

KINERJA REGULATOR PENYIARAN INDONESIA

**Penilaian atas Derajat Demokrasi,
Profesionalitas, dan Tata Kelola**

KINERJA REGULATOR PENYIARAN INDONESIA

**Penilaian atas Derajat Demokrasi,
Profesionalitas, dan Tata Kelola**

Tim Penulis

Rahayu

Bayu Wahyono

Puji Rianto

Iwan Awaluddin Yusuf

Saifudin Zuhri

Moch. Faried Cahyono

Amir Effendi Siregar

KINERJA REGULATOR PENYIARAN INDONESIA

Penilaian atas Derajat Demokrasi, Profesionalitas, dan Tata Kelola

Penulis | Rahayu | Bayu Wahyono | Puji Rianto | Iwan Awaluddin
Yusuf | Saifudin Zuhri | Moch. Farid Cahyono | Amir Effendi
Siregar

Penyunting | Intania Poerwaningtias

Perancang Sampul | Dhanan Arditya

Tata Letak | Muklis

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

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

Tidak untuk diperjualbelikan.

Cetakan Pertama, 2014

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Rahayu, dkk

xviii + 167 halaman; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-97839-5-7

1. Regulator 2. Penyiaran 3. Demokrasi

Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media)

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

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

e-mail: pr2.media@yahoo.com

MENILAI DAN MEMBANGUN REGULATOR PENYIARAN

oleh Amir Effendi Siregar

**Ketua Pemantau Regulasi dan Regulator Media
(PR2MEDIA)**

Buku hasil penelitian ini adalah buku keenam yang telah diterbitkan oleh PR2MEDIA bekerja sama dengan Yayasan TIFA dan merupakan kelanjutan dari buku sebelumnya yang berjudul Kepemilikan dan Intervensi Siaran (2014). Buku ini dibuat berdasarkan hasil penelitian yang berjudul Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia: Penilaian terhadap Derajat Demokrasi, Profesionalitas, dan Tata Kelola.

Di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Penyiaran, terdapat 2 regulator utama penyiaran, yaitu Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Di negeri ini, peranan Kemenkominfo masih lebih dominan karena seluruh alokasi frekuensi dan Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP) harus dikeluarkan oleh Kemenkominfo. Sementara peranan KPI masih lebih bersifat mendampingi Kemenkominfo. Tugas KPI lebih banyak mengawasi isi siaran lembaga penyiaran dan pemberi rekomendasi untuk memperoleh IPP. Sebenarnya undang-undang penyiaran memberikan tugas yang besar dan dominan, namun lewat perdebatan panjang dan keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) serta peraturan pemerintah yang kontroversial itu peranan dominan masih dilakukan oleh pemerintah.

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

Sekilas untuk melihat mengapa peranan pemerintah menjadi dominan, kita perlu melihat secara singkat Putusan MK Nomor 5/PUU/-1/2003 mengenai pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan Judicial Review ini diajukan oleh Ikatan Journalis Televisi Indonesia (IJTI), Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Asosiasi Televisi Siaran Indonesia (ATVSI), Persatuan Sulih Suara Indonesia (PERSUSI), dan Komunitas Televisi Indonesia (KOMTEVE). Perlawanan terhadap pengajuan *judicial review* ini dilakukan oleh puluhan organisasi masyarakat sipil dan aktivis dalam bentuk ADINFORMANDUM yang dikoordinir oleh Indonesia Media Law and Policy Center (IMLPC) dan Yayasan SET kemudian disampaikan kepada MK.

Dari 22 Pasal yang diuji, hanya 2 pasal yang dikabulkan, yaitu Pasal 44 ayat (1) untuk bagian anak kalimat "... atau terjadi sanggahan", Pasal 62 ayat (1) dan (2) untuk bagian anak kalimat "... KPI bersama ...". Itu berarti Pasal 44 ayat (1) yang menyatakan: "Lembaga penyiaran wajib melakukan ralat apabila isi siaran dan/ atau berita diketahui terdapat kekeliruan dan/atau kesalahan, atau terjadi sanggahan atas isi siaran dan/atau berita". Kata-kata atau terjadi sanggahan harus tidak berlaku karena bertentangan dengan UUD 1945. Selanjutnya dalam Pasal 62 ayat (1) dan (2) yang intinya menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah disusun oleh KPI bersama Pemerintah. Kata-kata KPI bersama bertentangan dengan UUD 1945.

Jadi, menurut MK, Peraturan Pemerintah memang harus disusun oleh Pemerintah meskipun masukannya dapat berasal dari pihak manapun. Itu sebenarnya tidak harus menegasi peranan KPI sebagai regulator utama. Namun, peraturan pemerintah sebagai turunan undang-undang dibuat sendiri oleh pemerintah untuk

meletakkan posisi pemerintah sebagai regulator penyiaran yang utama dan dominan yang sebenarnya tidak sejalan dengan perintah undang-undang. Di sinilah, peranan penelitian ini menjadi sangat penting karena antara lain melakukan studi mendalam untuk melihat siapa sebenarnya regulator utama dan dominan dalam negara demokrasi untuk sekaligus menghilangkan dan menyelesaikan kontroversi yang selama ini berlangsung.

Penelitian, sebagaimana judulnya di atas, menilai kinerja regulator penyiaran, yaitu Kemenkominfo dan KPI. Selanjutnya melakukan studi secara mendalam, lembaga seperti apa sebenarnya yang dominan berfungsi sebagai regulator penyiaran di negara demokrasi. Penelitian ini memperlihatkan sejauh apa penilaian masyarakat khususnya *stakeholders* terhadap regulator penyiaran, termasuk potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh regulator penyiaran di Indonesia. Kemudian, lembaga independen (*independent regulatory body*) seperti apa yang dibutuhkan di Indonesia.

Penelitian dan buku ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi RUU Penyiaran yang kini sedang dibahas di DPR. Dalam hal posisi regulator penyiaran, RUU Penyiaran versi DPR dan Pemerintah tampaknya saling bertentangan secara diametral. RUU Pemerintah memperlihatkan bahwa pemerintah adalah regulator utama yang mengatur dan mengeluarkan izin serta mencabut izin. RUU Pemerintah ini secara total memotong peranan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dengan hanya menjadikannya Komisi Pengawas Isi Siaran. Peranan KPI bukan lagi regulator utama bersama pemerintah. Posisinya berada di bawah Menteri. Ini adalah langkah pemerintah mengambil alih peranan KPI dan menjadi regulator tunggal. Langkah ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang seharusnya menjadikan *independent regulatory body* seperti KPI sebagai regulator utama penyiaran sebagaimana yang terdapat dalam RUU DPR. Kita seharusnya mempergunakan referensi, mengambil contoh negara demokrasi di dunia dalam mengatur dunia penyiarnya. Kita harus

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

mengatur dunia penyiaran kita berdasarkan UUD 45, Pancasila, dan prinsip universal demokrasi di dunia. RUU Pemerintah mengandung prinsip otoritarianisme, nasionalisme berlebihan (*chauvinis*).

Melalui studi ini, dapat disimpulkan bahwa dalam negara demokrasi, regulator utama bidang penyiaran dan komunikasi adalah sebuah badan regulator negara yang independen (*independent regulatory body*). Pemerintah bisa berganti setiap lima tahun, namun regulator komunikasi ini harus terus berjalan secara lancar tanpa dipengaruhi oleh gejolak dan perubahan politik. Lembaga ini harus terus bekerja mengatur dunia komunikasi dan penyiaran yang mempergunakan frekuensi milik publik. Lembaga ini harus independen, tidak boleh diintervensi, dan dipergunakan sebagai alat propaganda pemerintah.

Dengan demikian, sangat tepat bila regulator utama dunia penyiaran Indonesia yang sudah memilih demokrasi adalah institusi seperti KPI yang independen dengan tentu saja harus diperkuat. Sementara pemerintah mengurus infrastruktur dan memberikan alokasi frekuensi untuk penyiaran kepada KPI. Untuk memperkuat KPI dan memperluas organisasi diperlukan sebuah dukungan organisasi yang kuat dengan banyak tenaga profesional dan ahli yang mumpuni. Studi ini memberikan rekomendasi yang cukup terperinci untuk membangun *independent regulatory body* yang kuat. Suatu saat nanti sebaiknya memang, Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) yang kini hanya sekadar hadir dan di bawah koordinasi pemerintah bergabung dengan KPI dan menjadi sebuah lembaga regulator komunikasi yang independen. Semoga hasil penelitian dan buku ini dapat memberikan masukan penting bagi perbaikan undang-undang penyiaran baru yang kini sedang dan masih dalam pembahasan di DPR.

DAFTAR ISI

MENILAI DAN MEMBANGUN REGULATOR PENYIARAN oleh Amir Effendi Siregar	i
DAFTAR ISI	v
DAFTAR GRAFIK & BAGAN	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR ISTILAH	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
Lingkup Kewenangan dan Tanggung Jawab Regulator Penyiaran	2
Masalah Penelitian	5
Tujuan Penelitian	6
Kerangka Konseptual: Mengukur Kinerja Regulator Penyiaran	6
Metode Penelitian	10
Sistematika Buku	13
Prinsip Pengaturan Penyiaran Demokratis	15

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

BAB II	REGULASI DAN POSISI REGULATOR PENYIARAN: TINJAUAN TEORETIS	15
	Kepentingan Publik dalam Penyelenggaraan Penyiaran	18
	Regulator Penyiaran Penjamin Kepentingan Publik	20
	Regulator Penyiaran di Negara-Negara Demokrasi	23
	Sikap Kritis dan Relevansi Penilaian Kinerja Regulator	32
BAB III	DERAJAT DEMOKRASI REGULATOR PENYIARAN	39
	Komitmen Regulator dalam Mendemokratisasikan Penyiaran	41
	Penilaian Responden terhadap Aspek Komitmen Demokrasi di Setiap Daerah	55
BAB IV	TINGKAT PROFESIONALITAS LEMBAGA REGULATOR	61
	Tingkat Profesionalitas Lembaga Regulator	62
	Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Profesionalitas	67
	Perbandingan Penilaian Responden terhadap Profesionalitas di Setiap Wilayah Penelitian	97
BAB V	TATA KELOLA REGULATOR PENYIARAN	105
	Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Tata Kelola	110
	Penilaian Responden terhadap Tata Kelola Lembaga Regulator di Setiap Wilayah Penelitian	115
BAB VI	EVALUASI TOTAL KINERJA REGULATOR PENYIARAN	123
	Total Kinerja KPI/KPID	125
	Total Kinerja Kemenkominfo	127
	Dualisme Regulator dan Problem Kewenangan	129

BAB VII PERSOALAN KINERJA DAN FENOMENA	
KONTRA-DEMOKRASI	129
Dilema Esensialisme-Normatif	134
Televisi Komunitas Tidak menjadi Prioritas	138
Penertiban ‘TV Kabel’ dan Perlunya Alternatif Kebijakan	139
BAB VIII PENUTUP	145
Kesimpulan	145
Rekomendasi	150
DAFTAR PUSTAKA	159
LAMPIRAN 1 DAFTAR NARASUMBER YANG DIWAWANCARAI	165

DAFTAR GRAFIK & BAGAN

Grafik

Grafik 3.1	Penilaian Responden terhadap Transparansi Kemenkominfo dalam Memberikan atau Memperpanjang Izin	45
Grafik 3.2	Usaha KPI Melibatkan <i>Stakeholders</i> dalam Menetapkan P3SPS	47
Grafik 3.3	Usaha Kemenkominfo Melibatkan <i>Stakeholders</i> untuk Menyusun Peraturan Bidang Penyiaran	48
Grafik 3.4	Usaha KPI dalam Melibatkan <i>Stakeholders</i> untuk Menyusun Peraturan KPI dan P3SPS	49
Grafik 4.1	Penilaian Responden terhadap Efektivitas Waktu Perizinan	69
Grafik 4.2	Penilaian Responden terhadap Efektivitas Biaya Perizinan	72
Grafik 4.3	Penilaian Responden terhadap Proses Perizinan	73
Grafik 4.4	Penilaian Responden terhadap Prosedur Perizinan	74

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

Grafik 4.5	Penilaian Responden terhadap Sosialisasi Prosedur Perizinan	75
Grafik 4.6	Kompetensi Regulator Penyiaran	76
Grafik 4.7	Intensitas Regulator Melakukan Verifikasi Dokumen	79
Grafik 4.8	Komitmen Regulator Melakukan <i>Monitoring</i> Penyelenggaraan Penyiaran	81
Grafik 4.9	Penilaian Responden terhadap Komitmen Regulator dalam Penyelenggaraan FRB dan EDP	84
Grafik 4.10	Penilaian Responden terhadap Komitmen KPI dalam Mengawasi Pelaksanaan P3SPS	85
Grafik 4.11	Komitmen KPI dalam Mengatur Infrastruktur Penyiaran	86
Grafik 4.12	Komitmen Pemerintah Menegakkan Peraturan	88
Grafik 4.13	Penilaian Responden terhadap Pelayanan Diskriminatif	89
Grafik 4.14	Kemenkominfo dalam Menjalankan Prinsip <i>Fairness</i> dalam Pemberian Izin	90
Grafik 4.15	Penilaian Responden terhadap Indikasi Penyalahgunaan Kekuasaan di Kemenkominfo dalam Memberikan atau Memperpanjang Izin Penyiaran	92
Grafik 4.16	Objektivitas Kemenkominfo dalam Menilai Permohonan Perizinan	93
Grafik 4.17	Tingkat Independensi Kemenkominfo dalam Memberikan Izin Siaran	94
Grafik 4.18	Objektivitas KPI dalam Memberikan Rekomendasi Kelayakan	95

Grafik 4. 19	Tingkat Independensi KPI dalam Mengawasi Isi Siaran	96
Grafik 5.1	Koordinasi Antarregulator	111
Grafik 5.2	Sosialisasi Prosedur	112
Grafik 5.3	Fleksibilitas KPID	114

Bagan

Bagan 4.1	Urut-urutan Persoalan Profesionalitas Lembaga Regulator	67
-----------	---	----

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Distribusi Sampel Penelitian Berdasarkan Wilayah	12
Tabel 3.1	Komitmen Regulator dalam Membangun Demokrasi	41
Tabel 3.2	Penilaian Responden atas Penggunaan Anggaran Rutin oleh Regulator	42
Tabel 3.3	Kinerja KPI dalam Menampung, Meneliti dan Menindaklanjuti Aduan, Sanggahan, serta Kritik dan Apresiasi dari Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penyiaran	46
Tabel 3.4	Derajat Pelayanan Publik yang Diberikan Regulator Memberikan Nuansa Diskriminasi	50
Tabel 3.5.	Kinerja Lembaga Regulator Dilihat dari Aspek Demokrasi di Setiap Lokasi Penelitian	56
Tabel 4.1	Penilaian Profesionalitas Regulator	63
Tabel 4.2a	Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Profesionalitas	65

