada saat menjelang penetapan calon anggota BRTI, masyarakat umum diberi kesempatan untuk menyampaikan keberatannya. Meskipun demikian, ada problem utama yang dihadapi BRTI, terutama dilihat dari perspektif demokrasi. Satu soal utama terletak pada pertanggungjawaban BRTI kepada menteri sehingga jika ada proses pemantauan maka akan masuk ke menteri, yang dalam hal ini adalah Kementerian Komunikasi dan Informatika. Inilah yang menjadi persoalannya karena monitoring tidak dilaporkan secara langsung kepada wakil-wakil rakyat. Dalam logika demokrasi, ini adalah ironi karena fungsi pengawasan publik identik dengan fungsi pengawasan yang melekat pada lembaga pemerintah yang bersangkutan seperti yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal. Oleh karena itu, menjadi terasa agak janggal jika, misalnya, ada anggota masyarakat atau se-

buah lembaga independen melakukan pemantauan terhadap BRTI, yang mengklaim sebagai lembaga publik, tetapi hasil pemantauannya dilaporkan kepada Menteri. Jika mekanisme seperti itu dilakukan, maka pertanyaan selanjutnya adalah siapa yang berani memberi garansi bahwa laporannya itu mendapat respons dari Menteri? Lebih dari itu, dalam alam demokrasi, bobot dan nilai dari sebuah pemantauan yang merupakan aspirasi publik menjadi rendah, dan hanya setara laporan dari bagian inspektorat. Oleh karena itu, sebagaimana dikatakan oleh Paulus Widiyanto, ke depan, BRTI harus diperkuat kedudukannya berdasarkan Undang-undang. Dalam hal ini, Paulus Widiyanto¹ mengemukakan sebagai berikut.

Sekarang ini, sedang proses pembahasan tentang RUU Undang-undang Konvergensi, dan itu merupakan momentum baik bagi upaya memperkuat eksistensi BRTI. RUU Konvergensi harus memuat ketentuan yang menyebutkan secara eksplisit tentang keberadaan BRTI, agar lembaga regulasi ini kedudukannya bukan saja semakin kuat. Namun, membuka peluang bagi publik untuk memantaunya melalui mekanisme yang demokratis.

Sementara itu, salah seorang anggota Komite BRTI, Ridwan mengungkapkan bahwa sekarang ini program utama BRTI adalah bagaimana mengawal dan mempercepat proses RUU Undang-undang Konvergensi menjadi Undang-Undang. Dalam hal ini, ia mengemukakan, “BRTI berupaya keras ikut terlibat dalam proses lahirnya Undang-undang Konvergensi dengan titik berat pada penguatan eksistensi BRTI yang dijamin undang-undang. Dengan demikian, ke depan, keberadaan BRTI secara eksplisit dijamin dalam Undang-undang Konvergensi”. Proses rekrutimennya pun mestinya juga melalui *fit and proper test* di DPR.

¹ Pendapat ini muncul selama lokakarya perumusan instrumen monitoring yang diselenggarakan PR2Media, 20-22 September 2010, di Hotel Sahid Yogyakarta.

Sebenarnya, jika keberadaan BRTI dijamin secara eksplisit oleh Undang-undang Konvergensi, akan jauh lebih menguntungkan bagi BRTI itu sendiri karena akan semakin kuat eksistensinya. Oleh karena itu, perekrutan anggota Komite BRTI juga harus melalui mekanisme di DPR, dan kemudian diajukan kepada pemerintah. Nantinya, DPR juga harus terlibat dengan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon anggota Komite sehingga mekanisme rekrutmennya sesuai dengan logika demokrasi. Warga negara pun kemudian diberi peluang oleh undang-undang untuk memberikan pemantauan kepada lembaga regulator yang diberi tugas mengatur, mengawasi, dan mengendalikan penyelenggara telekomunikasi ini. Dengan demikian, BRTI mendapat mandat dari rakyat untuk mengatur penyelenggaraan telekomunikasi untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan publik, dan kepentingan kemakmuran serta kesejahteraan rakyat.

Problem Independensi

Meskipun harus diakui bahwa lahirnya BRTI merupakan langkah maju bagi upaya mendorong layanan jasa telekomunikasi ke arah yang lebih berorientasi kepentingan publik, tetapi persoalan independensi lembaga regulator ini masih tetap dipersoalkan. Banyak komentar yang mengatakan bahwa pemerintah dianggap setengah hati dalam upaya menjadikan BRTI sebagai lembaga independen karena salah satu personel BRTI sekaligus menjadi Ketua, Dirjen Postel. Kepmenhub No. 31/2003 telah diubah dengan Peraturan Menteri Kominfo No. 25/Per/M.Kominfo/11/2005 tentang Perubahan Pertama atas Keputusan Menteri Perhubungan No. KM.31 tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia] juga tidak memberi wewenang eksekutor kepada BRTI. Hal tersebut tertuang dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 67 Tahun 2003 tentang Tata Hubungan Kerja antara Departemen

Perhubungan dengan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia sehingga dipertanyakan efektivitas BRTI dalam mengawal kompetensi telekomunikasi. Dalam hal rekrutmen anggota komite, misalnya, meskipun BRTI merupakan lembaga publik, tetapi pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk memilih anggota sehingga tidak melalui *fit and proper test* oleh legislatif sebagaimana lembaga semi negara lainnya. Untuk proses rekrutmen anggota Komite dari unsur masyarakat, memang sudah boleh dikatakan transparan karena melalui prosedur baku dan membuka peluang bagi kontrol publik. Sebagaimana dikemukakan oleh Kepala Pusat Informasi dan Humas Kementerian Komunikasi dan Informatika, Gatot S. Dewobroto, pada dasarnya, proses yang berlangsung hampir sama. Kendati sempat belum ada kepastian, Menkominfo sebenarnya sudah mengumumkan melalui *layer* bawah dengan penjelasan ke publik nama-nama yang mengikuti seleksi secara transparan. Prosesnya juga mengandalkan konsultan swasta Sarlito Wirawan & Associate dan melalui tahap audiensi²

Untuk jatah dari unsur pemerintah, belum ada jaminan dilakukan secara transparan. Dua jatah anggota dari unsur pemerintah sudah tentu proses pemilihannya juga berisiko tidak dilakukan secara transparan. Sebagaimana dikatakan oleh Paulus Widiyanto, ketentuan yang menetapkan bahwa Ketua BRTI otomatis dirangkap oleh Dirjen Pos dan Telekomunikasi, membuka peluang ada titipan dari elite politik. Dalam hal ini, Paulus Widiyanto mengemukakan, “Kalau Dirjen Pos dan Telekomunikasi sekaligus merangkap jabatan kepala BRTI, sudah tentu akan tergantung pilihan menteri. Siapapun tahu bahwa sekarang ini jabatan menteri merupakan kapling dari partai-partai politik yang ikut dalam kabinet koalisi.”

² Siaran Pers No: 59/DJPT.1/KOMINFO/XII/2005.

Selanjutnya, mengenai fenomena bagi-bagi jatah menteri sudah menjadi implikasi logis dari kabinet koalisi akibat tiadanya kekuatan mayoritas parpol dalam sistem pemilu langsung. Format politik yang belum mapan menyebabkan proses dinamika politik kepartaian tidak mengarah ke sistem dua partai. Dalam tiga Pemilu pasca-Orde Baru, tidak pernah menghasilkan parpol dengan kemenangan mayoritas. Kekuatan parpol relatif tersebar sehingga mengkondisikan adanya koalisi parpol dalam mengusung pemilu presiden secara langsung, tentu saja dengan konsesi politik bagi-bagi kekuasaan. Pada kenyataannya, sejak era Presiden Gus Dur, Megawati, dan kemudian Susilo Bambang Yudhoyono, masing-masing parpol yang ikut dalam kabinet koalisi senantiasa meminta jatah menteri. Dalam Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, misalnya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kesan bagi-bagi kekuasaan tersebut sangat terasa meskipun pasangan SBY-Boediono memenangkan pemilu presiden langsung dengan sangat signifikan, mencapai 62 persen. Kementerian Komunikasi dan Informatika, misalnya, menterinya dijabat oleh Tifatul Sembiring yang sebelumnya merupakan Ketua Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Implikasi lebih lanjut, tentu saja, akan berakibat pada penunjukan eselon I dan eselon II di jajaran Kementerian Kominfo yang setuju atau tidak setuju akan bias kepentingan politik. Sebagai ilustrasi, misalnya, sebelumnya, Dirjen Pos dan Telekomunikasi dijabat oleh Basuki Yusuf Iskandar, dan setelah terjadi mutasi pejabat eselon I, maka Tifatul Sembiring menunjuk Budi Setiawan sebagai Dirjen Pos dan Telekomunikasi yang baru.