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

Tabel 4.2b	Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Profesionalitas	66
Tabel 4.3	Perbandingan Penilaian Profesionalitas Lembaga Regulator Berdasarkan Wilayah Penelitian	98
Tabel 4.4	Perbandingan Penilaian Responden terhadap Dimensi Kompetensi/Kapasitas Regulator Berdasarkan Wilayah Penelitian	99
Tabel 4.5	Perbandingan Penilaian Responden terhadap Dimensi Etika Berdasarkan Wilayah Penelitian	100
Tabel 4.6	Perbandingan Penilaian pada Dimensi <i>Abuse of Power</i> Berdasarkan Wilayah Penelitian	101
Tabel 4.7	Perbandingan Penilaian pada Dimensi Independensi Berdasarkan Wilayah Penelitian	102
Tabel 4.8	Urut-Urutan Persoalan Profesionalitas Regulator di Setiap Daerah	103
Tabel 5.1	Tata Kelola Regulator Penyiaran	109
Tabel 5.2	Tata Kelola Penyiaran Berdasarkan Wilayah Penelitian	115
Tabel 6.1	Total Penilaian Kinerja Regulator Penyiaran	125
Tabel 6.2	Total Penilaian Kinerja KPI/KPID	126
Tabel 6.3	Total Penilaian Kinerja Kemenkominfo	127

DAFTAR ISTILAH

ABA	<i>Australian Broadcasting Authority</i>
ACA	<i>Australian Communications Authority</i>
ACMA	<i>Australian Communications Authority</i>
ATVSI	Asosiasi Televisi Swasta Indonesia
Balmon	Balai Monitoring
BHP	Biaya Hak Pengguna
BSC	<i>Broadcasting Standards Commission</i>
CRTC	<i>Canadian Radio-television and Telecommunications Commission</i>
EDP	Evaluasi Dengar Pendapat
ERP	<i>Effective Radiated Power</i>
FCC	<i>Federal Communications Commission</i>
FRB	Forum Rapat Bersama
HO	<i>Hinder Ordonantie</i>
ICASA	<i>Independent Communications Authority of South Africa</i>

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

IJTI	Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia
IMLPC	<i>Indonesia Media and Law Policy Center</i>
IPP	Izin Penyelenggaraan Penyiaran
IRA	<i>Independent Regulatory Authorities</i>
ISR	Izin Stasiun Radio
ITC	<i>Independent Television Commission</i>
JIRAK	Jaringan Radio Komunitas
Kemenkominfo	Kementerian Komunikasi dan Informatika
KIP	Keterbukaan Informasi Publik
KOMteve	Komunitas Televisi Indonesia
KPI	Komisi Penyiaran Indonesia
KPID	Komisi Penyiaran Indonesia Daerah
LPB	Lembaga Penyiaran Berjaringan
LPP	Lembaga Penyiaran Publik
LPS	Lembaga Penyiaran Swasta
LSF	Lembaga Sensor Film
MA	Mahkamah Agung
NPWP	Nomor Pokok Wajib Pajak
Ofcom	<i>Office of Communication</i>
P3SPS	Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran
Permen	Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika RI
PERSUSI	Persatuan Sulih Suara Indonesia
PPPI	Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia
PR2Media	Pemantau Regulasi dan Regulator Media

PRSSNI	Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia
RK	Rekomendasi Kelayakan
SOP	<i>Standard Operation Procedure</i>
TDP	Tanda Daftar Perusahaan
TVRI	Televisi Republik Indonesia
UHF	<i>Ultra High Frequency</i>

BAB I

PENDAHULUAN

MEWUJUDKAN penyiaran yang demokratis merupakan target utama bagi pengembangan sistem penyiaran di Indonesia. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No.32 tahun 2002 tentang Penyiaran, target ini ditetapkan karena berbagai pertimbangan. *Pertama*, kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran diakui sebagai perwujudan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. *Kedua*, spektrum frekuensi radio merupakan sumber daya alam terbatas dan merupakan kekayaan nasional yang harus dijaga dan dilindungi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *Ketiga*, untuk menjaga integrasi nasional, kemajemukan masyarakat Indonesia dan terlaksananya otonomi daerah maka perlu dibentuk sistem penyiaran nasional yang menjamin terciptanya tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Keempat*, lembaga penyiaran merupakan media komunikasi massa yang mempunyai peran penting dalam kehidupan sosial, budaya, politik dan ekonomi, memiliki kebebasan dan tanggung jawab dalam menjalankan fungsinya sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, serta kontrol dan perekat sosial. *Kelima*, siaran

yang dipancarkan dan diterima secara bersamaan, serentak dan bebas, memiliki pengaruh yang besar dalam pembentukan pendapat, sikap dan perilaku khalayak, maka penyelenggara penyiaran wajib bertanggung jawab dalam menjaga nilai moral, tata susila, budaya, kepribadian dan kesatuan bangsa.

Dalam upaya mewujudkan penyiaran yang demokratis tersebut, peran regulator penyiaran sangat krusial. Ini karena regulator memiliki tanggung jawab besar dalam menjamin implementasi Undang-Undang tersebut. Di sinilah, ide untuk menilai kinerja regulator muncul.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, ada dua lembaga yang ditunjuk sebagai regulator penyiaran, yaitu Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)—termasuk Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID)—dan Pemerintah (dalam hal ini Kemenkominfo). Dua regulator tersebut memiliki kewenangan dalam pengelolaan siaran di Indonesia sejak perizinan hingga pengawasannya. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, penilaian kinerja regulator akan mencakup kinerja kedua lembaga tersebut.

Lingkup Kewenangan dan Tanggung Jawab Regulator Penyiaran

Eksistensi KPI adalah bagian dari wujud peran serta masyarakat dalam hal penyiaran. Legitimasi politik bagi posisi KPI dalam kehidupan kenegaraan secara tegas diatur oleh Undang-Undang No.32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Lembaga ini disebut sebagai lembaga negara independen yang mengatur hal-hal mengenai penyiaran (pasal 7 ayat 2). Secara konseptual, posisi ini mendudukan KPI sebagai lembaga kuasi negara atau *auxiliary state institution* yang mengurus penyiaran. Dalam Undang-Undang tersebut, ditegaskan bahwa fungsi KPI adalah mewedahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran (pasal 8).

Sebagai lembaga negara yang independen, KPI dipilih dan diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (untuk KPI Pusat) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (untuk KPI Daerah). KPI dan KPID mempertanggungjawabkan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam rangka menjalankan fungsi regulator penyiaran, KPI memiliki kewenangan (otoritas) dalam menyusun dan mengawasi berbagai peraturan penyiaran yang menghubungkan antara lembaga penyiaran, pemerintah, dan masyarakat. Pengaturan ini mencakup semua proses kegiatan penyiaran, mulai dari tahap pendirian, operasionalisasi, pertanggungjawaban, dan evaluasi. Dalam melakukan semua hal tersebut, KPI berkoordinasi dengan pemerintah dan lembaga negara lainnya karena pengaturan spektrum saling berkaitan. Selain itu, KPI juga berhubungan dengan masyarakat dalam menampung dan menindaklanjuti segenap bentuk apresiasi masyarakat terhadap lembaga penyiaran ataupun terhadap dunia penyiaran pada umumnya. Undang-undang penyiaran menegaskan bahwa KPI mempunyai sejumlah kewenangan (lihat pasal 8 ayat 2 Undang-Undang No.32 tahun 2002 tentang Penyiaran), yaitu: menetapkan standar program siaran, menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran; mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; dan melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat. Sementara itu, KPI mempunyai tugas dan kewajiban (lihat pasal 8 ayat 3), yaitu: menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia; ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran; ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan infrastruktur terkait; memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang; menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan,

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Jika kewenangan, tugas, dan kewajiban KPI diuraikan secara cukup detail dalam Undang-Undang Penyiaran, tidak demikian dengan tugas dan kewajiban Pemerintah (Kemenkominfo). Sejumlah pasal dalam Undang-Undang tersebut menyebut “KPI bersama Pemerintah” tanpa menunjukkan batasan mana yang menjadi kewenangan, tugas, dan kewajiban KPI dan Pemerintah. Pasal ini ditemui antara lain dalam pasal 14 ayat 10, “Ketentuan lebih lanjut mengenai Lembaga Penyiaran Publik disusun oleh KPI bersama Pemerintah” dan pasal 18 ayat 3, “Pengaturan jumlah dan cakupan wilayah siaran lokal, regional, dan nasional, baik untuk jasa penyiaran radio maupun jasa penyiaran televisi, disusun oleh KPI bersama Pemerintah.”

Meskipun pengaturan-pengaturan tersebut tampak memosisikan KPI dan Pemerintah secara seimbang (“bersama”), tapi pada kenyataannya posisi pemerintah jauh lebih dominan. Hal ini disebabkan ketentuan-ketentuan lebih lanjut tentang persoalan penyiaran (lihat dalam pasal 62 dalam Undang-Undang tersebut) diatur dalam Peraturan Pemerintah. Berdasarkan hasil *Judicial Review* (Amar Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-I/2003) pemerintah adalah pihak yang berwenang membuat Peraturan Pemerintah. Padahal, melalui Peraturan Pemerintah inilah Undang-Undang Penyiaran diimplementasikan. Melalui kewenangan tersebut, Pemerintah lebih berkuasa dalam pengaturan penyiaran. Melalui Peraturan Pemerintah, antara lain No. 50 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, No. 51 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Komunitas, dan No. 52 tahun 2005 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Penyiaran Berlangganan, pemerintah membuat ketentuan bahwa surat permohonan perizinan tertulis harus ditujukan kepada Menteri (Menteri Komunikasi dan Informatika) melalui KPI/KPID. Dalam

kasus ini KPI/KPID tidak bedanya dengan ‘kurir pengantar’ surat untuk sang Menteri. Kasus terakhir yang masih menjadi perdebatan hangat adalah dikeluarkannya Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika RI (Permen) No. 32 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi secara Digital dan Penyiaran Multiplexing melalui Sistem Terrestrial. Permen ini merupakan terusan dari Permen No. 22 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar (*Free to Air*) yang sebelumnya mendapatkan kritikan publik, dan juga telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung (MA) karena tidak memiliki dasar yuridis dan sandaran undang-undang yang berlaku.¹

Masalah Penelitian

Ada banyak persoalan yang sebenarnya bisa dikaji terkait regulator penyiaran di Indonesia, yang menurut Undang-Undang Penyiaran ditetapkan bahwa regulator penyiaran terdiri dari KPI/KPID dan Kemenkominfo. Di antara masalah yang ada, kinerja regulator menjadi suatu hal yang sangat penting untuk dikaji karena regulator itulah yang, pada akhirnya, sangat menentukan demokratis tidaknya suatu sistem penyiaran. Asumsinya, jika regulator bisa bekerja dengan baik maka upaya untuk membangun sistem siaran yang demokratis akan jauh lebih mudah dibandingkan jika sebaliknya. Berkaitan dengan hal itu, masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana kinerja regulator penyiaran (dalam hal ini KPI/KPID dan Kemenkominfo) menurut penilaian *stakeholders* penyiaran di Indonesia? Secara lebih spesifik, pertanyaan yang diajukan dalam penelitian adalah apakah, dalam pandangan *stakeholders*, kinerja regulator penyiaran telah mencerminkan profesionalitas, menjunjung tinggi semangat demokrasi dan *good governance* ataukah belum?

1 Siaran Pers-Aliansi Jurnalis Independen (AJI) 27 Februari 2014. Dipublikasikan secara *online* oleh Melek Media pada tanggal 2 Maret 2014 dengan judul “Cabut Permen Kominfo 32/2013 atau Pidanakan Tifatul”. Informasi dapat diakses di <http://melekmedia.org/kajian/pantau-media/cabut-permen-kominfo-no-322013-ataupidanakan-tifatul/>. Diunduh 5 April 2014.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui persepsi *stakeholders*, yaitu penyelenggara penyiaran baik radio maupun televisi dan masyarakat yang menaruh perhatian terhadap isu penyiaran, terhadap kinerja regulator penyiaran. Penilaian kinerja meliputi penilaian tentang derajat demokrasi, profesionalitas, dan tatakelola. Selain itu, hasil studi ini diharapkan bisa melahirkan rekomendasi yang dapat digunakan sebagai acuan peningkatan kinerja atau penguatan regulator penyiaran dan juga bahan bagi evaluasi penyusunan regulasi baru menyangkut kewenangan, tugas, dan tanggung jawab regulator penyiaran.

Kerangka Konseptual: Mengukur Kinerja Regulator Penyiaran

Ada tiga isu pokok yang dijadikan acuan dalam menilai kinerja regulator dalam penelitian ini, yaitu derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola. Ketiga konsep akan dipaparkan dalam uraian berikut.

Derajat Demokrasi

Derajat demokrasi merupakan unsur penting *good governance*. Paradigma pelayanan publik saat ini berkembang ke arah “*new public service*” di mana prinsip-prinsip pelayanan yang demokratis menjadi ciri menonjol. Prinsip kerja demikian akan membawa kebaikan bagi masyarakat luas (Denhard & Denhard, 2007: 167). Prinsip demokratis ini dalam beberapa literatur dihubungkan dengan keterbukaan, transparansi, inklusivitas (representasi dan partisipasi), dan responsivitas (lihat dalam Denhardt & Denhardt, 2007; Piotrowskin & Rosenbloom, 2007; dan Dwiyanto, 2010). Keterbukaan memiliki perbedaan tipis dengan transparansi. Keterbukaan berkaitan dengan kemudahan masyarakat mengakses informasi dari institusi publik

dan transparansi berkaitan dengan keterbukaan proses bagaimana suatu institusi publik menjalankan kewenangan, tugas, dan tanggung jawabnya, termasuk dalam proses pengambilan keputusan (lihat dalam Rossmann & Shahanan, 2012). Inklusivitas dalam pengelolaan pemerintahan memiliki kaitan dengan representasi dan keterlibatan publik (Rossmann & Shahanan, 2012). Kedua elemen ini krusial dalam pemerintahan yang demokratis karena mencerminkan kepentingan dan pendapat umum serta peran aktif masyarakat dalam pemerintahan. Responsivitas dalam pandangan Dwiyanto (2010) berkaitan dengan kesesuaian antara pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Untuk mencapai responsivitas, institusi harus mampu mengetahui kebutuhan masyarakat dan menyusun prioritas dalam mengembangkan program pelayanan publik. Oleh karena itu, nilai-nilai pluralisme, kreativitas dan keadilan perlu dijunjung tinggi dalam pelayanan publik (Dwiyanto, 2010)

Dalam penelitian ini, penilaian tentang derajat demokrasi dikaitkan dengan prinsip-prinsip, sikap, dan komitmen regulator terhadap persoalan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan non-diskriminasi dalam melayani publik. Transparansi, secara konseptual, memiliki arti keterbukaan regulator dalam membuat atau melaksanakan kebijakan-kebijakan publik sehingga masyarakat mengetahuinya dengan baik dan dapat melakukan pengawasan terhadapnya. Keterbukaan di sini tidak selalu merujuk pada persoalan finansial, tapi juga keterbukaan informasi, keterbukaan manajemen, keterbukaan pengambilan keputusan, dan juga keterbukaan dalam menerima peran serta masyarakat. Akuntabilitas diartikan dalam studi ini sebagai pertanggungjawaban regulator atas pelayanan yang diberikan sesuai dengan kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang diamanatkan dalam undang-undang dan regulasi. Akuntabilitas merupakan instrumen agar sistem kontrol berjalan efektif, di mana regulator seharusnya mampu menjawab pertanyaan publik atas pelayanan yang diberikan. Partisipasi didefinisikan sebagai keikutsertaan atau keterlibatan masyarakat atau pemangku

kepentingan dalam suatu proses atau tahapan pengelolaan pelayanan. Non-diskriminasi diartikan sebagai suatu nilai yang dipegang teguh dalam memberikan pelayanan untuk tidak membedakan pemohon izin berdasarkan jenis lembaga, pemilik atau pengelola, serta lokasi penyelenggaraan penyiaran.

Profesionalitas

Profesionalitas juga merupakan salah satu unsur utama *good governance* yang menentukan kualitas layanan publik. Profesionalitas memiliki definisi yang cukup bervariasi. Siagian (2000: 163), misalnya, mengaitkan profesionalitas dengan keandalan dalam pelaksanaan tugas atau fungsi sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu tepat, cermat dengan prosedur yang mudah dipahami oleh klien. Definisi yang hampir sama juga diungkapkan oleh Tjokrowinoto (1996: 191). Menurutnya, profesionalitas merupakan kemampuan dalam menjalankan tugas, termasuk di dalamnya memberikan pelayanan publik dengan kualitas tinggi, tepat waktu, serta prosedur yang sederhana. Seiring dengan definisi tersebut, profesionalitas dalam studi ini lebih merujuk pada kemampuan KPI dan Pemerintah sebagai sebuah institusi dalam memberikan pelayanan kepada *stakeholders* (dalam hal ini penyelenggara penyiaran dan juga masyarakat secara umum) secara baik, adil, dan juga inklusif dalam penyelenggaraan penyiaran.

Dalam studi ini, profesionalitas diukur dengan mengaitkan pandangan responden terhadap beberapa persoalan, yaitu: efisiensi, standarisasi (*Standard Operating Procedure/SOP*), kompetensi atau kapasitas, komitmen, etika, *abuse of power*, dan independensi dalam melayani perizinan. Suatu pelayanan dinyatakan memenuhi unsur efisiensi jika memakan waktu yang cepat (atau tepat) dan biaya yang murah atau sesuai ketentuan formal. Sementara itu, standarisasi dikaitkan dengan ketersediaan *Standard Operating Procedure (SOP)* yang dapat menjadi petunjuk atau memberikan kepastian kepada

pemohon izin tentang cara-cara serta persyaratan pengajuan izin penyelenggaraan penyiaran. Kompetensi atau kapasitas berhubungan dengan pengetahuan, keahlian ataupun pengalaman yang dimiliki oleh regulator penyiaran tentang persoalan penyiaran. Komitmen berhubungan dengan sikap kesediaan regulator untuk melaksanakan peran dan fungsi regulator sebaik-baiknya. Etika dihubungkan dengan kebaikan atau kesusilaan perilaku seperti kejujuran, keadilan, imparsialitas, dan netralitas, yang ditunjukkan oleh komisioner atau aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan. *Abuse of power* atau penyalahgunaan kekuasaan dalam studi ini dikaitkan terutama dengan pemberian rekomendasi atau izin penyelenggaraan penyiaran. Independensi dalam melayani perizinan dilihat dari kemandirian dan objektivitas regulator dalam menilai permohonan perizinan penyiaran.

Tata Kelola

Tata kelola (*governance*) merupakan modus koordinasi sosial yang memiliki perbedaan mendasar dengan mengelola (*governing*) yang merupakan suatu tindakan yang bertujuan untuk mengarahkan, membimbing, dan mengendalikan (lihat dalam Kemp, Parto, Gibson, 2005). Lebih jauh, tata kelola adalah bagaimana lembaga atau aparatnya dapat bertindak melalui suatu jenis interaksi yang disepakati (apakah *self-regulation* ataukah *authoritative choice*) dan sejauh mana aktor mematuhi keputusan kolektif. Ini berarti tata kelola melibatkan suatu tingkatan atau lingkup alokasi politik, orientasi dominasi negara dan interaksinya dengan masyarakat dan lembaga-lembaga lainnya (Kemp, Parto, Gibson, 2005). Berdasarkan pandangan teoretis tersebut, suatu tata kelola yang diterapkan lembaga regulator (*independent regulatory body*) pada dasarnya melandasi prinsip profesionalitas dan demokrasi dalam pelayanan publik yang dijalankan oleh lembaga tersebut.

Dalam penelitian ini, tata kelola akan dinilai dari aspek-aspek: koordinasi antar-regulator dan internal regulator; sosialisasi yang berkaitan dengan kesediaan frekuensi, tender frekuensi, pelamar, evaluasi dengar pendapat, pengumuman pemenang, dan prosedur-prosedur pelayanan; dan inovasi lembaga regulator. Aspek-aspek ini peneliti nilai paling mungkin dinilai oleh responden. Koordinasi antar-regulator berhubungan dengan koordinasi antara KPI/KPID dan pemerintah dalam pelayanan publik. Sementara koordinasi internal regulator berhubungan dengan relasi kerja antar-anggota komisioner di KPI/KPID dan aparat di Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo). Bagaimana koordinasi ini terjadi pada dasarnya merefleksikan interaksi dan alokasi politik, apakah interaksi berlangsung secara seimbang atau salah satu pihak mendominasi. Sosialisasi juga mengindikasikan apakah tata kelola dilakukan secara baik. Seperti telah disinggung sebelumnya, sosialisasi ini merupakan salah satu wujud diberlakukannya prinsip transparansi dan akuntabilitas. Demikian pula dengan inovasi yang merupakan wujud nyata dari responsivitas karena pelayanan publik seharusnya mampu merespon (memiliki kecocokan dengan) kebutuhan dan aspirasi masyarakat (lihat dalam Dwiyanto, 2010).

Metode Penelitian

Penilaian tentang kinerja regulator pada dasarnya dapat dilakukan dengan berbagai metode. Studi kasus, misalnya, dapat diterapkan untuk melakukan penilaian terhadap kinerja karena sanggup mengeksplorasi kinerja regulator penyiaran. Studi kasus biasanya dilakukan dengan memberikan gambaran mendetail dan menyeluruh mengenai lembaga regulator dan kegiatannya dalam pengaturan penyiaran. Adapun acuan penilaian kinerja dalam suatu studi kasus dapat saja merujuk pada amanat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Studi semacam ini memiliki

kelebihan karena peneliti dapat mengeksplorasi sejauh mana persoalan-persoalan yang diamanatkan oleh Undang-Undang telah dijalankan oleh regulator. Namun, penelitian ini memiliki kelemahan utama karena bias regulator dan kurang mampu menangkap persoalan dalam praktik regulasi penyiaran di lapangan, termasuk bagaimana *stakeholders* yang berhubungan dengan penyelenggaraan penyiaran menilai regulator. Kelemahan ini yang mendorong peneliti menerapkan metode survei dalam penelitian ini.

Dalam studi ini, perspektif yang digunakan untuk menilai kinerja regulator adalah perspektif *stakeholders*, yaitu penyelenggara penyiaran yang selama ini berhubungan dengan regulator dalam penyelenggaraan penyiaran serta masyarakat yang menaruh perhatian pada isu penyiaran. Untuk mengetahui perspektif *stakeholders* tersebut, tim peneliti PR2Media menyebarkan angket ke sejumlah lembaga penyiaran, baik lembaga penyiaran televisi dan radio komersial maupun komunitas dan juga masyarakat yang diidentifikasi menaruh perhatian pada isu penyiaran. Pandangan penyelenggara lembaga penyiaran publik tidak diikutsertakan dalam penelitian ini karena penyelenggaraan ini bersifat khusus, baik dari sisi perizinan maupun muatan siarannya. Meskipun lembaga penyiaran komunitas juga memiliki keunikan, tapi prosedur perizinan yang disamakan dengan lembaga penyiaran komersial menjadikannya layak untuk diteliti karena diasumsikan akan banyak memunculkan masalah. Untuk mengklarifikasi berbagai persoalan penyiaran sekaligus melakukan *cross-check* data, peneliti juga melakukan wawancara dengan sejumlah komisioner KPI/KPID dan pejabat di Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Survei dilakukan di enam wilayah, yakni Yogyakarta, Jakarta, Padang, Ternate, Makassar, dan Kupang. Keenam wilayah ini dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu seperti proporsi Jawa dan Luar Jawa, besaran wilayah yang harus di-*cover* oleh KPID, dan juga kasus-kasus yang pernah muncul di daerah itu. Distribusi sampel di setiap wilayah dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.1

Distribusi Sampel Penelitian Berdasarkan Wilayah

Wilayah	Jumlah Responden	Persen
Makassar	25	17%
Padang	25	17%
Ternate	25	17%
Jakarta	24	16,3%
Yogyakarta	24	16,3%
Kupang	24	16,3%
Total	147	100%

Sampel dalam penelitian ini mayoritas adalah penyelenggara penyiaran. Mereka memiliki posisi yang bervariasi, antara lain: direktur utama televisi dan radio lokal, komisar, direktur operasional, direktur program, produser, kepala administrasi, koordinator liputan, manajer stasiun lokal, manajer marketing, manajer siaran, penyiar, reporter, editor, *coporate secretary*, hubungan masyarakat (Humas), dan staf bagian *legal* yang mengurus persoalan hukum perusahaan. Di samping itu, beberapa sampel merupakan perwakilan masyarakat umum yang dianggap mengetahui atau pun terlibat dalam penyelenggaraan televisi, misalnya NGO yang ikut membantu memperjuangkan penyelenggaraan televisi komunitas, akademisi dan aktivis mahasiswa yang perhatian terhadap isu penyiaran, dan asosiasi jurnalis.

Meskipun survei digunakan sebagai metode utama, penelitian ini juga menerapkan sejumlah metode lain untuk mempertajam analisis data, yaitu sebagai berikut.

1. Studi dokumentasi. Studi ini dilakukan untuk melacak kewenangan, tugas, dan tanggung jawab regulator penyiaran di sejumlah negara demokrasi dan membuat komparasi dengan regulator di Indonesia. Studi ini juga

dimaksudkan untuk menelusuri literatur yang membahas eksistensi *independent regulatory body* dan perannya dalam demokratisasi penyiaran.

2. Wawancara mendalam (*indepth interview*). Wawancara dilakukan dengan sejumlah *stakeholders* (penyelenggara penyiaran), komisioner KPI/KPID, Kemenkominfo, dan juga Balai Monitoring (Balmon).

Sistematika Buku

Demi memudahkan pembacaan atas hasil penelitian regulator penyiaran di Indonesia ini, penulisan buku ini dibagi ke dalam delapan bab. Bab pertama berisi pendahuluan. Pada bab ini, latar belakang penelitian, perumusan masalah, kerangka konsep serta metode penelitian dipaparkan. Diskusi teoretis demi memberikan konteks dan pengalaman-pengalaman lembaga regulator di beberapa negara dipaparkan pada Bab II. Hasil-hasil penelitian dan analisis dipaparkan ke dalam lima bab. Bab III membahas kinerja regulator dikaitkan dengan derajat demokratis. Pada bab ini, akan dibahas tentang seberapa besar kontribusi regulator bagi demokratisasi penyiaran. Bab IV membahas derajat profesionalitas regulator secara umum dengan menggunakan tujuh indikator profesionalitas. Bab V akan membahas secara spesifik profesionalitas regulator penyiaran dilihat dari tata kelola organisasi. Analisis ini akan dilanjutkan pada Bab VI yang melihat secara total kinerja lembaga regulasi penyiaran. Bab VII akan melihat persoalan-persoalan kinerja regulator penyiaran yang disandingkan dengan persoalan-persoalan kontra-demokrasi secara lebih elaboratif. Akhirnya, buku ini ditutup dengan paparan kesimpulan dan rekomendasi penelitian.

BAB II

REGULASI DAN POSISI REGULATOR PENYIARAN: TINJAUAN TEORETIS

Prinsip Pengaturan Penyiaran Demokratis

INDUSTRI penyiaran di berbagai negara demokrasi selalu diatur secara berbeda dengan jenis industri lainnya. Ada dua alasan utama mengapa pengaturan industri penyiaran dibedakan: pertama berhubungan dengan asumsi-asumsi dasar dalam teori *scarcity* dan kedua teori *pervasive presence* (lihat Bittner, 1991: 292-293; dan Dominick, Messerse & Sherman, 2012:238).

Berdasarkan teori *scarcity*, spektrum gelombang elektromagnetik (atau yang sering disebut sebagai frekuensi) memiliki jumlah yang terbatas. Keterbatasan ini tampak jelas dari banyaknya pemohon izin pengelolaan frekuensi, tapi tidak semuanya mendapatkan jatah alokasi spektrum. Teori ini pernah mendapatkan perlawanan karena kehadiran teknologi baru (digital) dianggap mampu menyelesaikan keterbatasan jumlah spektrum. Namun, argumentasi ini terpatahkan dengan mudah karena meskipun teknologi digital mampu memperbanyak jumlah spektrum penyiaran, tetap saja jumlahnya terbatas. Kasus sengketa pengelolaan multiplex dan alokasi spektrum digital yang masih terus berlangsung hingga kini merefleksikan keterbatasan spektrum tersebut. Selama jumlah

orang atau kelompok yang ingin mengelola penyiaran melebihi fasilitas spektrum yang tersedia, maka teori *scarcity* (kelangkaan) masih tetap berlaku. Kenyataan ini yang menyebabkan digitalisasi tidak meruntuhkan asumsi teori ini karena jumlah spektrum digital masih juga terbatas. Oleh karena itu, negara seharusnya mampu mengatur penggunaan spektrum secara arif dan bijaksana, termasuk dalam memilih siapa saja yang paling berhak dan dapat dipercaya untuk mengelola spektrum tersebut.

Di samping asumsi keterbatasan jumlah spektrum, teori *scarcity* juga menjelaskan bahwa spektrum merupakan sumber daya yang bernilai tinggi (*a valuable resource*). Nilai ini berkaitan dengan nilai ekonomi bahwa spektrum mampu menjadi instrumen kapitalis untuk memperoleh keuntungan material dan juga nilai politik bahwa spektrum dapat berfungsi sebagai medium dalam menyebarkan pengaruh dan nilai-nilai tertentu kepada masyarakat luas. Oleh karena itu, seharusnya, spektrum ini tidak dimiliki secara privat (*personal*) yang hanya diarahkan untuk memenuhi kepentingan yang bersifat pribadi. Selayaknya, spektrum ini diperlakukan sebagai *public resource* yang dimiliki oleh seluruh anggota masyarakat. Negara seharusnya mampu melindungi sumber daya ini dan mengarahkan pengelolaannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Individu sebagai elemen masyarakat boleh memanfaatkan spektrum tersebut dalam konteks meminjam dari negara. Dari hak pinjam ini, individu atau swasta seharusnya mendukung negara dengan menggunakan spektrum tersebut untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan bukannya justru dieksploitasi untuk kepentingan pribadi.