Budi Setiawan sebelumnya adalah Asisten Deputy Bidang Kaderisasi Kepemimpinan Pemuda Deputy Pengembangan Kepemimpinan Pemuda, Menpora, yang kemudian sejak 23 Juni 2005 menjadi Pelaksana Tugas Deputy Pengembangan Kepemimpinan Pemuda di Menpora. Pada waktu itu, Menpora dijabat oleh Adiaksa Daud yang merupakan kader dari PKS. Oleh karena itu, jika

kemudian Tifatul Sembiring menunjuk Budi Setiawan, maka disamping karena pertimbangan profesional juga, tentunya, karena ia merupakan salah satu kader PKS papan atas. Ketika ketentuannya Dirjen Postel merangkap sebagai Kepala BRTI, maka dapatlah dikatakan bahwa lembaga regulator tersebut terkena imbas politik sehingga proses rekrutmennya juga karena pertimbangan politik. Demikian pula, penunjukan anggota Komite BRTI dari unsur pemerintah Adiseno yang menggantikan Abdullah Akaf, ia sebelumnya adalah staf khusus Tifatul Sembiring. Dalam hal ini, sudah menjadi rahasia umum jika staf khusus menteri adalah berasal dari kalangan *inner circle* pejabat negara. Ini menjadi indikator bahwa penunjukkan pejabat publik yang bersifat penunjukkan tentu rawan dengan kepentingan politik. Meskipun, di satu sisi, sebuah lembaga publik harus bersifat independen, tetapi jika hambatan struktural tersebut belum bisa diatasi, maka independensi lembaga regulator akan terus problematik. Dalam kaitan ini, Paulus Widyanto dengan tegas mengemukakan, “Untuk itu, perlu diupayakan agar seluruh lembaga regulator termasuk BRTI, rekrutmen anggotanya harus melalui *fit and proper test* yang dilakukan oleh DPR.”

Independensi BRTI menjadi kata kunci bagi sebuah lembaga regulator yang memiliki fungsi pengaturan, pengawasan, dan pengendalian telekomunikasi. Oleh karena itu, berbagai ketentuan yang mengkondisikan lembaga ini menjadi kurang independen perlu ditinjau kembali. Ini karena keterikatan lembaga komisioner yang aktivitas utamanya didanai oleh pemerintah akan tetap menjadi beban psikologis untuk dapat tampil secara independen. Terlebih, jika proses penetapan ketua dan salah satu anggota otomatis dari unsur pemerintah, maka masalah independensi sebuah lembaga regulator seperti BRTI tetap problematis.

Sejak awal soal kenetralan BRTI, sebenarnya, sudah disadari oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika, sebagaimana di-

ungkapkan oleh Humas Kemenkominfo, Gatot S. Dewobroto. Menurutnya, makin kritisnya persepsi masyarakat terhadap keberadaan sejumlah regulasi yang diterbitkan oleh Ditjen Postel pada khususnya dan Kementerian Komunikasi dan Informatika pada umumnya menuntut makin tingginya pula tingkat independensi dan kekritisan para anggota komite ini dalam menyusun sejumlah regulasi telekomunikasi yang lebih kredibel dan diterima oleh masyarakat. Utamanya, para penyelenggara telekomunikasi. Para anggota komite ini tidak akan menjadi “cap stempel” bagi kepentingan Ditjen Postel di mata para anggota DPR-RI maupun sejumlah pihak yang selama ini selalu sangat kritis terhadap kebijakan pemerintah di bidang telekomunikasi.

Kesadaran akan independensi BRTI juga tercermin ketika kepalanya masih dijabat oleh Basuki Yusuf Iskandar selaku Dirjen Postel. Secara pribadi, Basuki Yusuf Iskandar selaku Dirjen Postel berulang kali pernah mengemukakan keinginannya di beberapa pertemuan untuk menanggalkan jabatan rangkapnya sebagai Ketua BRTI sehingga selain agar dapat lebih berkonsentrasi pada pekerjaan utamanya di Ditjen Postel. Selain itu, juga untuk mengurangi *negative prejudice* sebagian pengamat tentang independensinya BRTI. Namun, karena konsekuensi yuridis, jabatan rangkap tersebut masih tetap akan dirangkap karena terbukti akhir-akhir ini hubungan independensi antara pemerintah, para penyelenggara telekomunikasi dan konsumen telah menunjukkan gejala positif yang signifikan. Khususnya, tercermin dari keluarnya sejumlah produk regulasi yang lebih berpihak pada konsumen, kepastian hukum dan kontinuitas kondusifnya iklim investasi telekomunikasi di Indonesia. Untuk datang, sikap pemerintah akan tetap responsif terhadap keterlibatan pemerintah dalam BRTI sesuai dengan kondisi yang ada.³

³ Siaran Pers No: 59/DJPT.1/KOMINFO/XII/2005.

Hingga sekarang, problem independensi berkaitan dengan pe-rangkaian jabatan dan hadirnya dua anggota komite dari unsur pemerintah memang belum terpecahkan. Artinya, hingga seka-rang, tidak ada produk hukum yang lahir untuk mendorong BRTI lepas dari campur tangan pemerintah. Oleh karena itu, wajar jika banyak pengamat telekomunikasi yang kritis terus mempersoalkan masalah independensi BRTI yang semakin strategis bagi perkem-bangan industri telekomunikasi di Indonesia. Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia Telecommunication User Group (Idtug), misalnya, terus bersikap skeptis terhadap masalah independensi BRTI. Sebagaimana diungkapkan oleh Muhammad Jumadi Idris, masalah independensi regulator telekomunikasi ini memang dile-matis dan sulit dipecahkan sepanjang keterlibatan unsur pemerintah masih sangat intens baik dari segi anggaran maupun sumber daya manusia. Dalam hal ini, Muhammad Jumadi Idris mengemukakan, “Ini memang dilematis, idealnya unsur pemerintah tidak ada, tetapi bila tidak ada, masih mampukah dan siapkan BRTI baik dari aspek SDM, anggaran, dan lainnya?”⁴

Persoalan hambatan struktural ini memang harus diakui menjadi kendala utama bagi BRTI untuk menjadi regulator yang betul-betul independen, lepas dari pemerintah sehingga tidak terus mendapat cap sebagai kepanjangan tangan pemerintah. Menurut Heru Sutadi, semua itu merupakan konsekuensi logis dari ketentuan perundang-undangan yang menjadi dasar keberadaan BRTI. Oleh karena itu, ke depan, perlu segera dibuat peraturan perundang-undangan bagi eksistensi BRTI yang lebih independen. Menurut Ridwan, seka-rang ini, BRTI sedang mempunyai fokus utama untuk ikut terlibat aktif dalam penyelesaian RUU Konvergensi. Sebagaimana ia ke-mukakan, “Jika RUU tersebut sudah disahkan menjadi Undang-

⁴ *Bisnis Indonesia*, 22 Oktober 2008.

undang, maka keberadaan BRTI akan berdasarkan Undang-undang Konvergensi, sehingga akan semakin independen.” Meskipun demikian, keberadaan BRTI jika dilihat dari perspektif demokrasi masih problematis. Sebagaimana telah dipaparkan di atas, persoalan tersebut berasal dari problem eksistensial yang belum memiliki fondasi kuat karena hanya ada dalam penjelasan undang-undang. Ia belum dinaungi oleh peraturan perundang-undangan sendiri seperti Dewan Pers, LSF, KI, dan KPI. Oleh karena itu, meskipun harus diakui bahwa tugas dan fungsi BRTI sangat penting untuk menjamin adanya persaingan sehat dalam bisnis dan penyelenggaraan telekomunikasi, tapi masih sulit mengharapkan BRTI menjadi lembaga independen murni seperti *Federal Communications and Commission* (FCC) di Amerika Serikat. Jadi, sangat dapat dipahami jika Paulus Widiyanto mengatakan bahwa BRTI merupakan contoh lembaga regulasi yang eksistensinya setengah hati dalam negara demokrasi.

Kinerja BRTI

Untuk menilai kinerja BRTI, secara sederhana, dapat dilihat dari seberapa jauh lembaga regulator ini menjalankan fungsi dan program yang telah dicanangkan. Berdasarkan laporan kerja tahunan yang dibuat oleh BRTI, sejumlah pekerjaan rumah telah berhasil dikerjakan seperti penyelesaian kebijakan penurunan tarif kode akses, satelit, spectrum, menara, dan sistem kliring. Sementara itu, menurut Herus Sutadi, harus diakui bahwa selama ini kerja BRTI memang masih belum sempurna. Menurutnya, dalam kurun waktu tiga tahun belakangan ini, BRTI sudah berhasil meletakkan fondasi transparansi, nondiskriminasi, dan sekuat tenaga bertindak independen, kendati ada hambatan struktural.