Sementara itu, berdasarkan teori *pervasive presence*, pengaruh penyiaran sudah sedemikian nyata dirasakan oleh masyarakat karena kehadirannya yang tiba-tiba dan tanpa peringatan, sulit dihindari oleh seluruh anggota masyarakat baik dewasa maupun anak-anak. Meskipun masyarakat dapat saja mematikan televisi atau mencari tontonan lain melalui televisi kabel atau pun internet, tapi tayangan

yang tidak mereka inginkan tetap menduduki ranah yang menjadi hak miliknya. Di samping itu, tidak seluruh masyarakat mampu menjangkau televisi kabel dan juga internet karena beragam kendala termasuk infrastruktur yang belum merata. Dalam konteks ini, masyarakat memerlukan suatu proteksi untuk dapat melindungi diri dari 'serangan' media penyiaran yang melanggar batas *privacy*, bermuatan tidak etis, dan melanggar hak-hak masyarakat. Proteksi ini dapat mereka peroleh antara lain dari pemberdayaan masyarakat melalui literasi media. Namun, meskipun literasi media dapat membantu masyarakat untuk kritis terhadap media, peran negara tetap diperlukan terutama dalam mengatur spektrum oleh institusi penyiaran agar pemanfaatannya dapat benar-benar berguna bagi masyarakat. Teori *pervasive presence* ini semakin mendapatkan legitimasi ketika para penganut teori kritis mampu membuktikan bahwa media penyiaran memiliki andil besar dalam hegemoni politik dan kebudayaan (lihat Wibowo, 2007).

Dalam perspektif yang hampir sama, Amir Effendi Siregar mengaitkan pengaturan penyiaran dengan prinsip-prinsip negara demokrasi (lihat Siregar, 2012). Menurutnya, dalam sebuah negara demokrasi, sistem penyiaran juga seharusnya demokratis. Sistem ini hanya akan terwujud jika ada jaminan terhadap *diversity of content*, *diversity of ownership*, dan *diversity of voices*. Oleh karena itu, pengaturan penyiaran harus diarahkan untuk dapat mewujudkan prinsip-prinsip *diversity* tersebut. Dalam pandangannya, jaminan *diversity* ini menuntut dan memerlukan keadilan dan penghargaan terhadap minoritas yang mencegah peluang munculnya otoritarianisme kapital serta oligarki yang justru akan mengancam demokrasi. Pandangan ini, sebagaimana kedua teori di atas, menempatkan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik sebagai acuan pengaturan sistem penyiaran.

Kepentingan Publik dalam Penyelenggaraan Penyiaran

Sejauh ini, istilah kepentingan publik masih terus menjadi perdebatan. Perdebatan ini pada dasarnya mewakili sebuah ideologi kepada siapa keberpihakan sebenarnya ditujukan. Ada tiga pendekatan dalam memaknai kepentingan publik: *utilitarianism*, *unitary*, dan *common interest* (Papathanassopoulos & Negrine, 2010: 8-9).

Pendekatan *utilitarianism* atau *majoritarian* memandang bahwa kepentingan publik merujuk pada nilai-nilai dan preferensi individual. Negara dituntut mampu memaksimalkan keuntungan yang bersifat individual dengan merujuk pada suara mayoritas. Dalam konteks pengaturan penyiaran, pemenuhan kepentingan publik dapat dilakukan dengan memberikan banyak kebebasan untuk kekuatan pasar media (*media market forces*).

Pendekatan *unitary* mendasarkan kepentingan publik pada kewajiban moral kolektif yang melampaui kepentingan tertentu seperti halnya kepentingan bisnis. Pendekatan ini menempatkan kepentingan kolektif di atas individu. Di sini, kepentingan individu, jika perlu, harus dikorbankan untuk memenuhi kepentingan kolektif yang lebih besar atau ideal. Dalam konteks pengaturan penyiaran, kepentingan publik ditentukan dengan mengacu pada beberapa nilai atau ideologi dominan.

Sementara itu, pendekatan *common interest* bukan merujuk pada kepentingan bersama dengan sedikit ruang untuk munculnya sengketa preferensi. Ia bukan agregasi kepentingan individu. Dalam pengaturan penyiaran, pendekatan ini menempatkan aspek '*common good*' (kebaikan bersama) sebagai hal penting daripada pilihan atau preferensi individu.

Ketiga pendekatan ini tidak dapat dinilai benar salahnya karena sangat tergantung pada perspektif yang digunakan untuk

menilainya serta ideologi yang mendasarinya. Namun, dalam pandangan Price dan Raboy (dalam Iyer, 2006: 134), kepentingan publik yang menjadi dasar acuan pengaturan penyiaran cukup jelas definisinya, yaitu mengacu pada kesejahteraan umum yang merujuk pada keseluruhan populasi. Berdasarkan pendapatnya, pengaturan *broadcasting* seharusnya memuat beberapa prinsip utama, yaitu: (1) harus dapat melayani masyarakat secara umum dengan melakukan tugasnya yang memberikan kontribusi terhadap manfaat yang lebih luas dan jangka waktu yang lebih lama bagi masyarakat secara keseluruhan; (2) program penyiaran seharusnya tersedia (dapat diakses) dan juga memenuhi kepentingan dan selera keseluruhan populasi; dan (3) minoritas harus menerima perlakuan khusus dan tidak boleh diabaikan.

Apa yang disampaikan oleh Price dan Roboy (dalam Iyer, 2006: 134) tentang kepentingan publik ini paralel dengan pemaknaan kepentingan publik dalam pendekatan *common interest*. Keduanya sama-sama melihat kepentingan publik sebagai kepentingan keseluruhan masyarakat dengan keberagaman di dalamnya.

Dalam bahasa yang lebih lugas, Hasebrink (2011) menegaskan bahwa kepentingan publik ini berkaitan dengan kepentingan pengguna media sebagai warga negara. Warga negara yang disebutnya sebagai anggota masyarakat demokratis memiliki kepentingan terhadap media untuk memberikan kontribusi bagi masyarakat umum. Agar kontribusi tersebut terealisasi, warga berkepentingan agar media melakukan pencegahan terhadap praktik-praktik monopoli di pasar media untuk menghindari terbentuknya *general opinion*, memproduksi informasi yang berkualitas dan tidak menyajikan liputan berita bias, menjamin kepentingan minoritas dan mempromosikan pengetahuan atau pemahaman yang luas menyangkut berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat. Menurut Hasebrink, dalam konteks negara demokrasi, warga negara seharusnya mendapatkan akses dalam pengelolaan media sebagai bagian penting dari proses akuntabilitas media untuk memastikan

media berpihak pada kepentingan publik. Pemberian akses tersebut antara lain dapat dilakukan dengan memberikan peluang bagi masyarakat untuk mendefinisikan dan mengungkapkan tujuan dan harapan mereka bermedia, melakukan evaluasi terhadap produk dan prosedur produksi, dan pihak media serius dalam mempertimbangkan umpan balik dan kritik publik.

Berdasarkan sejumlah pandangan tersebut, perspektif kepentingan publik yang digunakan dalam pembahasan studi ini merujuk pada kepentingan seluruh warga negara dengan diversitas yang melekat dalam dirinya.

Regulator Penyiaran Penjamin Kepentingan Publik

Ketika isu kepentingan publik menjadi dasar bagi pengaturan penyiaran, pertanyaan yang relevan diajukan adalah siapa yang seharusnya atau selayaknya menjadi regulator penyiaran? Dalam konteks ini, kiranya, perlu disinggung bahwa mungkin saja regulator penyiaran tidak memiliki otoritas membuat undang-undang karena otoritas tersebut ada di parlemen. Namun, posisi regulator penyiaran sangat menentukan karena dapat memberikan *input* kepada parlemen untuk menyusun kebijakan yang lebih baik dan juga regulator dituntut mampu menginterpretasikan “kepentingan publik” dalam mengimplementasikan Undang-Undang Penyiaran (Dominick, 2007: 363).

Di sejumlah negara demokrasi yang menaruh perhatian pada kebebasan berekspresi dan kebebasan media, ada dilema yang muncul dalam mengatur penyiaran seperti bagaimana mengatur lisensi dan isi tanpa berisiko mematikan kebebasan berekspresi; bagaimana dapat memastikan pluralisme dan keberagaman isi, tapi dapat mencegah eksploitasi ekonomi dan agenda politik yang justru mengancamnya; serta bagaimana negara dapat mengaktifkan

media penyiaran tanpa mendominasinya. Dalam menghadapi dilema tersebut, *independent regulatory body* (atau dalam terminologi *European* disebut dengan *independent regulatory authorities/IRA*) dianggap menawarkan solusi terbaik karena lembaga ini bergerak di luar lingkup hierarki administrasi negara yang membebaskannya dari intervensi negara, terutama yang datang dari para politisi dan pemerintah (lihat dalam Irion dan Radu, 2013). Sebagai sebuah lembaga *independent*, lembaga ini berperan penting dalam mengatur persoalan *utility* (seperti penggunaan media penyiaran), persoalan ekonomi (seperti kepemilikan, kompetisi) dan juga non-ekonomi untuk tujuan melindungi kepentingan publik (seperti mencegah diskriminasi, pelanggaran privasi, menjamin kebebasan berekspresi, menjamin hak-hak warga dalam kaitannya dengan penyiaran) (Irion dan Radu, 2013).

Dalam wacana akademik, keberadaan *independent regulatory body* dikaitkan dengan kebangkitan *regulatory state* di Eropa. Dalam pandangan Majone (dalam Irion dan Radu, 2013), kebangkitan ini antara lain merupakan implikasi dari pergeseran paradigma dari intervensi negara ke manajemen publik (*public management*). Manajemen publik di sini mengacu pada berbagai reformasi yang terjadi di berbagai negara yang bertujuan memodernisasi sektor publik menuju pada sistem pengelolaan *public resources* yang lebih baik pada sisi hasil dan efisiensi. *Independent regulatory body* merupakan fitur utama *modern regulatory governance* karena Negara/Pemerintah tidak lagi dipercaya mampu melaksanakan semua fungsi dan tugas sendirian. Pendelegasian kewenangan kepada *independent regulatory body* dan pengawasan lembaga tersebut melalui regulasi merupakan langkah yang tepat dalam pengaturan penyiaran. Teori tentang keberadaan *independent regulatory body* juga dikaitkan dengan teori efektivitas dan konsistensi (lihat dalam Irion & Radu, 2013). Di sini, keberadaan *independent regulatory body* dianggap mampu menyelesaikan konflik antara kepentingan publik dan privat, dan juga di antara kepentingan kelompok privat yang

saling berkompetisi. Lembaga ini pun dinilai lebih konsisten dalam membuat kebijakan penyiaran sehingga dapat menjadi pegangan para penyelenggara penyiaran dibandingkan pemerintah yang cenderung bias terhadap kepentingan politik.

Dalam pandangan yang lebih normatif, keberadaan *independent regulatory body* ini dianggap sebagai *an institutional safeguard* berhadapan dengan negara/pemerintah dan juga pemodal (pasar) (lihat Irion & Radu, 2013). Keberadaan lembaga *independent* ini dianggap menyelamatkan *fundamental right* yang berhubungan dengan kepentingan publik di tengah era dan dinamika ‘*agencification*’ yang dicirikan oleh perebutan pengaruh dan kekuasaan antarberagam kelompok kepentingan.

Merujuk Grossberg *et al.* (2006), eksistensi *independent regulatory body* adalah relevan dalam mengatur media penyiaran karena dua alasan. *Pertama*, dalam relasi antara negara-media-masyarakat, negara (terutama di sini merujuk pada peran pemerintah) memiliki kekuasaan dalam mengontrol media secara langsung.² Negara/pemerintah merupakan lembaga yang dapat menggunakan kekuasaannya melalui “kekerasan yang terlegitimasi” pada media, misalnya, melakukan kontrol melalui regulasi yang ditetapkan dan dijalankannya. Di samping itu, negara/pemerintah juga dapat melakukan kontrol pada pasar dan masyarakat, yang dapat secara tidak langsung memengaruhi media. Misalnya, regulasi yang ditetapkan negara/pemerintah tentang pembatasan kepemilikan media penyiaran akan dapat menumbuhkan *diversity of ownership*, tapi sebaliknya negara/pemerintah yang membebaskan kepemilikan akan berdampak pada munculnya monopoli atau penguasaan media oleh segelintir orang. Negara/pemerintah yang juga perhatian pada pengaturan kualitas isi media juga akan membuat pengelola berhati-hati dalam melakukan produksi program siarannya. Demikian pula

2 Pada bagian ini sebagian besar pandangan merujuk pada *literature review* yang dipaparkan dalam buku *Ironi Eksistensi Regulator Media di Era Demokrasi* yang ditulis oleh Tim Peneliti PR2Media (2011): 13-14.

dengan negara yang menaruh perhatian terhadap kepentingan publik dalam mengakses dan mendistribusikan informasi akan dapat mengarahkan industri media untuk dapat melayani kepentingan tersebut. *Kedua*, saat ini, industri media tidak lagi sepenuhnya dapat dikontrol oleh negara/pemerintah. Kekuatan ekonomi pasar cenderung menjadikan media sebagai instrumen kapitalis untuk mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya. Dalam konteks relasi tersebut, keberadaan *independent regulatory body* sangat penting untuk mengantisipasi *abuse power* oleh negara/pemerintah (terutama elit penguasa) dan eksploitasi ekonomi oleh para kapitalis.

Regulator Penyiaran di Negara-Negara Demokrasi

Di negara-negara demokrasi, regulator utama penyiaran adalah lembaga negara independen yang terbebas dari campur tangan pemerintah dan kaum kapitalis. Di Inggris, dapat dijumpai Ofcom, di Amerika FCC, di Australia ACMA, di Afrika Selatan ICASA, dan di Canada CRTC (lihat Siregar, 2012). Lembaga-lembaga ini dapat dikatakan memiliki otoritas yang luas dalam mengatur penyelenggaraan penyiaran dan bahkan sektor komunikasi yang lain, seperti telekomunikasi dan internet.

Ofcom (Office of Communication)

Lembaga regulator penyiaran secara eksplisit diatur dalam *Broadcasting Act* 1996. Berdasarkan konstitusi tersebut, eksistensi lembaga ini dianggap penting untuk dapat menata penyiaran agar memenuhi prinsip keadilan dan melindungi kepentingan publik. Sebelum *Ofcom* terbentuk, di Inggris terdapat lima badan regulator yang juga mengatur persoalan penyiaran, yaitu: BSC (*Broadcasting Standards Commission*) yang tugas pokoknya adalah mewujudkan standar penyiaran dan keadilan dalam penyelenggaraan penyiaran,

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

The Director General of Communication yang tugas utamanya adalah mengatur perizinan dan administrasi bidang telekomunikasi, ITC (*The Independent Television Commission*) yang bertanggung jawab dalam menata standar program, kualitas teknis penyiaran, memberikan izin dan mengatur periklanan melalui televisi dan juga kompetisi dalam industri penyiaran, *Radio Authority* yang berwenang dalam mengurus regulasi dan perizinan radio di luar radio BBC dan mengatur frekuensi, program, iklan dan mengawasi kepemilikan radio, dan terakhir *Secretary of the State* (badan eksekutif dari departemen perdagangan dan industri) yang berperan dalam mengatur *radio communication agency* dan bertanggung jawab dalam mengalokasikan, mengatur, dan mengawasi penggunaan spektrum radio non-militer di Inggris. Penggabungan kelima badan tersebut menjadi *Ofcom* dimaksudkan untuk mencapai efektivitas kerja dan efisiensi biaya karena semua sektor dalam penyiaran saling berhubungan.