Sementara itu, menurut Dewobroto, dalam dua tahun terakhir ini, BRTI dan Kementerian Koinfo, khususnya Ditjen Postel,

telah berhasil menjalankan tugas dan fungsinya dalam membuat regulasi yang bertujuan untuk mengawasi, memonitor, dan mengontrol penyelenggaraan telekomunikasi. Beberapa hasil regulasi ini antara lain menghasilkan sejumlah produk regulasi dari mulai setingkat UU hingga Peraturan dan Keputusan Menteri Kominfo. Beberapa regulasi tersebut diantaranya adalah telah disahkannya UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2009 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kemenkominfo, Peraturan Presiden No. 39 Tahun 2008 tentang Pengesahan Universal Postal Convention, Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2008 tentang Pengesahan General Regulations of the UPU, dan Peraturan Presiden No. 41 Tahun 2008 tentang Pengesahan Postal *Payment Services* serta sejumlah Peraturan Menteri Kominfo dan Keputusan Menteri Kominfo⁵.

Harus diakui bahwa kinerja BRTI bisa dikatakan relatif cukup baik, tetapi kritik masyarakat terhadap kebijakan dan kinerja lembaga regulator tersebut perlu juga diperhatikan. Sebagaimana diungkapkan Dewobroto, Kementerian Kominfo dan BRTI belum dapat sepenuhnya memuaskan aspirasi kalangan industri yang menjadi mitra kerjanya adalah wajar mengingat kecepatan penyusunan regulasi sering lebih banyak *left behind* dibanding tingginya tingkat kecepatan dinamika industri telekomunikasi dan ICT pada umumnya. Ini bukan suatu *raison d'etre* (alasan pemaaf) agar dimaklumi karena memang Kemenkominfo dan BRTI selalu berusaha mengoptimalkan *effort*-nya. Ada saatnya Departemen Kominfo dan BRTI bergerak lebih maju dibanding regulator beberapa negara lain di sekitar kawasan (misalnya, ketika berlangsung

⁵ Siaran Pers No. 171/DJPT.1/KOMINFO/10/2007.

tender 3G) sehingga menjadi *benchmarking*, dan ada kalanya pula harus bersikap hati-hati untuk menerapkan regulasi tanpa harus latah dari negara-negara di sekitar kawasan. Kemenkominfo terpaksa tidak dapat memuaskan dan memenuhi sepenuhnya aspirasi berbagai pihak adalah benar, tetapi yang penting ada sikap dan ketegasan dengan minimalisasi resiko di kemudian hari.

Di sisi lain, sebagaimana dikatakan oleh Dewobroto, tugas-tugas anggota komite ini diperkirakan akan lebih berat dibandingkan dengan saat ini searah dengan semakin tingginya tingkat persaingan bisnis jasa telekomunikasi domestik maupun internasional. Dalam situasi arus kompetitif seperti itu, BRTI harus berupaya agar melindungi operator telekomunikasi kecil. Dalam kasus Short Message Service (SMS) gratis, misalnya, BRTI terus menekan agar operator besar tidak mempraktikkan bisnis dengan persaingan tidak sehat. Untuk mengatasi masalah itu, anggota Komite, Notot Harsono, mengungkapkan bahwa sebenarnya BRTI telah melarang penawaran SMS gratis lintas operator. Pada awalnya, himbuan itu dituruti, tapi belakangan larangan itu tidak digubris operator. Lebih lanjut, Dewobroto mengemukakan, "Kalau ini dibiarkan maka yang terjadi justru perang hancur-hancuran. Operator besar mengancam akan melakukan promosi yang lebih gila-gilaan, bahkan memblok sms yang dikirim melalui operator penyedia SMS gratisan". Nonot menambahkan bahwa BRTI hanya berupaya mengendalikan persaingan dalam batas yang sehat. Bahkan, Nonot menganggap bahasa-bahasa yang digunakan dalam promosi sms gratis juga terkadang tidak sesuai, misalnya saja, ada operator yang menawarkan 500 SMS atau 1.000 SMS.⁶

Dalam beberapa tahun terakhir, menyusul liberalisasi industri telekomunikasi, persaingan antaroperator di bidang layanan SMS

⁶ Dikutip dari <http://m.okezone.com/read/2010/01/04/54/290837/larangan-sms-gratis-desakan-operator-besar>.

memang cenderung tidak sehat. Sejumlah operator telekomunikasi kian gencar melakukan promo sms gratis kepada masyarakat. Operator memberikan layanan sms yang dalam iklan diklaim gratis hingga ribuan sms per hari. Tapi apakah promo sms yang diberikan operator tersebut benar-benar menguntungkan bagi pelanggannya? Menurut Anggota Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), Heru Sutadi, meski secara iklan terlihat pengguna diuntungkan dengan sms gratis, namun ada beberapa hal dari iklan tawaran sms gratis yang perlu dicermati. Hal tersebut diantaranya, syarat dan ketentuan tertentu. Syarat sms gratis yang mengharuskan pelanggan menggunakan sekian sms lebih dulu.

Bonus-bonus sms gratis yang diberikan pada pembeli kartu perdana terkait erat dengan upaya operator menggaet pelanggan baru. “Karena untuk kartu perdana, ada indikasi penjualan dengan iming-iming sms gratis dan ini hanya bertujuan melambungkan angka jumlah pengguna,” kata Heru. Gratis sekian ribu sms dan segala macam bentuknya, lanjut Heru, hanyalah gimmick dan hiperbola, karena rata-rata pengiriman sms orang indonesia tidak sebanyak itu BRTI sendiri sebenarnya telah menegaskan kembali tentang larangan promo SMS gratis lintas operator.⁷ Sebelumnya pada 2008, BRTI telah mengeluarkan Surat Dirjen Postel selaku Ketua BRTI No. 325/BRTI/XII/2008 tentang Larangan Promosi Tarif Nol dan Pemberian Bonus Gratis untuk Layanan SMS Antar Operator. Terkait hal ini, operator telekomunikasi telah menyusun code of conduct larangan promo sms gratis.

BRTI dan Ditjen Postel juga telah memberikan beberapa kali peringatan kepada penyelenggara telekomunikasi agar mengindahkan kesepakatan persaingan sehat dan tidak melakukan monopoli dalam bisnis telekomunikasi kepada PT Telkom dan PT Indosat.

⁷ <http://techno.okezone.com/read/2010/05/19/54/334057/sms-gratis-menguntungkan-atau-merugikan>.

Kepada PT Telkom, BRTI menegurnya dalam kaitan dengan Implementas Kode Akses SLJJ Yang Harus Dilakukan Oleh PT Telkom di 5 Kota. Berdasarkan kesepakatan antara PT Telkom dan BRTI dalam rapat pada tanggal 23 Juli 2007, yang menyebutkan bahwa PT Telkom diminta untuk menyampaikan kepada BRTI gambar lebih detil atas konfigurasi overlay antar softswitch seperti yang dipaparkan oleh PT Telkom dalam presentasi tanggal 23 Juli 2007. Di samping itu, PT Telkom wajib untuk menerapkan kode akses SLJJ "017" paling sedikit di 5 (lima) kota , yaitu Jakarta, Surabaya, Denpasar, Batam dan Medan selambat-lambatnya tanggal 27 September 2007. Berdasarkan surat peringatan yang tertanggal 2 Oktober 2007 tersebut, PT Telkom diberikan peringatan untuk segera menerapkan kode akses SLJJ "017" sekurang-kurangnya di 5 kota, yaitu Jakarta, Surabaya, Denpasar, Batam dan Medan selambat-lambatnya tanggal 30 Oktober 2007. Sebagai konsekuensinya, apabila sampai dengan batas waktu ini terlampaui dan peringatan Ditjen Postel juga tidak dipenuhi, maka PT Telkom dapat dikenakan sanksi sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Namun kesepakatan itu tidak diindahkan oleh PT Telkom, sehingga akan merugikan kepentingan publik karena itu menjadi indikator bahwa PT Telkom tetap ingin menjadi penyelenggara telekomunikasi yang monopolistik. Oleh karena itu, menurut Dewobroto BRTI dan Postel terus memberikan surat peringatan kepada PT Telkom. Kecenderungan itu, menurut Dewobroto, tetap ada, misalnya, ketika PT Telkom mewacanakan ingin mengembalikan dana kompensasi terminasi dini yang dimuat pada beberapa media massa, maka wacana tersebut jika diikuti oleh PT Telkom justru cenderung emosional dan bahkan akan mengembalikan keberadaan PT Telkom sebagai penyelenggara telekomunikasi yang memegang

⁹ www.postel.go.id/update/id/baca_info.asp?id_info=1096.

monopoli kembali, karena dana kompensasi tersebut justru merupakan bagian dari implementasi berakhirnya era monopoli. Diyakini sepenuhnya, bahwa PT Telkom dengan kredibilitas dan prestasi kinerja yang telah ditunjukkan kepada publik tidak akan terjebak dengan pertarungan pada citra monopolistik. Era kompetisi justru memberi kesempatan dan tantangan bagi PT Telkom untuk menunjukkan citra yang lebih baik dimata para pemegang sahamnya pada khususnya dan masyarakat umum pada umumnya dalam berkompetisi secara fair dengan para penyelenggara telekomunikasi lain-lainnya. Dengan demikian, sejauh PT Telkom mampu menunjukkan kinerja dan layanannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Ditjen Postel dan BRTI akan selalu secara fair dan obyektif dalam memfasilitasi tujuan percepatan peningkatan kinerja PT Telkom sesuai dengan kualitas dan reputasi yang dimilikinya.