Ofcom sendiri didirikan berdasarkan *The Office of Communications Act 2002* dengan fungsi tunggal mengatur penyiaran dan telekomunikasi di Inggris. Lembaga ini mulai bekerja sejak 29 Desember 2003. *Ofcom* didefinisikan sebagai regulator komunikasi yang mengatur sektor TV dan radio, telekomunikasi *fixed line*, ponsel, layanan pos, dan juga penataan *the airwaves* di mana perangkat nirkabel beroperasi. *Ofcom* beroperasi berdasarkan mandat *the Communication Act 2003*. Di bidang penyiaran, *Ofcom* memiliki wewenang, tugas, dan tanggung jawab dalam memperbaharui semua peraturan yang sebelumnya dibuat oleh kelima badan tersebut, mengontrol penggunaan spektrum, menyusun standar kualitas program penyiaran dengan melibatkan *stakeholders* penyiaran, menjaga kemajemukan dalam penyelenggaraan penyiaran, melakukan studi tentang penyiaran, dan juga memberikan perlindungan untuk publik terhadap materi berbahaya, tidak adil atau melanggar privasi.

Lembaga regulator ini terdiri dari 9 orang anggota yang dipilih oleh dan kemudian mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada parlemen.³ Lembaga ini mempekerjakan sekitar 766 orang, memiliki seorang *non-executive chairman*, *executive director* (termasuk *chief executive*) dan *non-executive director*. Lembaga ini terdiri dari 6 komisi yang menangani sejumlah persoalan spesifik, yaitu: *Legal Group*; *Content, Consumers and External Affairs*; *Strategy, International, Technology, Economist Group*; *Competition Group*; *Spectrum Policy Group*; dan *Operations Group*.⁴ Lembaga ini dilengkapi dengan bagian-bagian operasional yang melayani ribuan orang setiap minggu. Lembaga ini dibiayai oleh *fee* yang diperoleh dari pengaturan *broadcasting* dan *communication networks* dan juga hibah bantuan dari pemerintah.

FCC (Federal Communications Commission)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan *the Communication Act 1934* yang diamandemen oleh *the Telecommunication Act 1996*. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, lembaga regulator ini memiliki kewenangan mengatur semua aspek komunikasi dan juga telekomunikasi. Cakupan tugas dan tanggung jawabnya meliputi: (1) mempromosikan persaingan, inovasi dan investasi dalam layanan *broadband* dan fasilitas-fasilitas terkait, (2) mendukung perekonomian Amerika dengan pendekatan kompetisi yang sesuai, (3) mendorong penggunaan spektrum domestik dan internasional sebaik mungkin, (4) merevisi peraturan media yang menjadikan teknologi baru berkembang bersama keragaman dan lokalitas, dan (5) membangun kepemimpinan yang mampu memperkuat infrastruktur pertahanan komunikasi bangsa. Terkait dengan pengaturan khusus penyiaran, FCC memiliki sejumlah kewenangan,

3 The Office of Communications Annual Reports and Accounts, for the period 1 April 2012 to 31 March 2013. Informasi dapat diakses di <http://www.ofcom.org.uk/about/annual-reports-and-plans/annual-reports/annual-report-2012-13/>. Diunduh 22 April 2014.

4 Informasi ini dapat diakses di http://www.ofcom.org.uk/files/2010/09/Org_chart.pdf. Diunduh 22 April 2014.

yaitu: mengatur perizinan termasuk memperbaharui izin penyiaran, melakukan pengawasan *programming* dan muatan program, dan juga mengatur alokasi frekuensi.⁵

Lembaga ini memiliki otoritas dalam *rulemaking*, yaitu pembuatan peraturan yang dapat menyebabkan penerbitan suatu peraturan baru, amandemen aturan yang ada dan bahkan pencabutan aturan yang ada.⁶ Otoritas ini dimiliki karena mandat konstitusi memberikan kekuasaan kepada FCC untuk membuat peraturan yang dapat menyempurnakan atau mengimplementasikan ketentuan agar sesuai dengan amanat Undang-Undang. Otoritas ini yang mendorong FCC aktif melakukan *monitoring* terhadap persoalan-persoalan yang muncul berkaitan dengan penyiaran dan telekomunikasi yang berdampak pada kerugian konsumen maupun publik. *Monitoring* ini dimaksudkan untuk memberikan suatu bukti perlunya modifikasi peraturan. FCC juga bersikap terbuka terhadap permohonan perubahan peraturan dari masyarakat karena mereka berhak mengajukan petisi kepada regulator untuk mengeluarkan, mengubah atau bahkan membatalkan suatu aturan yang dianggap merugikan.

Regulator ini memiliki komisioner sebanyak 5 orang, salah satu di antaranya ketua. Mereka ditunjuk oleh Presiden dan dikukuhkan oleh Senat. FCC mempunyai pekerja sekitar 2.000 orang. Lembaga regulator ini dilengkapi dengan enam biro, yaitu *Wireline Competition, Enforcement, Wireless Telecommunication, Media, Consumer and Governmental Affairs*, dan *Public Safety and Homeland Security*. Lembaga ini pun dilengkapi dengan sejumlah kantor/administrasi yang mengurus *Administrative Law Judges, Communication Business Opportunities, Engineering and Technology, General Counsel, Inspector General, Managing Director*, dan *Media Relations*.⁷

5 Informasi dapat diakses di <http://www.fcc.gov/what-we-do>. Diunduh 22 April 2014.

6 Informasi dapat diakses di <http://www.fcc.gov/what-we-do>. Diunduh 22 April 2014.

7 Informasi dapat diakses di <http://www.fcc.gov/encyclopedia/organizational-charts-fcc>. Diunduh 22 April 2014.

ACMA (*The Australian Communications Authority*)

Lembaga regulator ini didirikan berdasarkan *the Broadcasting Service Act 2005*. Lembaga yang terbentuk pada tanggal 1 Juli 2005 ini merupakan gabungan dari dua lembaga regulator yang pernah ada, yaitu *the Australian Broadcasting Authority (ABA)* dan *the Australian Communications Authority (ACA)*. Dalam menjalankan tugasnya, lembaga ini tunduk pada sejumlah undang-undang, yaitu: *the Broadcasting Act 1992*, *the Telecommunications Act 1997*, *the Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act 1999*, dan *the Radiocommunication Act 1992*. Berdasarkan mandat undang-undang tersebut, ACMA merupakan regulator yang menangani *broadcasting*, *internet*, *radiocommunication*, dan *telecommunications*. Oleh sebab itu, lembaga ini memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang luas, di antaranya mengatur telekomunikasi dan *broadcasting services*, *internet content* dan *datacasting services*; mengatur izin penyiaran, penggunaan spektrum frekuensi radio termasuk menentukan *licence fee*; mempromosikan dan memfasilitasi industri dengan *self-regulatory* dan *co-regulatory* dalam konteks mewakili kepentingan Australia secara internasional; serta memberikan informasi tentang regulasi komunikasi baik kepada pihak industri maupun publik.

Lembaga regulator ini belakangan mengembangkan diri sebagai '*converged communication regulator*' yang berusaha menyesuaikan perubahan lingkungan komunikasi yang kian konvergen untuk menjamin pemenuhan kepentingan publik. Lembaga ini memiliki peran dan tanggung jawab dalam merespon perubahan dengan proaktif mengembangkan regulasi, seperti: meninjau standar industri penyiaran dan *codes of practice* dan melakukan penelitian dan analisis terhadap efektivitas regulasi yang ada saat ini dan memberikan bukti-bukti bagi pengembangan peraturan yang lebih relevan.

Lembaga ini memiliki 9 orang komisioner (*authority member*). Lembaga ini didanai antara lain dari pajak *radiocommunication* dan *telecommunication* serta *licence fee*. ACMA memiliki kantor di Canberra, Melbourne, dan Sydney dengan mempekerjakan sekitar 659 orang. ACMA dipimpin oleh sebuah otoritas yang terdiri atas *chair*, *deputy chair*, seorang *full-time member*, 5 orang *part-time member*, dan seorang *associate member*. Kegiatan ACMA sehari-hari dikelola oleh tim eksekutif yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, anggota *full-time*, 5 *general managers*, dan 16 *executive managers*. *General managers* memiliki tanggung jawab pada bidang: *Communication infrastructure*, *Digital economy*, *Content*, *consumer and citizen*, *Corporate services and coordination*, dan *Legal services*.⁸

ICASA (*The Independent Communications Authority of South Africa*)

Lembaga regulasi ini didirikan pada Juli 2000 berdasarkan mandat *the ICASA Act of 2000* yang diamandemen tahun 2005. Lembaga ini merupakan penggabungan dari dua regulator telekomunikasi, yaitu *the South African Telecommunications Regulatory Authority* (SATRA) dan *the Independent Broadcasting Authority* (IBA). Saat ini, ICASA lebih dikenal sebagai regulator komunikasi yang mengurus persoalan telekomunikasi, penyiaran, dan *postal services*. Mandat ICASA dijabarkan dalam *the Electronic Communications Act* untuk masalah lisensi dan regulasi komunikasi elektronik dan *broadcasting services* dan *the Postal Services Act* untuk regulasi sektor pos. Regulator ini bertanggung jawab untuk mengatur telekomunikasi, penyiaran dan juga industri pos untuk kepentingan publik dan memastikan layanan yang diberikan oleh ketiga sektor dapat menjangkau kualitas tinggi untuk seluruh warga negara Afrika Selatan. Lembaga regulator ini juga mengatur lisensi untuk telekomunikasi dan penyiaran dan menuntut pemegang lisensi untuk

8 Informasi dapat diakses di <http://www.acma.gov.au/theACMA/About/Corporate/Structure-and-contacts/organisational-structure-acma>. Diunduh 22 April 2014.

mematuhi peraturan serta melindungi konsumen dari praktik bisnis yang tidak adil dan juga mencegah pelayanan berkualitas buruk serta menjatuhkan sanksi jika terdapat pelanggaran.

Secara detail, fungsi ICASA mencakup, antara lain: (1) mengatur lisensi untuk *broadcaster*, *signal distributors*, telekomunikasi provider dan juga *postal services*; (2) membuat regulasi; (3) memaksakan kondisi lisensi atau menuntut tanggung jawab pemegang lisensi; (4) merencanakan, menetapkan, mengontrol, menegakkan dan mengelola spektrum frekuensi; (5) memastikan kerja sama internasional dan juga regional berjalan baik; dan menerima dan menyelesaikan keluhan konsumen dan juga publik berkenaan dengan persoalan yang timbul dari ketiga sektor tersebut.

ICASA terdiri dari seorang *chairperson* dan 8 orang *councillor*. Dalam struktur organisasinya, *chairperson* dan *councillor* ini dibantu oleh seorang *Chief Executif Officer* yang membawahi 4 bidang, yaitu *Licensing and Compliance*, *Markets and Competitions*, *Engineering and Technology*, dan *Consumer Affairs*.⁹ Keempat bidang ini diturunkan ke dalam sejumlah unit kerja, yaitu: *Information technology*, *Legal and CCC*, *Finance*, *Compliance risk and audit*, *Human resources*, *Administration services*, *Communication and international relations*, dan *Regional offices*.

CRTC (*The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*)

CRTC dibentuk berdasarkan *Broadcasting Act 1991* dan *Telecommunication Act 1993*. Berdasarkan mandat *Broadcasting Act 1991* CRTC berperan dalam mengatur dan mengawasi sistem penyiaran dan menjamin agar semua warga negara Kanada memiliki akses terhadap variasi program-program yang berkualitas di bidang penyiaran. Sementara itu, berdasarkan *Telecommunication Act 1993*

9 Informasi dapat diakses di <https://www.icasa.org.za/AboutUs/Organogram/tabid/60/Default.aspx>. Diunduh 22 April 2014.

lembaga ini berperan dalam mengatur industri telekomunikasi, di antaranya membantu meningkatkan perkembangan dan kualitas pasar penyedia jasa telekomunikasi agar warga negara Kanada memiliki akses terhadap pelayanan telekomunikasi sebaik-baiknya. CRTC memiliki tanggung jawab dalam (1) menetapkan aturan, kebijakan dan pedoman untuk penyiaran maupun telekomunikasi; (2) berpartisipasi dalam dengar pendapat dengan publik dan konsultasi sehubungan dengan persoalan penyiaran dan telekomunikasi; (3) mengembangkan regulasi dan mendorong partisipasi publik dalam penetapan kebijakan dan keputusan CRTC; dan (4) membuat pertemuan dan melakukan konsultasi dengan penyelenggara penyiaran, industri telekomunikasi, publik dan juga *stakeholders* lainnya. Serangkaian tanggung jawab ini menggambarkan bagaimana CRTC berperan dalam menyeimbangkan kepentingan industri dan juga publik (warga negara Kanada).

Struktur lembaga CRTC terdiri dari seorang *Chairman* dan *Chief Executif Officer*, 2 orang *Vice-Chairperson*, *National and Regional Commissioners*, seorang *Secretary General Corporate Services and Operations*, *Senior General Counsel*, *Executive Director Telecommunication*, *Executive Director Broadcasting*, *Chief Consumer Officer*, *Executive Director Communication and External Relations*, dan *Chief Compliance and Enforcement Officer*¹⁰.

Untuk dapat merealisasikan tanggung jawab tersebut, lembaga ini memiliki sejumlah kewenangan, antara lain: (1) menjamin implementasi Undang-Undang berjalan dengan baik; (2) mengevaluasi, memperbaharui, mengamandemen dan menyosialisasikan peraturan pelaksanaan termasuk perizinan penyiaran agar efisien dan efektif dan mengikuti perubahan lingkungan komunikasi; (3) membuat regulasi berkaitan dengan persoalan merger, akuisisi, kepemilikan media dalam industri penyiaran; (4) melakukan penataan terhadap industri

10 Informasi dapat diakses di <http://www.crtc.gc.ca/eng/acrtc/org1.htm>. Diunduh 22 April 2014.

telekomunikasi termasuk mengatur tarif dan perjanjian dalam industri telekomunikasi; (5) mengawasi kompetisi dan mengatasi persaingan yang tidak sehat; dan (6) menjamin kepentingan publik atas penyiaran dan telekomunikasi terpenuhi.