Lebih lanjut, Dewobroto mengemukakan bahwa BRTI sangat peduli terhadap masalah pencegahan monopoli penyelenggaraan telekomunikasi oleh kekuatan bisnis besar. Ini karena bertentangan dengan asas telekomunikasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurutnya, “BRTI senantiasa ingin menjalankan fungsinya agar penyelenggara telekomunikasi berada pada suatu iklim persaingan sehat.” Lebih jauh, Heru Sutadi mengemukakan “BRTI secara intens juga tetap mengawasi persaingan usaha antaroperator agar industri telekomunikasi dibangun dengan kompetisi yang sehat dan menjauhkan dari praktek monopoli yang merugikan.

Tidak hanya kepada PT Telkom, BRTI juga pernah memperingatkan kepada PT Indosat karena dipandang akan merugikan kepentingan publik. Ditjen Postel dan BRTI tidak segan-segan untuk memberi peringatan dari yang ringan hingga yang cukup keras sesuai dengan tingkat kesalahan yang dilakukannya dan selalu dipublikasikan kepada umum dengan tujuan untuk diketahui dan dikritisi secara langsung oleh masyarakat umum. Ditjen Postel

berdasarkan ruang lingkup kerjanya juga sering terpaksa memberikan peringatan keras pada para penyelenggara telekomunikasi dan pengguna frekuensi tertentu termasuk di bidang penyiaran sekalipun. Sebagai informasi, pada tanggal 4 Oktober 2007 pun Ditjen Postel dan BRTI telah memperingatkan PT Indosat (meski tidak secara tertulis) untuk mempercepat pembangunan jaringan tetap lokal dan CDMA, karena meskipun komitmen yang tertuang dalam izin penyelenggaraan untuk periode ini memang sudah terpenuhi, tetapi Ditjen Postel dan BRTI masih sangat prihatin dengan tingkat kemajuannya dimana pada kenyataannya tidak sebanding secara signifikan dengan tingkat kemajuan di bidang layanan GSM. Ditjen Postel dan BRTI mengingatkan agar keprihatinan tersebut diperhatikan dengan sangat serius oleh PT Indosat agar supaya tidak memperoleh citra negatif yang dianggap dengan sengaja memang cenderung lebih mengutamakan layanan selulernya dibandingkan upayanya untuk mempercepat pembangunan jaringan tetap lokal dan CDMA. Hal lain yang juga diingatkan adalah agar PT Indosat tidak terpancing untuk mengikuti pola persaingan promosi tarif seluler yang beberapa di antaranya destruktif yang dikhawatirkan justru mudah dianggap menimbulkan kebingungan publik, karena beberapa penyelenggara telekomunikasi CDMA dan seluler lainnyapun sudah pernah diperingatkan. Peringatan serupa yang lainpun juga sudah dan mungkin akan diberikan untuk penyelenggara telekomunikasi lainnya.. Kesemuanya ini selain untuk alasan kompetisi, juga untuk kepentingan perlindungan konsumen.

Kinerja BRTI jika dilihat dari sisi kepentingan rakyat sebenarnya sudah bermuatan demokrasi, terutama terlihat pada usahanya menekan para penyelenggara telekomunikasi agar bersedia mengindahkan prinsip persaingan sehat dan tidak monopoli. Demikian pula dalam membela kepentingan konsumen, tampak ketika BRTI membela agar tarif telekomunikasi terjangkau masyarakat. Ridwan

mengemukakan bahwa telekomunikasi di Indonesia sudah termasuk murah. Disamping itu, telekomunikasi juga sudah menyediakan frekuensi berkekuatan 5,8 bagi kepentingan masyarakat di bidang industri, penelitian, pendidikan dan kesehatan. Dalam kaitan ini, Ridwan mengemukakan sebagai berikut.

Hanya saja, pengaturan di tingkat masyarakat sendiri yang perlu dibenahi. Ini karena, pada kenyataannya, warga masyarakat sendiri kurang berkoordinasi dalam pemanfaatan fasilitas telekomunikasi. Misalnya, distribusi setiap warga disepakati masing-masing mendapat 1 watt. Namun kenyataannya, ada yang lebih dari 1 watt sehingga mengganggu yang lain. Akhirnya, akses pemanfaatan telekomunikasi menjadi terganggu semua.

Kemudian, jika dilihat dari sisi jaringan, maka sebenarnya sudah dapat dikatakan demokratis. Sebagai ilustrasi, Network Acces Point (NAP) di Indonesia menyediakan 40 pintu masuk. Sementara di RRC, pemerintah hanya menyediakan 1 pintu masuk karena dengan tujuan pemerintah bisa mengontrol lalu lintas telekomunikasi secara tunggal. Dengan demikian, menurut Ridwan, blokir situs di internet di RRC hanya bisa dilakukan oleh pemerintah karena hanya menyediakan NAP 1 pintu. Ini berkaitan dengan sistem pemerintahan RRC yang otoriter dan anti-demokrasi. Ini berbeda dengan di Indonesia dimana ada 40 pintu masuk sehingga sangat demokratis. Meskipun demikian, tetap harus diakui bahwa dari 40 pintu masuk itu, yang masih hidup hanya sekitar 6 operator.

Telekomunikasi sebagai *The Mother of Industry*

Sebagaimana disebutkan dalam visi BRTI, penyelenggaraan telekomunikasi harus menuju peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sementara itu, dalam salah satu misi BRTI juga menyebutkan akan mewujudkan prasarana dan pelayanan telekomunikasi yang handal

bagi upaya peningkatan kemakmuran rakyat dan daya saing ekonomi nasional dalam era masyarakat informasi. Baik visi maupun misi tersebut mengandung arti bahwa BRTI memiliki tanggung jawab untuk mendorong industri telekomunikasi di Indonesia ke arah yang benar-benar untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Frekuensi, misalnya, yang nilai dan keberadaannya setara dengan bumi, air, dan kekayaan alam, perlu diatur secara saksama demi tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, industri telekomunikasi sekarang ini telah menjadi salah satu industri strategis yang setara kedudukannya dengan industri logam seperti Krakatau Steel misalnya. Jika selama ini industri logam merupakan *the mother of industry*, maka demikian pula industri telekomunikasi. Posisi strategis telekomunikasi tercermin dalam pengakuan bahwa aspek pembangunan politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan sekarang ini tidak mungkin terlepas dari telekomunikasi. Dengan kata lain, telekomunikasi sekarang ini telah merambah ke berbagai aspek kehidupan, baik politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Sebagai ilustrasi, misalnya, sekarang telah muncul *e-government*, *e-bisnis*, *e-banking*, *e-learning*, dan seterusnya.

Mempertimbangkan posisi strategis dan perannya yang krusial untuk meningkatkan kemakmuran rakyat seperti itu, maka tidak salah jika kemudian muncul gagasan bahwa membangun industri telekomunikasi harus dengan semangat nasionalisme. Ini berarti segala kebijakan yang diambil oleh pemerintah di bidang telekomunikasi, harus konseptual dan dengan pertimbangan utama kepentingan bangsa. Pemerintah harus memiliki konsep dan visi yang jelas dalam membangun industri telekomunikasi. Namun, sayangnya, menurut beberapa pengamat, justru sekarang pemerintah kurang memiliki visi yang jelas dalam membangun industri telekomunikasi. Rizal Ramli, misalnya, menilai bahwa pemerintah dalam mengambil kebijakan dibidang industri telekomunikasi kurang

mempertimbangkan semangat nasionalisme. Sebagai bukti adalah penjualan Indosat ke pihak asing adalah salah satu contoh betapa pemerintah tidak memiliki kepekaan nasionalisme dalam menjual perusahaan negara. Sebagaimana dikemukakan Rizal Ramli, “Setelah Indosat dijual ke pihak asing, sekarang nilai sahamnya sudah 6 hingga 7 kali lipat dari harga saham ketika dijual pemerintah.” Rizal Ramli mengawatirkan bahwa pemerintah sebenarnya belum menempatkan industri strategis sebagai *the mother of industry* sehingga tidak sembarangan menjualnya. Kasus yang sama sekarang terulang ketika pemerintah telah berencana menjual saham Krakatau Steel ke publik dengan harga yang sangat rendah. Dalam kaitan ini, Rizal Ramli mengemukakan bahwa hal ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak menempatkan industri strategis sebagai *the mother of industry* yang berpotensi untuk sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat.

Mengkaitkan pembangunan industri telekomunikasi dengan spirit nasionalisme itu juga relevan dengan isu tentang kontrol kekuatan kapitalisme global terhadap industri yang bergerak dalam bidang Information and Communication Technology atau yang populer dengan akronim ICT. Globalisasi telah memungkinkan individu atau sebuah organisasi untuk bisa melakukan interaksi tanpa harus berada dalam ruang dan waktu yang sama dengan individu atau organisasi yang berinteraksi dengannya. Singkatnya, globalisasi telah meningkatkan mobilitas manusia sehingga mampu meminimalisasi problem batasan ruang dan waktu. ICT adalah faktor penting yang mengembangkan proses tersebut. Senada dengan tesis itu apa yang dikemukakan Saskia Sassen (1991) ICT telah berkembang luas ke segala lokasi yang dapat menghubungkan orang ke dalam satu poros utama, dan mereka juga mengintensifkan pentingnya titik pusat, sebab pada pusat, orang dapat mengakses langsung bukan saja pada teknologi dalam berbagai bentuk, tetapi

juga pada orang dan organisasi utama yang mempunyai kekuasaan dalam dunia jaringan arus¹⁰.

Globalisasi yang didukung ICT semakin memungkinkan pengetahuan berkembang secara cepat dan meluas. Internet, radio, televisi, buku, majalah, menjadi wahana penting bagi tumbuh dan berkembangnya ide serta pengetahuan. Opini para ilmuwan di berbagai media, pengetahuan yang diajarkan di sekolah-sekolah, serta semakin pentingnya peran konsultan dalam praktik organisasi bisnis dan pemerintahan adalah gambaran nyata tentang bagaimana pengetahuan menyebar, berkembang dan tertanam dalam alam pikiran para aktor.

Erat kaitannya dengan isu globalisasi yang didukung perkembangan ICT adalah wacana dan konsep masyarakat informasi (*information society*). Secara salah masyarakat informasi hanya dikaitkan dengan semakin luasnya penetrasi penggunaan telepon, termasuk mobilephone yang lebih populer dikenal sebagai handphone (HP), dan penggunaan Internet. Pandangan ini yang dipakai oleh ITU yang dianut juga oleh Pemerintah Indonesia, dengan menetapkan standar masyarakat informasi dengan indikator meliputi: (1) akses komunikasi terhubung di 50% Kota/Kabupaten; (2) tersedianya layanan Broadband Wireless Access (BWA), di kota besar; (3) layanan pemerintah kepada masyarakat bersifat transparan; (4) sebagian besar perguruan tinggi dan SMA/SMK terhubung internet dan literasi teknologi informasi, dan SDM yang memiliki *e-skills* meningkat; (5) semua penduduk tercatat dengan data yang *unique*; (6) keamanan dan transaksi elektronik terjamin; (7) jumlah pembajakan berkurang hingga 60%, sehingga citra positif Indonesia di mata internasional meningkat; dan (8) pengguna internet meningkat menjadi 50 juta. Sebuah perumusan konsep yang mengabaikan perspektif ekonomi politik.

¹⁰ Mosco, *op.cit.*, hal 205-206.

Padahal, sejak awal konsep masyarakat informasi berangkat dari asumsi-asumsi ekonomi politik ketika menjelaskan perkembangan masyarakat. Pada awalnya dasar ekonomi masyarakat berbasis pada aktivitas pertanian (*agricultural economy*), dan kemudian pada awal abad 19 berubah dengan basis utama perindustrian (*industrial economy*). Setelah Perang Dunia Kedua, terjadi lagi perubahan masyarakat menjadi berbasis pada pelayananan (*service economy*), dan mulai dekade 1980-an, masyarakat berkembang dengan basis ekonomi informasi (*information economy*), terutama terjadi di negara-negara Eropa Barat, Amerika Utara, dan beberapa negara Asia Pasific (Bell dan Machlup).

Dalam ekonomi berbasis informasi, usaha yang terkait dengan sektor informasi berperan besar menunjang pertumbuhan ekonomi suatu negara. Usaha yang dimaksud adalah usaha yang terkait dengan pendidikan, penelitian dan pengembangan, pusat data/informasi, hiburan, kesenian, barang-barang yang terkait seperti komputer, buku, kertas, dan beberapa pelayanan yang sangat bergantung pada pengolahan informasi, seperti kedokteran akuntansi, dan hukum. Sebagaimana dikatakan oleh Fritz Machlup dan Marc Porat menyatakan bahwa pada dekade 1970-an saja sektor informasi menyumbang lebih dari seperempat GNP Amerika Serikat.

Dalam upaya agar industri telekomunikasi di Indonesia tidak digunakan oleh kekuatan ekonomi global, dan sekaligus menjadikan sebagai salah satu induk industri, maka BRTI perlu berupaya untuk mendorong industri telekomunikasi yang mandiri. Harus diakui, terutama untuk perangkat keras, dan juga perangkat lunaknya, Indonesia masih sangat tergantung pada luar negeri. Kenyataan ini sangat disadari, bahkan untuk membangun tower bagi kepentingan operator, sekarang masih banyak dilakukan oleh pihak asing. Hal itu penting ditekankan sebab industri telekomunikasi jangan hanya menjadikan Indonesia sebagai konsumen dan pasar belaka dari produk telekomunikasi.

Untuk itu, BRTI juga peduli agar industri telekomunikasi di masa depan mampu mandiri. Heru Sutadi mengemukakan bahwa mulai tahun 2010 ini industri ditekankan bahwa perangkat keras telekomunikasi 36 persen memiliki kandungan lokal. Bahkan WiMAX, misalnya, menurut Sutadi, sekarang sudah 40 persen kandungan lokal. Oleh karena itu, Indonesia perlu membangun semacam kawasan special IT zone seperti Silicons Valley di AS atau Delta Sungai Mutiara di Shenzhen RRC. Kawasan semacam itu sangat penting untuk mengembangkan berbagai inovasi di bidang telekomunikasi, sehingga akan mampu menciptakan produk-produk strategis yang kompetitif di pasaran internasional.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut. Pertama, BRTI masih memiliki problem eksistensi karena Undang-Undang Telekomunikasi yang menjadi fondasi keberadaannya hanya disebutkan dalam penjelasan. Sementara itu terdapat kecenderungan pemerintah masih ingin terlibat dalam organisasi pengurusan lembaga regulator ini, sebagaimana terlihat dalam komposisi anggota komite. Bahkan Kepala BRTI pun menurut aturan yang dibuat oleh pemerintah sendiri harus dijabat oleh Dirjen Pos dan Telekomunikasi yang berada dalam struktur Kementerian Kominifo. Problem struktural itu membawa implikasi terhadap independensi lembaga regulator, dan bahkan kinerja keseharian juga sangat bergantung pada kesekretariatan dan anggaran pemerintah. Oleh karena itu, eksistensi BRTI hingga fase perkembangannya sekarang dapat dikatakan sebagai lembaga regulator setengah hati dalam negara demokrasi. *Kedua*, meskipun demikian, jika dilihat dari tugas dan fungsinya, BRTI sudah relatif cukup melaksanakan fungsinya dalam menegakkan demokrasi, utamanya dalam menjaga iklim kompetitif agar tidak terjadi monopoli oleh

penyelenggaraan dan industri telekomunikasi di Indonesia. Secara umum, kinerja BRTI dalam menjalankan fungsi pengaturan, pengendalian, dan pengawasan terhadap penyelenggara telekomunikasi sudah cukup mencerminkan sebagai lembaga regulator yang berorientasi pada kepentingan kesejahteraan rakyat dan mendorong demokratisasi telekomunikasi. Ini berarti BRTI sudah ikut menjaga prinsip *diversity of ownership* dalam industri dan penyelenggaraan telekomunikasi. *Ketiga*, BRTI masih belum memiliki perhatian khusus terhadap usaha menjadikan industri telekomunikasi sebagai *the mother of industry* agar Indonesia tidak menjadi pasar belaka bagi kiprah industri telekomunikasi yang pelaku utamanya adalah asing. Namun demikian, dalam beberapa hal sudah ikut terlibat dalam usaha menuju kemandirian industri telekomunikasi, dengan menekankan kandungan lokal bagi industri telekomunikasi hingga 40 persen.