Lembaga regulator yang terdiri dari 9 komisioner termasuk sekretaris umum ini juga menaruh perhatian yang cukup besar dalam bidang kebudayaan selain ekonomi-bisnis. Peran yang dijalankannya meliputi upaya mempertahankan dualistik bahasa (Inggris dan Perancis) dalam penyajian program penyiaran secara proporsional, mempertahankan eksistensi drama asli Kanada, dan menjamin keberagaman budaya.

Berdasarkan sejumlah contoh tersebut, lembaga regulator penyiaran di negara-negara demokrasi adalah *independent regulatory body* yang terpisah dari unsur pemerintah dan pemodal (penyelenggara penyiaran). Lembaga regulator ini didirikan berdasarkan Undang-Undang khusus dan menjalankan fungsinya sebagaimana amanat konstitusi. Dalam perkembangan terakhir, *independent regulatory body* mengalami perluasan fungsi dan kewenangan yang tidak hanya berhubungan dengan penyiaran, tapi komunikasi secara luas, mencakup telekomunikasi, internet, dan pos. Lembaga regulator ini berupaya menyeimbangkan antara kepentingan penyelenggara penyiaran (konsumen) dengan kepentingan publik. Dalam usaha menjamin pelaksanaan amanat Undang-Undang, lembaga regulator ini secara proaktif melakukan evaluasi terhadap peraturan-peraturan yang menghambat demokratisasi penyiaran dan menggantinya dengan yang lebih relevan. Bahan evaluasi didapatkan melalui studi yang terus menerus dilakukan, termasuk secara terbuka mendorong partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan komunikasi.

Mengacu pada negara-negara demokrasi tersebut, Amir Effendi Siregar (2012) berpendapat bahwa seharusnya dalam negara demokrasi, regulator utama bidang penyiaran dan komunikasi adalah sebuah badan regulator negara yang independen (*independent*

regulatory body).¹¹ Dikatakannya, pemerintah bisa berganti setiap lima tahun, tapi regulator komunikasi ini harus terus berjalan secara lancar tanpa dipengaruhi oleh gejolak dan perubahan politik. Lembaga ini terus mengatur dan menjaga penggunaan frekuensi yang menjadi milik publik. Oleh karena itu, lembaga ini seharusnya independen, tidak boleh diintervensi dan dipergunakan sebagai alat propaganda pemerintah. Lembaga ini pun seharusnya terbebas dari kepentingan kapitalis yang cenderung mengeksploitasi frekuensi untuk kepentingan komersial. Dengan demikian, menurut Siregar, sangat tepat bila regulator dunia penyiaran di Indonesia adalah KPI. Untuk dapat menjadikan KPI sebagai lembaga regulator yang kuat, ke depan lembaga ini memerlukan dukungan sekretaris jenderal yang kuat dengan banyak tenaga profesional dan ahli yang mumpuni. Di samping itu, dalam pandangannya, ke depan badan regulasi lain yang berhubungan dengan telekomunikasi perlu melebur ke dalam KPI dan menjadi sebuah lembaga regulator komunikasi yang independen yang dapat bekerja secara lebih efektif dan efisien.

Sikap Kritis dan Relevansi Penilaian Kinerja Regulator

Meskipun keberadaan *independent regulatory body* amatlah penting, tapi dalam melihat keberadaannya, publik perlu kritis terhadapnya. Hal ini dikarenakan keberadaannya adalah sebuah produk kebijakan penyiaran yang lahir dari suatu dinamika politik. Kebijakan penyiaran, sebagaimana kebijakan komunikasi, merupakan sebuah produk politik di mana negosiasi dan kompromi terjadi di antara para pemangku kepentingan (Papathanassopoulos & Negrine, 2010:3). Dinamika politik inilah yang pada akhirnya menentukan performa regulator dalam menjalankan fungsi, peran dan tanggung jawabnya.

11 Baca lebih detail pernyataan Amir Effendi Siregar ini dalam "Regulator Penyiaran", *Koran Tempo*, 2 April 2012.

Dalam konteks Indonesia, jatuhnya rezim otoriter melalui Reformasi menjadi momen penting bagi upaya redefinisi peran negara dalam mengatur sistem penyiaran di Indonesia. Peran negara pada masa Orde Baru yang lebih banyak dijalankan oleh pemerintah dalam mengatur media telah menempatkan media sebagai instrumen pemerintah, yang melayani kepentingan pemerintah tepatnya elite penguasa Orde Baru. TVRI, misalnya, digunakan oleh pemerintah sebagai media propaganda untuk mempertahankan rezim yang berkuasa. Sejak Reformasi, tuntutan keterlibatan publik dalam penyelenggaraan negara semakin besar, termasuk dalam hal pengelolaan penyiaran. Salah satu wujud tuntutan tersebut adalah lahirnya Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang penyiaran yang menetapkan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) sebagai *independent regulatory body* yang mengatur penyiaran di Indonesia.

Pada awalnya, keberadaan KPI sebagai *independent regulatory body* tersebut mendapatkan banyak kritikan karena eksistensinya dianggap inkonstitusional dan dapat mengancam demokrasi.¹² Dalam sebuah negara demokrasi yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai penguasa tertinggi, keberadaan lembaga-lembaga independen justru tumbuh di banyak sektor untuk dapat menjalankan fungsi "*check and balance*", yaitu mengontrol intervensi politik dan juga pemodal di satu sisi, dan menjamin kepentingan publik yang lebih besar dan bervariasi di sisi lain (Pandjaitan dan Siregar, 2003). KPI adalah konstitusional karena lembaga ini merupakan representasi negara yang menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya dalam mengatur spektrum sebagai *public resource* dan juga melindungi kepentingan publik. Oleh karena itu, keanggotaan lembaga ini memang seharusnya steril, tidak boleh

12 Kritikan ini tertuang dalam Permohonan Hak Uji Material (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, yang diterbitkan bersama IJTI, PRSSNI, PPPI, ATVSI, PERBUSI, KOMteve. Dikutip dari Hinca Pandjaitan dan Amir Effendi Siregar (2003). *Membangun Sistem Penyiaran yang Demokratis*. Jakarta: Warta Global Indonesia. p.75-105.

mewakili pemerintah atau pun partai politik, dan juga tidak boleh mewakili lembaga penyiaran.

Dinamika politik di parlemen, pada akhirnya, menempatkan KPI bukan sebagai satu-satunya regulator yang mengatur penyiaran. Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, pemerintah juga menjadi regulator penyiaran. Meskipun kedua lembaga tersebut di dalam undang-undang tersebut dinyatakan memiliki kewenangan bersama dalam mengatur penyiaran, tampaknya dalam aplikasinya, pemerintah cenderung mendominasi. Salah satu bukti, dalam Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta pada pasal 4 ayat 2, untuk memperoleh izin penyiaran pemohon mengajukan permohonan izin tertulis kepada Menteri melalui KPI. Ketentuan serupa terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 2005 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Penyiaran Komunitas dan Peraturan Pemerintah No. 52 tahun 2005 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Penyiaran Berlangganan.

Dalam pandangan Judhariksawan (2013), Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2003 sendiri memberikan peluang bagi munculnya anomali hukum penyiaran di Indonesia. Menurutnya meskipun dalam pasal 33 ayat 5 Undang-Undang Penyiaran dinyatakan bahwa KPI secara administratif berwenang mengurus izin penyelenggaraan penyiaran—yang meliputi izin pendirian lembaga penyiaran, perpanjangan izin serta pencabutan izin—dan menurut pasal 33 ayat 4 Pemerintah hanya diberikan kewenangan mengurus soal izin alokasi dan penggunaan frekuensi radio, namun pasal 62 ayat 1 Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut yang dibuat bersama antara KPI dengan pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (lihat dalam Judhariksawan, 2013: 19-20). Dalam pembuatan Peraturan Pemerintah, Pemerintahlah yang berkuasa.

Keterlibatan dan kecenderungan Pemerintah berkuasa dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai regulator penyiaran, mengindikasikan praktik monopoli kekuasaan lama yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru masih terus berlangsung hingga saat ini. Menurut O'Donnell dan Schmitter (1993), dalam masa transisi menuju demokrasi persaingan kepentingan antarberbagai kelompok kepentingan selalu terjadi, termasuk di sini mereka yang pro terhadap Reformasi dan pro terhadap *status quo*. Persaingan ini berlangsung dalam proses memperebutkan kekuasaan dalam menentukan aturan politik ke depan. Oleh karena itu, masing-masing pihak yang memiliki kepentingan politik akan bertarung mempertahankan kepentingannya agar aturan politik yang ditetapkan mendukung atau memberikan keuntungan bagi posisi suatu kelompok kepentingan. Kondisi ini perlu diwaspadai dan dikontrol oleh masyarakat serta organisasi masyarakat sipil, agar aturan politik yang ditetapkan oleh elite politik benar-benar sejalan dengan prinsip-prinsip negara demokrasi sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.¹³ Melalui kontrol dan desakan publik, ketentuan yang ambigu dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran seharusnya dapat dipertegas dengan meletakkan kewenangan pengaturan penyelenggaraan penyiaran sepenuhnya di tangan KPI pada revisi undang-undang yang saat ini prosesnya sedang berlangsung.¹⁴

13 Haryatmoko. (2010). "Ketika Informasi Selalu Interpretasi: 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.

14 Saat ini proses revisi undang-undang penyiaran yang baru masih berlangsung di DPR. Tahapan proses saat ini seharusnya membahas draf Rancangan Undang-Undang Penyiaran versi DPR dan draf Rancangan Undang-Undang versi pemerintah. Menurut pandangan Amir Effendi Siregar RUU Penyiaran versi pemerintah bersifat chauvinis dan otoritarian karena pemerintah menjadi regulator utama yang dominan sebagai pembuat kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian serta memotong peranan KPI. Peraturan turunan yang masih harus dibuat pemerintah juga dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya negosiasi dan ekonomi *rent seeking*. Amir Effendi Siregar. (2013). "Otoritarianisme RUU Penyiaran". Kompas, 19 Oktober 2013.

Dalam studi yang pernah dilakukan oleh tim peneliti PR2Media tentang eksistensi regulator media di era demokrasi (Rianto, et.al, 2011), peneliti membuat kesimpulan bahwa ada kendala struktural dan kultural yang menghambat kinerja KPI. Hambatan struktural diidentifikasi berasal dari “diamputasinya” kewenangan KPI sebagai implikasi dari *Judicial Review* yang memenangkan gugatan industri atas pasal yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk terlibat dalam pengaturan izin siaran. Amputasi kewenangan ini membuat KPI tidak bisa melaksanakan perannya secara maksimal. Hambatan struktural juga berasal dari sistem keuangan di mana keuangan KPI masih dititipkan pada Kemenkominfo. Politik anggaran kemudian “bermain” sebagai usaha untuk membuat “ketergantungan” KPI dalam melakukan kerja-kerja pengawasan di bidang penyiaran meskipun anggaran terus menerus mengalami kenaikan. Dukungan kesekretariatan yang berasal dari birokrasi pemerintah juga menciptakan persoalan tersendiri, misalnya anggaran yang masuk ke KPI juga digunakan untuk membiayai pegawai kesekretariatan. Kendala kultural berasal dari menguatnya budaya pasar dalam industri penyiaran yang menyebabkan target mengejar keuntungan lebih kuat dibanding melayani publik melalui tontonan yang berkualitas. Target mencari keuntungan menjadikan pengelola media penyiaran terutama televisi hanya mengejar tontonan yang menarik minat orang banyak, berorientasi hanya pada hiburan dan berbiaya murah dalam produksinya. Sementara itu, di tingkat masyarakat, ada sebagian anggota masyarakat yang kritis terhadap media namun masih cukup banyak anggota masyarakat yang menerima begitu saja tontonan “murahan” yang disajikan televisi, seperti infotainment, sinetron, dan berbagai tayangan *reality show*. Di samping itu, hambatan kultural juga berasal dari rendahnya komitmen para penyelenggara penyiaran untuk menaati hukum penyiaran dan bertindak profesional.

Selain hambatan struktural dan kultural, studi terdahulu dari tim PR2Media juga menemukan adanya kendala yang dihadapi KPI

karena lembaga ini memiliki irisan kewenangan yang sama dengan lembaga lain, misalnya Dewan Pers dan Lembaga Sensor Film (LSF). Persoalan kewenangan antara KPI dan Dewan Pers muncul karena keduanya memiliki interpretasi yang berbeda atas implemementasi 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 Undang-Undang Penyiaran. Dalam hubungannya dengan LSF, kriteria layak siar antara LSF dengan KPI sering tidak sama. Beberapa kasus yang muncul di antaranya lembaga penyiaran sering mengelak dari teguran KPI karena dalam pemahaman mereka, sudah mendapatkan surat lulus sensor dari LSF.

Meskipun Penelitian PR2Media tersebut telah mengevaluasi KPI, tapi evaluasi tersebut cenderung berfokus pada persoalan internal kelembagaan dan relasinya dengan lembaga regulator yang lain. Bagaimana penilaian masyarakat terutama penyelenggara penyiaran terhadap kinerja regulator penyiaran, baik KPI/KPID maupun pemerintah, belum dapat ditunjukkan. Penilaian ini penting untuk mengevaluasi sejauh mana regulator tersebut telah menjalankan peran dan fungsinya. Seperti telah disinggung pada bab sebelumnya, penilaian ini penting karena problem yang dihadapi regulator dan juga kebijakan yang ditetapkan oleh regulator berimbas langsung pada penyelenggaraan penyiaran dan masyarakat.

BAB III

DERAJAT DEMOKRASI REGULATOR PENYIARAN

Terdapat keyakinan bahwa media massa merupakan salah satu pilar demokrasi. Selain itu, ada pengakuan luas bahwa media massa memiliki pengaruh dalam membangun opini publik, termasuk di dalamnya fungsi memengaruhi khalayak. Namun, justru di situlah kemudian, media massa memiliki ambiguitas terhadap sistem politik yang demokratis. Dalam banyak kasus, di satu sisi, oleh karena potensinya untuk memengaruhi, media massa sering digunakan oleh sebuah rezim untuk mengontrol aktivitas warga negara secara ketat. Pada sisi lain, media massa juga yang sering menjadi bagian dari proses menumbangkan rezim yang otoriter menuju sistem pemerintahan demokratis.