Selanjutnya, berangkat dari kesimpulan di atas, beberapa rekomendasi bisa diberikan adalah sebagai berikut. *Pertama*, BRTI di masa depan harus didorong menjadi lembaga regulator yang independen. Untuk itu eksistensinya perlu ditegaskan dalam undang-undang, tidak hanya dicantumkan dalam penjelasan sebagaimana yang ada sekarang. Proses rekrutmen anggota Komite juga harus melalui melibatkan wakil rakyat agar sesuai dengan mekanisme demokrasi. *Kedua*, di masa depan, BRTI harus terlibat aktif dalam mendorong kemandirian industri telekomunikasi, agar Indonesia tidak sekadar menjadi konsumen dan pasar potensial bagi industri dan penyelenggara telekomunikasi asing. []

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Ada tiga alasan pokok yang mendasari penelitian monitoring regulator media dan komunikasi ini. *Pertama*, menguatnya dominasi modal dalam industri media yang berujung pada hiperkomersialisasi produk media. Akibatnya, media banyak mengeksploitasi kekerasan, seks, kehidupan pribadi, skandal politik, dan lain sebagainya. Selain itu, kuatnya dominasi modal juga membuat kepemilikan media berada di tangan segelintir orang sehingga mengancam *diversity of ownership*, *diversity of content*, dan *diversity of voices*. *Kedua*, kemerdekaan pers masih mendapatkan tantangan yang datang dari masyarakat maupun dari (aparatus) pemerintah. Kasus-kasus kekerasan dan kriminalisasi pers masih sangat sering terjadi. Pers masih dihantui oleh pasal-pasal pencemaran nama baik atau defamasi. *Ketiga*, rendahnya kualitas isi media. Ada keprihatinan yang mendalam di kalangan masyarakat mengenai rendahnya kualitas media saat ini. Di bidang jurnalistik, objektivitas tidak lagi menjadi ukuran utama dalam menyajikan berita. Sebaliknya, hal-hal yang bersifat sensasionallah yang paling banyak muncul dalam pemberitaan. Sementara di luar produk jurnalistik, media lebih didominasi oleh tayangan-tayangan murah dengan kualitas rendah

seperti *infotainment*, *reality show*, tayangan mistik, sinetron, dan lain sebagainya. Rendahnya kualitas isi media, pada satu sisi, dan dominasi modal pada sisi lain memunculkan pertanyaan besar tentang demokratisasi media dan komunikasi di Indonesia.

Kemudian, dari keseluruhan latar belakang di atas, penelitian ini pada akhirnya menemukan hal-hal pokok sebagai berikut. *Pertama*, keberadaan kelima regulator memang tidak berada dalam kondisi dan spirit yang sama. BRTI, misalnya, merupakan lembaga regulator yang bisa merupakan bagian birokrasi pemerintahan sehingga tidak bisa dilepaskan dari birokrasi dan visi-misi pemerintah. Lembaga ini tidak bisa disandingkan dengan Dewan Pers ataupun KPI yang merupakan lembaga negara independen. Sementara itu, LSF merupakan satu-satunya lembaga yang didirikan dengan spirit otoritarian sehingga dengan menggunakan perspektif demokrasi lembaga ini jelas bermasalah. LSF jelas bukanlah lembaga yang bisa diharapkan akan mendorong proses demokratisasi komunikasi dan media di Indonesia.

Kedua, pemerintah juga terus berupaya untuk masuk kembali ke dalam ranah media dan komunikasi sebagai regulator. Padahal, dalam negara demokrasi, pemerintah memang seharusnya masih tetap berperan, tetapi lebih banyak sebagai fasilitator dan bukannya regulator. Dalam konteks yang lebih luas, peran negara diharapkan mampu mendorong proses demokratisasi yang meletakkan masyarakat sipil sebagai aktor utama melalui dukungannya terhadap lembaga penyiaran publik dan komunitas sementara pada waktu bersamaan mendukung kerja regulator agar lebih mampu berperan dalam demokrasi.

Ketiga, untuk ketiga lembaga independen, Dewan Pers, KPI, dan juga KI terdapat temuan-temuan yang tampaknya konsisten dan berlaku umum untuk ketiga lembaga independen ini. Beberapa temuan pentingnya adalah sebagai berikut. *Pertama*, sebagaimana

telah disinggung sebelumnya, pemerintah masih sangat kuat untuk masuk ke dalam kehidupan publik demokrasi dan tidak puas hanya sebagai fasilitator. Ini berkaitan dengan dua hal, yakni kontrol informasi dan ekonomi. Dalam kasus KPI, hasrat pemerintah masih sangat kuat untuk menjadi lembaga regulasi karena perizinan mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi. Perizinan berarti sumber-sumber pemasukan, terlebih dalam birokrasi yang kultur *rente*-nya masih sangat kuat. Oleh karena itu, dalam kasus penyisiran, pemerintah berusaha sekuat tenaga agar perizinan tetap berada di tangan mereka dibandingkan diserahkan ke KPI. Sementara itu, dalam kasus KI, karena eksistensi lembaga ini berpotensi besar mengancam birokrasi karena tuntutan keterbukaan informasi publik maka yang kemudian terjadi adalah "politik pembonsaian" agar kerja KI tidak maksimal. Ini dilakukan, salah satunya, melalui politik anggaran. Selain itu, pemerintah juga ngotot agar bisa menempatkan wakilnya di lembaga tersebut sehingga menjadi semakin sulit bagi KI untuk bertindak independen ketika mereka harus menyelesaikan sengketa yang sebagian besar pasti akan melibatkan pemerintah.

Kedua, yang tidak kalah menariknya adalah "kooptasi" birokrasi dalam lembaga regulasi. Dalam kaitan ini, ada sebuah kecenderungan kuat dimana lembaga regulasi masuk ke dalam *bureaucratic trap* (jebakan birokrasi) terutama lembaga regulator yang dipreskripsikan sebagai lembaga penopang demokrasi. Ironisnya, banyak komisioner yang "menikmati" keterjebakan itu sehingga mereka tidak mampu membuat terobosan-terobosan besar guna membongkar struktur yang menghambat proses demokrasi. Sebagai contoh, lembaga-lembaga regulator seperti KPI dan Dewan Pers sistem penganggarannya mengikuti sistem anggaran sebagaimana berlaku dalam sistem pemerintahan sehingga, pada akhirnya, mereka mengikuti ritme birokrasi dan bukan sebaliknya.

Di sisi lain, birokrasi ternyata juga tidak hanya menjadi persoalan struktural dalam kasus anggaran, tetapi juga menjadi kultur di kalangan beberapa anggota komisioner. Ini bisa dilihat, misalnya, dalam ungkapan-ungkapan seperti, “... kita tidak bisa begitu karena PP-nya belum ada atau karena aturan mengatakan demikian,”. Perilaku semacam ini tidak berbeda jauh dengan para birokrat yang selalu bertindak atas dasar aturan, dan tidak berani membuat terobosan-terobosan di luar pakem birokrasi. Dalam kasus KPI, misalnya, persoalan perizinan yang berada di tangan pemerintah menjadi sumber keluh kesah dan teguran-teguran terhadap program siaran dianggap sebagai prestasi yang luar biasa. Padahal, ada banyak persoalan yang menghinggapi dunia penyiaran yang memerlukan perhatian serius dari komisioner. Dengan kata lain, ada pekerjaan besar yang tidak dilakukan, sedangkan pekerjaan kecil dianggap sebagai sesuatu yang luar biasa. Dalam industri penyiaran, misalnya, kepemilikan silang, dominasi lembaga penyiaran swasta dalam ranah publik, ataupun keanekaragaman (*diversity*) isi belum mendapatkan perhatian serius.

Ketiga, jika dalam ketiga lembaga regulator media (Dewan Pers, KPI, dan KI) pemerintah berusaha masuk kembali, maka dalam kasus LSF dan BRTI agak berbeda. Dalam arti, kedua temuan tersebut tidak bisa diberlakukan untuk kedua lembaga ini. Ini karena LSF dan BRTI berbeda dibandingkan dengan ketiga lembaga independen di atas. LSF adalah cerminan negara otoriter sehingga pembubaran lembaga ini jauh lebih signifikan bagi demokrasi dibandingkan dengan mempertahankannya. Terlebih, dalam perkembangannya, lembaga ini juga menyensor program acara tv di luar film. Meskipun program acara yang disensor di luar berita, tetapi jelas ini bertentangan dengan undang-undang penyiaran dan undang-undang perfilman itu sendiri.

Terlepas dari cacat lembaga ini dalam sistem demokrasi, kinerja lembaga ini juga layak dikaji. Setidaknya, transparansi meka-

nisme penyensoran harus diketahui oleh publik sehingga bisa dilihat mengapa sebuah adegan dipotong. Sayangnya, hal ini tidak bisa diakses secara formal. Padahal, jika mekanisme penyensoran lebih transparan, maka barangkali kinerjanya lebih baik.

BRTI barangkali menjadi satu-satunya lembaga yang berada dalam struktur birokrasi pemerintah. Dengan demikian, kultur dan sistem birokrasi jelas menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Meskipun demikian, ada terobosan yang mungkin layak diapresiasi, yakni menyangkut usahanya untuk mendobrak dominasi atau monopoli meskipun mereka harus bertarung dengan swasta. Namun, sebagai lembaga pemerintah, ada kecenderungan ketika pemerintah sudah menjadi bagian dari kapitalisme global maka BRTI pun tidak mampu berbuat banyak.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, ada beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian dari *stakeholders* yang *concern* dalam mendorong proses demokratisasi media dan komunikasi. *Pertama*, pemerintah harus keluar atau dikeluarkan dari lembaga regulasi media. Sebagai catatan, dalam hal ini, penting dibedakan antara pemerintah dan negara. Dalam hal regulasi media, untuk hal-hal yang menyangkut *public domain*, memang diperlukan peranan negara untuk mengaturnya, tetapi lembaga negara yang independen seperti KPI atau KI. KPI dan KI adalah lembaga negara yang independen tapi bukan pemerintah. Di Amerika misalnya FCC adalah lembaga negara yang independen yang mengatur soal telekomunikasi.

Dalam dunia penyiaran, perizinan harus dikembalikan kepada KPI sebagai regulator tunggal di bidang penyiaran. Ini penting agar dunia penyiaran bisa diselenggarakan secara lebih demokratis. Peran pemerintah harus sebatas sebagai fasilitator bagi demokratisasi media dan komunikasi. Kemudian, dalam kasus KI, penting

untuk ditinjau kembali keberadaan wakil pemerintah di lembaga ini karena akan relatif mengganggu independensi KI dalam menyelesaikan sengketa informasi publik yang melibatkan pemerintah. Pegawai kesekretariatan yang ada dalam lembaga ini seyogianya juga bukan dari Kemenkominfo, tetapi menjadi bagian integral KI sebagai usaha untuk membangun ritme kinerja yang lebih baik. *Kedua*, bagi lembaga seperti Dewan Pers, yang bisa dikatakan sebagai lembaga paling independen, persoalan pokok yang mengancam kemerdekaan pers adalah masih adanya pasal-pasal defamasi yang bisa digunakan setiap saat untuk memenjarakan wartawan dan membangkrutkan perusahaan media. Oleh karena itu, prestasi Dewan Pers seyogianyalah dilihat dari sejauh mana lembaga ini mampu menanggalkan pasal-pasal defamasi tersebut. Selain itu, penting untuk membuat mekanisme yang bisa disepakati bersama menyangkut penyelesaian sengketa pemberitaan. *Ketiga*, KPI harus berani *fight* dalam revisi undang-undang penyiaran untuk mengembalikan fungsi KPI sebagai regulator tunggal bidang penyiaran. Oleh karena itu, capaian revisi undang-undang ini mesti dilihat sebagai, nantinya, evaluasi kinerja KPI di masa datang. Selain itu, penting untuk memperjelas persoalan-persoalan kelembagaan terutama dengan LSF, dan dalam waktu bersamaan memaksimalkan pemantauan yang hanya 30-40 persen tersebut. KPI harus lebih berani berhadapan dengan industri jika kontribusinya dalam demokratisasi media ingin lebih signifikan. *Keempat*, untuk LSF, sebagai sebuah lembaga yang mencerminkan visi otoritarianisme, tidak ada jalan lain bagi lembaga ini selain dibubarkan untuk kemudian diganti dengan lembaga klasifikasi. Namun, sebelum UU No. 33 dicabut dan kemudian diganti dengan lembaga klasifikasi, adalah penting agar LSF lebih transparansi dalam proses penyensoran. Berita acara penyensoran mestinya bisa diakses oleh publik sehingga bisa dilihat mengapa sebuah adegan disensor, sedangkan

yang lainnya tidak. *Kelima*, bagi lembaga seperti BRTI, di masa depan, harus didorong menjadi lembaga regulator yang independen. FCC di Amerika mungkin bisa dijadikan rujukan. Untuk itu eksistensinya perlu ditegaskan dalam Undang-Undang, dan pemerintah tidak boleh ikut terlibat dalam struktur kepengurusan BRTI. Proses rekrutmen anggota Komite harus melalui melibatkan wakil rakyat agar sesuai dengan mekanisme demokrasi. Selain itu, BRTI harus terlibat aktif dalam mendorong kemandirian industri telekomunikasi, agar Indonesia tidak sekadar menjadi konsumen dan pasar potensial bagi industri dan penyelenggara telekomunikasi asing. []

Daftar Pustaka

- Ambardi, Kuskridho (2008). "Mencari Model Aplikasi Electronic Democracy," makalah disampaikan dalam Forum Diskusi Ahli "*Kehadiran ICT dan Rekonseptualisasi Demokrasi*", diselenggarakan Padepokan Musya Asy'rie, 22 November 2008
- Archibugi, Daniele (2004). "Cosmopolitan Democracy and Its Critics: A Review", *European Journal of International Relations*. Vol 10 (3): 437-473.
- Atkinson, Paul dkk. (edt.), (2001). *Hanbook of Ethnography*, London. Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications
- Bennet, Lance dan Shanto Iyengar (2008). A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication, *Journal of Communication*, Volume 58, Issue 4, pages 707-731, December 2008
- Fortier, Francois (2001). *Virtuality Check: Power Relations and Alternative Strategies in Information Society*, London: Verso
- Grossberg, Lawrence, Ellen Wartella, D. Charles Whitney & J. Macgregor Wise (2006). *Media Making: Mass Media in A Popular Culture*. Second Edition. London: Sage Publications.
- Haryatmoko, (2010). "Ketika Informasi Selalu Intepretasi: Perlu Pemantau Regulasi dan Regulator Media", dalam *Memantau Regulasi dan regulator Media: Merawat Kemerdekaan Pers dan Demokrasi*, refleksi yang disampaikan dalam Peluncuran dan Seminar Nasional "Menggugat Pelarangan Buku", 14-15 Juni 2010

- Hertz, Noreena (2003). *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, New York: HarperBusiness
- Huntington, Samuel (2004). *Tertib Politik pada Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jakarta, Rajawali Pers
- Kristanto, JB (2004). *Nonton Film, Nonton Indonesia: Kumpulan Tulisan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Lievrouw, Leah A. dan Sonia Livingstone, (2006). *Handbook of New Media: Social Shaping and Social Consequences of ICTs*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Lily, (2006). *Strukturasi dalam Organisasi Birokrasi (Kasus Komisi Penyiaran Indonesia Pusat)*. Tesis pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Tidak diterbitkan
- McChesney, Robert W (2000). *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. New York: The New York Press
- McChesney, Robert W (1997). "The Communication Revolution: The Market and the Prospect for Democracy", edited by Mashoed Bailie and Dwayne Winseck. *Democratizing Communication?: Comparative Perspectives on Information and Power*, Cresskill, New Jersey: Hampton Press Inc.
- Dennis McQuail (2000). *McQuail's Mass Communication Theory*, 4th edition, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publication
- Newcomb & Hirsch, (1983). "Television as Cultural Forum: Implications for Research", *Quarterly Review of Film*
- Vincent Mosco, (1996). *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications
- Raharjo, Agustinus dkk, (2005). *Pemetaan Kasus Pencemaran Nama Baik terhadap Media*. Jakarta: Aliansi Jurnalis Independen
- Rianto, Puji, Dyna Herlina, Lukas Ispandriarno, Darmanto & Masduki (2010). *Sikap KPUUPY atas Disahkannya UU Perfilman No. 33 Tahun 2009*. Yogyakarta: KPUUPY, PKMBP dan Yayasan Tifa.
- William L. Rivers, Jay W. Jensen, dan Theodore Peterson (2003). *Media Massa dan Masyarakat Modern*, edisi kedua, Jakarta: Murai Kencana