Situasi seperti itulah yang terjadi di Indonesia, jika dirunut perjalanannya sejak era Orde Baru. Pada saat itu, media massa benar-benar menjadi instrumen rezim (meski ada beberapa pers yang relatif kritis) dalam mengontrol kehidupan sosial politik warga. Melalui politik perizinan, pemerintah Orde Baru secara efektif mampu mengendalikan kehidupan pers, dengan menciptakan bayang-bayang pembreidelan. Ketika pemerintahan Orde Baru berakhir, media massa juga memberikan kontribusi signifikan terhadap kekuatan politik sipil pro demokrasi yang mendesak mundur Presiden

Soeharto. Dalam perjalanan selanjutnya, yang sebelumnya bersama kekuatan politik sipil bahu membahu ingin membangun sistem politik demokrasi, kemudian ada kecenderungan menjadi kekuatan yang mengendalikan khalayak, dan karena itu berpotensi menjadi kekuatan antidemokrasi. Terdapat kecenderungan yang amat kuat dari media, terutama televisi, untuk menjelma menjadi instrumen kekuatan politik, dan terang-terangan berubah menjadi media partisan, karena itu antidemokrasi. Karena itu, ketika dikaitkan dengan keberagaman kepemilikan, banyak media penyiaran mulai menyodorkan masalah karena mengarah pada monopoli. Lebih-lebih, ketika para pemilik media juga memiliki ambisi kuasa dalam politik pemerintahan, maka keberadaan media penyiaran semakin kontra produktif bagi upaya membangun sistem politik demokratis. Buat kehidupan demokratis, prinsip independensi dan netralitas media yang bekerja untuk kepentingan publik harus menjadi pedoman utama, itu berlaku untuk media cetak, lebih-lebih media elektronik yang menggunakan frekuensi milik dan ranah publik. Sanksi atas pelanggaran prinsip independensi ini adalah moral dan etika bagi media cetak, sementara sanksi hukum juga dapat digunakan bagi media yang mempergunakan ranah publik.

Merespons kecenderungan itu, dan sekaligus menjadi bagian dari kekuatan demokrasi, maka dibentuklah lembaga regulator media penyiaran, yang kemudian dikenal sebagai KPI. Melalui Undang-Undang No. 32 tahun 2003 tentang Penyiaran, keberadaan KPI terus memperkuat diri dan menjalankan tugas dan fungsinya. Bersamaan dengan itu, Kemenkominfo yang menjadi wakil pemerintah dalam mengelola lembaga penyiaran, juga membentuk Balai Monitoring (Balmon) yang diberi kewenangan mengatur distribusi frekuensi. Setelah lebih kurang berjalan selama sepuluh tahun, keberadaan lembaga regulator media ini ternyata menyodorkan berbagai persoalan, tidak saja bersifat teknis, tetapi lebih dari itu banyak bersifat politis. Oleh karena itu, kinerja lembaga regulator ini perlu terus dipantau, apakah tetap memiliki potensi menjadi kekuatan

pro demokrasi, atau justru kontraproduktif. Untuk itu studi ini bertujuan mengetahui bagaimana kinerja lembaga regulator media dilihat dari tanggung jawabnya membangun sistem penyiaran yang demokratis.

Terdapat sub-indikator yang digunakan untuk melihat tingkat derajat demokrasi lembaga regulator dalam menjalankan fungsinya melayani kepentingan publik, antara lain transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas dalam proses aktivitasnya sehari-hari ketika memberikan layanan kepada pihak yang berkepentingan. Sub-indikator ini menjadi acuan untuk menjangking data dari responden.

Komitmen Regulator dalam Mendemokratisasikan Penyiaran

Setelah menjangking data dari responden yang tersebar di berbagai kota, studi ini menemukan fakta sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 3.1

Tabel 3.1

Komitmen Regulator dalam Membangun Demokrasi

Penilaian	Frekuensi	Persen
Rendah	18	12,2
Sedang	88	59,9
Tinggi	41	27,9
Total	147	100,0

Tabel 3.1 mengindikasikan bahwa menurut responden kinerja lembaga regulator penyiaran dilihat dari komitmennya membangun demokrasi yang ditunjukkan dalam pelayanan publik sehari-hari kebanyakan berada dalam tingkat “sedang”, yaitu 59,9 persen. Sementara itu, 27,9 persen masuk dalam kategori “tinggi”, sedangkan 12,2 persen masuk dalam kategori “rendah”.

Angka persentase tersebut mengindikasikan bahwa di mata responden, pelayanan lembaga regulator media yang menggunakan prinsip-prinsip demokrasi masih belum optimal. Misalnya dalam hal transparansi, sebagian besar responden menilai lembaga regulator kurang terbiasa melaporkan kepada publik tentang penggunaan anggaran rutin negara yang digunakan dalam aktivitas sehari-hari. Padahal menurut Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), setiap lembaga publik wajib melaporkan kepada masyarakat melalui media massa setiap menggunakan anggaran negara. Namun, KPID dan Balmon-Kemkominfo sepengetahuan responden kurang melakukan kewajiban melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran rutin secara periodik sebagaimana tuntutan undang-undang tersebut. Ketika responden ditanya tentang bagaimana laporan pertanggungjawaban lembaga regulator penyiaran atas penggunaan anggaran rutin negara, jawabannya secara lebih rinci dapat dilihat dalam tabel 3.2.

Tabel 3.2

Penilaian Responden atas Penggunaan Anggaran Rutin oleh Regulator

Keterangan	Frekuensi	Persen
Selalu dan diumumkan	5	3,4
Sering dan diumumkan	10	6,8
Kadang-kadang	35	23,8
Kurang	46	31,3
Tidak pernah	42	28,6
Total	138	93,9
Tidak menjawab	9	6,1
Total	147	100,0

Tabel 3.2 menginformasikan betapa kurang transparannya regulator lembaga penyiaran dalam mempertanggungjawabkan anggaran negara. Hampir 70 persen responden yang mengatakan “kurang” dan “tidak pernah” melaporkannya, atau rinciannya 33,3 persen menilai “kurang” melaporkan, dan bahkan 30,4 persen menilai bahwa lembaga regulator penyiaran “tidak pernah” melaporkannya. Sementara itu hanya 3,4 persen yang menilai “selalu”, 7,2 persen menilai “sering” mengumumkan, dan 25,4 persen yang menilai “kadang-kadang” mengumumkan pertanggungjawaban.

Sebagai lembaga yang eksistensi kelahirannya dari anak kandung demokrasi, terasa ironi jika kurang memiliki komitmen untuk senantiasa menjadi lembaga publik yang transparan. Boleh jadi itu semua karena regulator kurang menyadari adanya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Akan tetapi, patut disayangkan jika para komisioner penyiaran dan jajaran aparat Balmon tidak tahu tentang undang-undang tersebut, mengingat Kemenkominfo sendiri memiliki program utama menyosialisasikan UU KIP tersebut. Penilaian responden ini juga mengindikasikan bahwa lembaga regulator media masih belum menganggap penting, atau bahkan mengabaikan, prinsip-prinsip demokrasi yang diwujudkan dalam sikap transparan ketika menggunakan anggaran negara, yang merupakan dana rakyat.

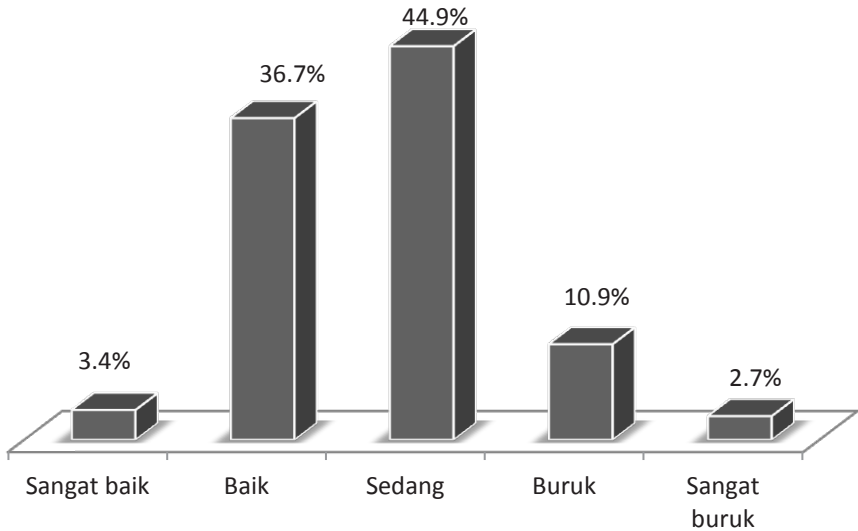
Sikap ketidaktransparanan lembaga regulator media di mata responden itu juga senada dengan pandangan informan yang selama ini sering berurusan dengan KPID dan Balmon. Hampir seluruh informan di setiap daerah penelitian, rata-rata mengaku kurang melihat kebiasaan lembaga regulator media mengumumkan kepada publik tentang penggunaan anggaran rutin negara sebagai bentuk pertanggungjawaban lembaga demokrasi. Sebagai ilustrasi, salah seorang pengelola lembaga penyiaran radio swasta di Kupang mengatakan sebagai berikut.

“.....saya selama ini kurang atau bahkan belum pernah tahu, laporan penggunaan dana rutin negara oleh KPID atau Balmon di Kupang. Akan sangat bagus jika setiap lembaga publik mempunyai kebiasaan melaporkan secara transparan atas penggunaan anggaran pemerintah, karena itu merupakan bentuk dukungan terhadap demokrasi, terutama aspek transparansinya. Akan tetapi, sayangnya, masih jarang lembaga publik, termasuk KPID dan Balmon, memberikan laporan kepada publik tentang penggunaan anggaran rutin negara, sehingga masyarakat tidak tahu, dan atau mungkin menjadi tidak peduli.”

Meskipun angkanya relatif kecil, ketidaktransparan lembaga regulator juga tampak terjadi di Kemenkominfo dalam hal memberikan atau memperpanjang izin penyiaran. Sebanyak 10,9 persen responden menilai bahwa Kemenkominfo “buruk” atau tidak transparan dalam memberikan atau memperpanjang izin penyiaran dan 2,7% responden menyatakan “sangat buruk” sebagai penilaian atas transparansi tersebut.

Grafik 3.1

Penilaian Responden terhadap Transparansi Kemenkominfo dalam Memberikan atau Memperpanjang Izin



Sebagai lembaga publik dan diperuntukkan bagi kepentingan publik maka Kemenkominfo yang memiliki kewenangan dalam pemberian dan perpanjangan izin penyiaran sangat dituntut mampu menjaga transparansi.

Sementara itu, menurut pandangan responden, dalam menjalankan layanan publik ditinjau dari aspek partisipasi, lembaga regulator juga masih belum optimal meskipun sudah mulai terdapat kecenderungan semakin melibatkan peran masyarakat. Forum rapat bersama dan evaluasi dengar pendapat cenderung melibatkan masyarakat, sementara KPID dalam melibatkan pemangku kepentingan juga semakin terasa. Langkah-langkah KPID untuk menampung, meneliti, menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik, dan apresiasi dari masyarakat dalam penyelenggaraan

penyiaran juga semakin terasakan. Namun, secara umum, aspek partisipasi ini, menurut responden masih kurang optimal, sebagaimana tampak dalam tabel 3.3.

Tabel 3.3

Kinerja KPI dalam Menampung, Meneliti dan Menindaklanjuti Aduan, Sanggahan, serta Kritik dan Apresiasi dari Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penyiaran

Keterangan	Frekuensi	Persen
Sangat baik	10	6,8
Baik	49	33,3
Sedang	68	46,3
Buruk	20	13,6
Total	147	100,0

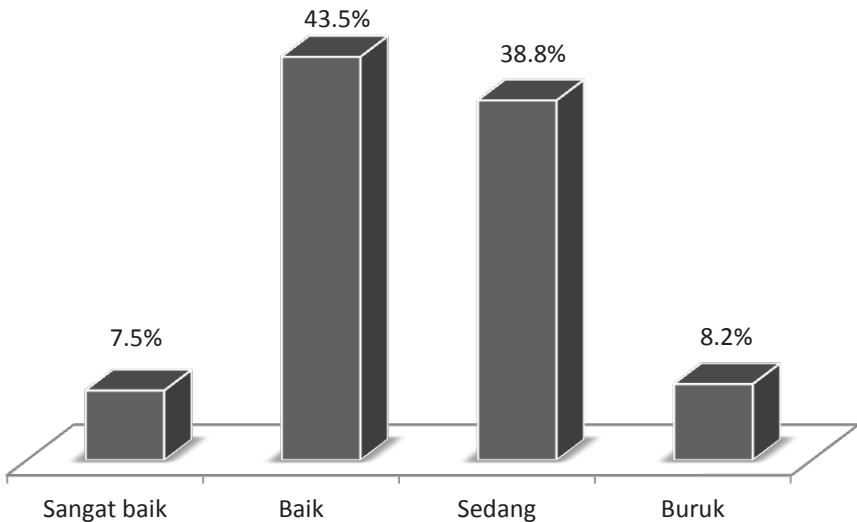
Memerhatikan data pada tabel 3.3, meskipun sudah ada kecenderungan ke arah positif, tetapi masih terasa sekali pandangan masyarakat yang menilai kinerja KPI dalam menampung, meneliti dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi dari masyarakat dalam penyelenggaraan penyiaran pada kategori “sedang”. Artinya, ketika responden ditanyai bagaimana kemauan lembaga regulator dalam membuka partisipasi publik, kebanyakan menilai masih biasa-biasa saja. Atau sebagaimana tampak dalam persentase jawaban responden di atas, yaitu 46,3 persen masuk dalam kategori “sedang”, 33,3 persen masuk kategori “baik”, dan 13,6 persen responden mengatakan “buruk”. Sebagai lembaga penopang demokrasi, seharusnya persentase terbesar pada kategori “baik” dan “sangat baik” lebih dominan. Namun, faktanya tidak demikian. Sebaliknya, tingkat partisipasi masih berada pada level “sedang” atau biasa-biasa saja. Fakta ini juga didukung oleh data dari para

informan, yang rata-rata menuntut agar lembaga regulator memiliki spirit demokrasi yang tinggi.

Pengelolaan partisipasi publik tampak belum optimal dilakukan oleh lembaga regulator. Misalnya, dalam menetapkan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3SPS), *stakeholders* belum sepenuhnya berperan serta. Hal ini terlihat dalam hasil survei yang menunjukkan sebanyak 8,2 persen responden menilai “buruk” upaya KPI dalam melibatkan partisipasi publik dalam menetapkan P3SPS. Meskipun yang menyatakan “baik” berjumlah paling tinggi 43,5% namun perlu ditingkatkan.

Grafik 3.2

Usaha KPI Melibatkan *Stakeholders* dalam Menetapkan P3SPS



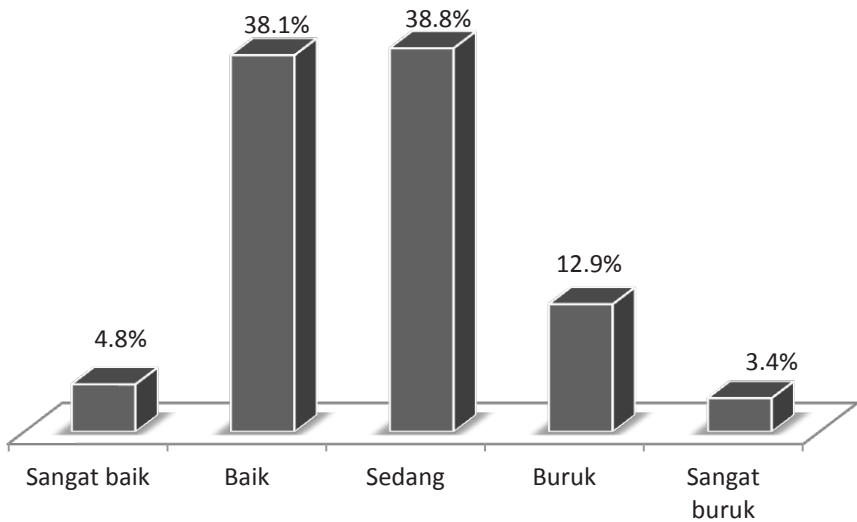
Partisipasi juga tampak belum optimal terkait dengan usaha Kemenkominfo dalam melibatkan *stakeholders* untuk menyusun peraturan bidang penyiaran. Sebanyak 12,9 persen responden yang dijumpai di lapangan masih menilai bahwa usaha Kemenkominfo

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

dalam melibatkan *stakeholders* untuk menyusun peraturan bidang penyiaran masih “buruk”, bahkan 3,4 persen responden menilainya “sangat buruk”. Temuan ini menandakan bahwa Kemenkominfo masih belum bersungguh-sungguh dalam melibatkan publik dalam menyusun peraturan bidang penyiaran.