- Sen, Krishna & David T. Hill (2001). *Media, Budaya dan Politik di Indonesia*. Jakarta: ISAI dan Media Lintas Inti Nusantara.
- Sen, Krishna (2009). *Kuasa dalam Sinema: Negara, Masyarakat dan Sinema Orde Baru*. Yogyakarta: Ombak.
- Siebert, Fred S., Theodore Peterson, Wilbrum Schramm, (1986). *Empat Teori Pres*, alih bahasa Putu Laxman Sanjaya Pandit, Jakarta: Inter-masa
- Siregar, Amir Effendi (2008). “Regulasi, Peta, dan Perkembangan Media: Melawan Monopoli dan Mencegah Oligopoli Serta Membangun Keanekaragaman” *Jurnal Sosial Demokrasi* Vol 3 No. 1 Juli-September 2010
- Tsagarousianou, Roza (1998). *Cyberdemocracy: Technology, Cities, and Civic Network*, New York: Routledge.
- Utami, Ayu (ed)(1994). *Banning 1994: A Collection of Writings about the Banning of Tempo, Detik, Editor*. Jakarta: the Alliance of Independent Journalists.
- Yusuf, Iwan Awaluddin, Wisnu Martha Adiputra, Masduki, Puji Rianto, Saifudin Zuhri, 2010. *Pelarangan Buku di Indonesia: Sebuah Paradoks Demokrasi dan Kebebasan Berekspresi* Yogyakarta: PR2Media dan FES
- (2005). *Survey AJI 2005*. Jakarta: AJI
- (2010). *Laporan Dewan Pers periode 2007-2010*, Jakarta-Dewan Pers
- *Laporan Komisi Penyiaran Indonesia Pusat dan Komisi Indonesia Daerah Seluruh Indonesia*, Rapat Pimpinan Komisi Penyiaran Indonesia 2010
- *Laporan Analisis: Pemantauan Langsung Isi Siaran Televisi Periode Tayangan Bulan Juni 2010 Program acara Sinetron Series-FTV-Reality Show-Variety Show*. Jakarta, Juni 2010
- *Laporan Panelis: Pemantauan Langsung Isi Siaran TV Program Acara Reality Show-Variety Show-Game Show*: Jakarta, April 2010
- *Rencana Kerja Strategis Komisi Informasi RI 2010-2014*

Undang-Undang

Undang Undang Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman

Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers

Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang Undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman

Sumber Lain

Siaran Pers No. 171/DJPT.1/KOMINFO/10/2007

Siaran Pers No: 59/DJPT.1/KOMINFO/XII/2005

Bisnis Indonesia, 22 Oktober 2008

Kompas, 2 Desember 2010

Website/Artikel dari Internet

Lisabona Rahman “UU Perfilman 2009: Biarkan Masyarakat Tak Kunjung Mandiri”. Tersip dalam [www. Rollingstone.co.id](http://www.Rollingstone.co.id) tanggal 27 Oktober 2009.

<http://masyarakatfilmindonesia.wordpress.com>, diakses tanggal 25 November 2010

<http://entertainment.kompas.com/read/2009/09/08/e232628/masyarakat.film.bertekad.melanggar.uu.perfilman.baru/> diakses tanggal 2 Desember 2010.

www.okezone.com, diakses tanggal 2 Desember 2010

<http://m.okezone.com/read/2010/01/04/54/290837/larangan-sms-gratis-desakan-operator-besar>

Laporan Riset Media tentang Televisi. 2009, Analisis Isi terhadap Surat Pembaca *Republika*, *Media Indonesia*, *Kompas*, *Koran tempo*, *Suara pembaruan*, dan *seputar Indonesia*. 1 Juli 2007-30 Juni 2009. Total masalah yang diangkat adalah 224 dengan jumlah surat pembaca sebanyak 173, <http://www.docstoc.com/docs/45881066/Hasil-Riset-Surat-Pembaca-tentang-Televisi---WordPresscom-%E2%80%94-Get-a>.

www.postel.go.id/update/id/baca_info.asp?id_info=1096

<http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi1/0000/00/00/336/dpr-tetapkan-anggota-komisi-informasi-pusat>

<http://malangnet.wordpress.com/2007/10/31/hasil-pertemuan-ditjen-postel-dan-brti-bersama-pt-telkom-terhadap-masalah-implementasi-kode-akses-sljj/>

<http://regional.kompas.com/read/2010/03/15/22423883/Anggota.Komisi.Informasi.Harus.Melepaskan.Jabatan>

www.kpi.go.id

www.mahkamahkonstitusi.go.id

[www. Dewanpers.org](http://www.Dewanpers.org)

www.brti.or.id

www.komisiinformasi.go.id

Profil PR2Media

PR2Media berdiri pada 12 Februari 2010. Lembaga berstatus perkumpulan ini didirikan karena beberapa persoalan mendasar sebagai berikut:

1. Kebebasan berekspresi, berbicara, dan kemerdekaan pers merupakan sesuatu yang bersifat mendasar dalam hak asasi manusia dan demokrasi.
2. Perlu adanya jaminan terhadap keanekaragaman kepemilikan, isi, dan berbicara dalam media.
3. Pentingnya kesetaraan relasi antara negara dan masyarakat dalam berbagai bidang
4. Masih kuatnya kecenderungan dominasi negara dan modal dalam kehidupan media.
5. Ketidakjelasan eksistensi, fungsi, dan tanggung jawab regulator media.
6. Lemahnya akses publik terhadap regulasi, regulator, dan reformasi kebijakan media.

Terkait alasan-alasan di atas, PR2Media mengemban Visi dan Misi sebagai berikut.

Visi

Terwujudnya masyarakat demokratis melalui regulasi dan regulator media yang menjamin kebebasan berekspresi, kebebasan berbicara, dan kebebasan pers, serta keadilan dan keanekaragaman untuk kepentingan publik.

Misi

1. Menjadi institusi independen yang memperkuat gerakan demokratisasi pada sektor media sebagai bagian dari perawatan hak kebebasan berekspresi.
2. Melakukan penelitian, pengkajian, pemantauan, dan advokasi untuk penguatan regulasi dan regulator media di Indonesia.
3. Terlibat aktif dalam proses-proses edukasi dan penguatan partisipasi publik untuk melakukan pemantauan regulasi dan regulator media.

Program Utama

1. Riset regulasi media di Indonesia.
2. *Monitoring* periodik kinerja regulator media di Indonesia.
3. Advokasi publik untuk kasus-kasus regulasi dan regulator media.

4. Melakukan usaha-usaha hukum, tidak terbatas ke Mahkamah Konstitusi, Pengadilan Umum, Mahkamah Agung, dan pengadilan lainnya.
5. Publikasi untuk sosialisasi dan penguatan kepedulian terkait dengan regulasi media yang mendorong kebebasan berekspresi.

Pengurus

Dewan Pertimbangan :	Prof. Dr. Musa Asy'arie Prof. Dr. Ichlasul Amal, MA Dr. Haryatmoko
Ketua :	Drs. Amir Effendi Siregar, MA
Wakil Ketua :	Masduki, MSi, MA
Sekretaris :	Puji Rianto, SIP
Bendahara :	Fiki Kartika, B.Com M. AppFin
Divisi Riset :	Dr. Sugeng Bayu Wahyono (ko.) Moch. Faried Cahyono, MSi Darmanto, SPd Dr. Zuly Qodir Iwan Awaluddin Yusuf, MSi
Divisi Advokasi :	Wisnu Martha Adiputra, MSi (Ko.) Dra. Novi Kurnia, MSi, MA Rahayu, MSi Dr. Lukas Inspandriarno

Sekretariat PR2Media

Jl. Solo KM 8, Nayan No. 108A
Maguwoharjo, Depok, Sleman, Yogyakarta, 55282
Telp. 0274-489283, Fax. 0274-486872
Email: pr2.media@yahoo.com

Kehadiran Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan Komisi Informasi (KI) merupakan salah satu indikator penting demokrasi media di Indonesia. Ini karena keberadaan regulator tersebut menjadi penanda prinsip *self-regulatory body* dalam sistem media yang demokratis dan penjaminan akan keterlibatan publik dalam sistem demokrasi yang lebih luas. Meski demikian, dalam perkembangannya, masing-masing regulator mempunyai persoalan yang relatif kompleks sehingga regulator yang diharapkan mampu mendorong proses demokrasi lebih lanjut menjadi sedikit tersendat, kecuali lembaga regulasi yang memang otoriter seperti Lembaga Sensor Film (LSF). Persoalan itu berasal dari hal-hal yang bersifat struktural maupun kultural.

Buku hasil penelitian terhadap 5 regulator media (Dewan Pers, LSF, KPI, KI, dan BRTI) ini berusaha menjawab tiga pertanyaan pokok. *Pertama*, bagaimana eksistensi regulator media dalam negara yang sedang mengalami transisi demokrasi ini? *Kedua*, bagaimana kiprah regulator media dalam mendorong proses demokrasi yang lebih substansial di Indonesia? *Ketiga*, bagaimana kinerja regulator media dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai amanat undang-undang?

ISBN 978-602-978319-1-9



9 786029 783191