Grafik 3.3

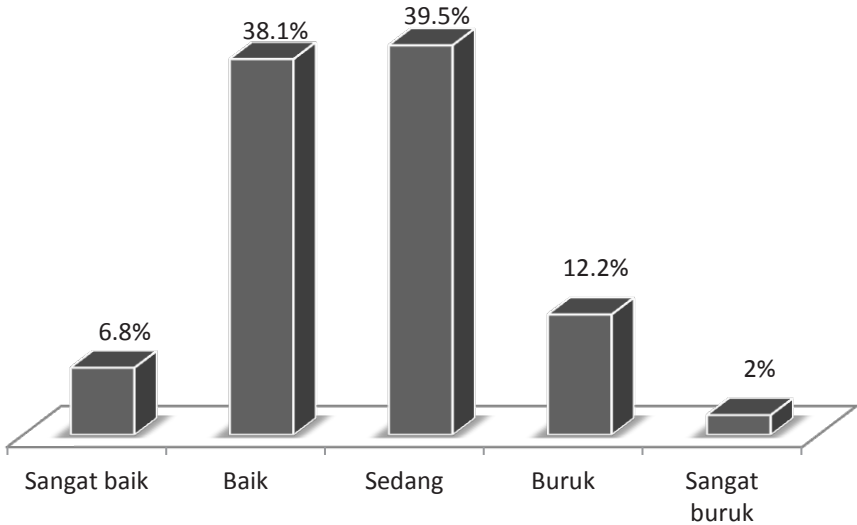
Usaha Kemenkominfo Melibatkan *Stakeholders* untuk Menyusun Peraturan Bidang Penyiaran



Regulator lain yang dituntut melibatkan prinsip partisipasi adalah KPI. Lembaga ini memiliki derajat representasi kepentingan publik lebih tinggi oleh karena itu wajar jika tuntutan untuk menyuarakan keberpihakan kepentingan publik lebih nyaring terdengar. Salah satu langkah dalam merepresentasikan nilai-nilai partisipasi adalah pelibatan *stakeholders* dalam penyusunan peraturan KPI dan juga penyusunan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3SPS). Sejauhmana tuntutan itu tercermin dalam realitasnya tampak dalam Grafik 3.4.

Grafik 3.4

Usaha KPI dalam Melibatkan *Stakeholders* untuk Menyusun Peraturan KPI dan P3SPS



Berdasarkan Grafik 3.4 tampak bahwa usaha KPI dalam melibatkan *stakeholders* untuk menyusun peraturan KPI dan P3SPS masih belum maksimal. Masih ada kelompok *stakeholders* yang merasa belum dilibatkan dalam penyusunan peraturan tersebut. Sebanyak 12,2 persen responden menilai “buruk” usaha KPI dalam melibatkan *stakeholders* untuk menyusun peraturan KPI dan P3SPS bahkan 2% menilainya “sangat buruk”.

Berkaitan dengan sikap menjunjung tinggi nilai egalitarian yang merupakan salah satu indikator utama demokrasi, secara umum belum mampu ditunjukkan secara baik oleh lembaga regulator media. Bahkan jika diingat lembaga ini harus senantiasa berdiri di depan dalam menegakkan pilar demokrasi, gejala ini cukup memprihatinkan. Dalam penilaian responden, lembaga regulator

ternyata masih belum bisa menyembunyikan sikap diskriminatifnya ketika memberikan layanan publik. Menurut responden ketika ditanya apakah pelayanan lembaga regulator media bernuansa diskriminatif seperti pertimbangan pusat-daerah, jauh-dekat kekuasaan, dan lemah-kuatnya modal, memberikan jawaban sebagaimana tampak dalam tabel 3.4.

Tabel 3.4

Derajat Pelayanan Publik yang Diberikan Regulator Memberikan Nuansa Diskriminasi

Keterangan	Frekuensi	Persen
Sangat terasa	14	9,5
Terasa	34	23,1
Kadang-kadang terasa	55	37,4
Kurang terasa	25	17,0
Tidak terasa	15	10,2
Total	143	97,3
Tidak menjawab	4	2,7
Total	147	100,0

Tampak jelas dalam distribusi angka persentase pada Tabel 3.4 bahwa responden cukup merasakan adanya praktik diskriminatif yang dilakukan oleh lembaga regulator media ketika memberikan layanan publik. Sebanyak 23,8 persen mengaku “merasakan” nuansa diskriminatif, bahkan 9,8 persen mengaku “sangat merasa”, sedangkan yang mengaku “kadang-kadang” terasa nuansa diskriminatifnya mencapai 38,5 persen. Sementara itu 17,5 persen mengaku “kurang merasa”, dan hanya 10,5 persen yang “tidak merasa” adanya diskriminasi ketika meminta layanan kepada lembaga regulator. Fakta ini cukup menarik, mengapa lembaga regulator masih

melakukan praktik diskriminatif jika diingat bahwa mereka adalah salah satu pilar lembaga demokrasi. Kelahiran lembaga komisioner di bidang penyiaran sejak awal dimaksudkan untuk membangun demokrasi penyiaran, terutama melakukan edukasi publik agar ikut terlibat dalam mengawasi media penyiaran. Prinsip demokrasi yang mengedepankan perlakuan sama tanpa diskriminasi, ternyata masih cukup dirasakan oleh warga masyarakat ketika berurusan dengan lembaga regulator media.

Fakta tersebut juga berimpit dengan kenyataan yang dialami oleh para informan yang mengaku cukup intensif berurusan dengan lembaga regulator media. Nuansa diskriminatif ini misalnya menyangkut perlakuan terhadap lembaga penyiaran swasta dan lembaga penyiaran komunitas. Beberapa informan menilai, KPID kurang bersikap proporsional terhadap persoalan ini, terutama berkaitan dengan perizinan. Prosedur perizinan diberlakukan secara pukul rata tidak mempertimbangkan perbedaan jenis lembaga penyiarnya, sehingga terasa nuansa diskriminatifnya, sebagaimana diungkapkan oleh Mustam Arif, Direktur Jurnal Celebes, Makassar sebagai berikut.

“...teman-teman radio komunitas merasa rumit untuk memperoleh izin siaran karena diberlakukan seperti radio swasta. Seharusnya kan perlu dibedakan antara radio swasta dan radio komunitas, sehingga perlu ada dispensasi. Radio komunitas itu kan bersifat sosial atau tidak mencari keuntungan, sehingga lebih merupakan lembaga penyiaran sukarela. Tetapi mengapa prosedur perizinannya diberlakukan sama dengan swasta, birokrasinya sama, persyaratannya ya sama, sehingga radio komunitas sulit memperoleh izin. Bahkan ketika ada konsultasi publik, sangat terasa kesan bahwa lembaga regulator lebih mengutamakan radio-radio swasta. Inilah yang sering dikeluhkan oleh teman-teman radio komunitas.”

Lebih dari itu, kehadiran lembaga regulator juga terasa sekali mendominasi, terutama ketika melakukan politik perizinan dengan dalih penertiban. Akibatnya senantiasa berbanding terbalik antara kehadiran KPID dan jumlah radio dan televisi komunitas. Artinya, sebelum kehadiran KPID banyak sekali radio komunitas yang mengudara, dan demikian pula televisi komunitas. Sebagaimana terjadi di NTT dan Makassar misalnya, sebelum KPID terbentuk jumlah radio komunitas mencapai puluhan, tetapi sejak KPID terbentuk hanya tinggal 2 radio komunitas, yaitu Radio *Komunitas K2 Koenino* dan Radio *Nusa Cendana* di Kampus Universitas Nusa Cendana. Pada awal reformasi, banyak bermunculan radio komunitas. Di Kupang dulu hampir setiap kampus memiliki radio komunitas, dan demikian pula di lembaga agama. Tetapi setelah munculnya lembaga regulator dan UU Penyiaran, maka menurut sejumlah penyelenggara siaran, radio komunitas makin menghilang. Demikian pula di Makassar, jumlah radio komunitas menurun setelah KPID terbentuk, dan sekarang praktis tidak ada lembaga penyiaran komunitas yang mengudara.

Memang, surutnya perkembangan radio komunitas juga akibat lemahnya manajemen, tetapi seharusnya KPID dan Balmon memberikan pembinaan dengan sistem kemitraan. Atau paling tidak melakukan upaya terhadap tafsir peraturan yang terlalu rigid sehingga fleksibel menyesuaikan kemampuan radio dan TV komunitas. Dalam kaitan ini, harus diakui KPID dan Balmon juga berusaha mendorong berkembangnya radio komunitas, sebagaimana dikatakan oleh Octo, salah seorang pengelola Radio *K2 Keonino* di Kupang. Ia mengaku mendapat motivasi dari KPID maupun Balmon agar terus mengembangkan aspek manajerial dan teknologinya. Akan tetapi itu semua sekadar imbauan, bukan memfasilitasi dengan kemudahan peraturan bagi radio komunitas agar lebih mudah perizinannya.

Bahwa radio harus tertib aturan, memang dapat diterima dan masuk akal. Namun, untuk radio komunitas, tentu tidak bisa disamaratakan dengan radio swasta. Jika memang lembaga regulator

media memiliki komitmen mengembangkan demokrasi penyiaran, maka harus mendorong berkembang dan maraknya radio komunitas. Bukan malah mempersulit perizinan, sehingga menurunkan semangat relawan untuk mengembangkan radio komunitas sebagai bagian dari keberagaman informasi.

Nuansa diskriminatif juga terasa pada perlakuan terhadap radio swasta itu sendiri, yaitu antara radio swasta yang tinggal memperpanjang izin dan radio swasta yang ingin memperoleh izin baru. Salah satu sebabnya adalah ketidakpahaman komisioner daerah terhadap isi aturan, sehingga sering menyamaratakan antara radio yang sudah eksisting dan yang baru mau berdiri, sebagaimana diungkapkan oleh Zacky Wahyudi Faqih, pengelola Radio *DMWS* Kupang sebagai berikut.

“...saya mempunyai pengalaman adu argumen dengan komisioner KPID Kupang, bahwa sebagai radio yang sudah eksisting tidak perlu lagi EDP, tetapi hanya perlu melaporkan dan kemudian surat rekomendasi KPID dikeluarkan. Tetapi mereka tidak bersedia karena kami dianggap seperti radio baru, jadi harus EDP, dan EDP juga harus lengkap. Padahal ketentuan dari pusat sebenarnya yang diperlukan hanya EDP program. Benar juga setelah di pusat kami tidak perlu lagi FRB, karena harusnya sudah mendapat rekomendasi dari KPID cukup dengan EDP program. Akhirnya kami harus menunggu lama turunnya proses perizinan itu.”

Apa yang dialami oleh Zacky tersebut menunjukkan bahwa KPID terkadang masih bersifat diskriminatif, dan membuat semangat para pengelola menjadi menurun. Sebagaimana pengakuan Didi, pemilik Radio *DMWS*, yang mengaku, “jika mau jujur lebih enak zaman Orde Baru untuk mengurus izin, karena tidak perlu bertele-tele.” Boleh jadi ini tidak dirasakan oleh sejumlah komisioner bahwa itu semua berimplikasi pada menurunnya semangat pengguna jasa layanan lembaga regulator, dan pada gilirannya melemahkan dinamika

demokrasi penyiaran di daerah. Terdapat kecenderungan komisioner di daerah dan juga jajaran pegawai Balmon menempatkan dirinya sebagai pengawas yang memiliki standar ukuran tegas, sehingga ibaratnya mereka membawa sebuah penggaris untuk mengukur semua perilaku aktivitas penyiaran di daerah. Akibatnya bukan saja menurunkan dinamika aktivitas penyiaran secara kelembagaan karena takut soal perizinan, tetapi juga kreativitas pemrograman acaranya.

Beberapa pengelola radio siaran di Kupang mengaku, muncul situasi kecemasan menyusul lahirnya lembaga regulator media di daerah. Ada semacam perasaan terus diawasi sehingga dihantui takut bersalah, jangan-jangan melanggar standar penyiaran yang ditetapkan KPID. Situasi ini menyebabkan hubungan antara lembaga regulator dan penyelenggara siaran bersifat vertikal, dan tidak bersifat horizontal dengan prinsip kemitraan. Situasi yang menegangkan ini sedikit-banyak memiliki implikasi terhadap kreativitas pemrograman dan kiprah para penyiar. Sebagaimana diungkapkan oleh Barnes, pengelola salah satu radio di Kupang sebagai berikut

“...terus terang kami sering merasa sedikit terintimidasi oleh KPID, sehingga muncul perasaan was-was. Mungkin memang maksudnya baik, agar kami penyelenggara penyiaran tidak kebablasan. Tetapi ya itu membuat kami agak gugup, dan selalu muncul perasaan wah kena lagi..kena lagi nih...sering kami merasa sedikit tertekan gitu...Padahal seharusnya kami dan KPID nyambung jadi mitra. Jadi kalau aturannya ketat sebenarnya kami bisa memahami, tetapi ketat atau tidak ketat yang penting bagaimana mengomunikasikannya. Jadi biarpun ketat dan membikin was-was, tetapi kalau dikomunikasikan dengan enak pasti akan menciptakan suasana yang enak juga.”

Menurut Barnes, yang disetujui pula oleh beberapa pengelola di Kupang dan Makassar, eksistensi lembaga regulator bergantung

pula pada keberadaan lembaga penyiaran. Artinya, jika tidak ada lembaga penyiaran maka lembaga regulator otomatis juga tidak ada. Oleh karena itu, prinsip hubungan kemitraan dan setara menurut para pengelola penyiaran di daerah sudah tepat dan senantiasa mewarnai dalam dinamika penyiaran. Jadi lembaga regulator tidak mengambil posisi sebagai subjek, sementara lembaga penyiaran adalah objek yang harus diatur dan dikontrol. Pola hubungan yang tidak setara adalah inidikasi belum berkembangnya spirit demokrasi. Faktanya, lembaga regulator menempatkan posisinya lebih menjadi *super body* sehingga kontraproduktif dengan upaya bersama menuju penyiaran yang demokratis.

Lembaga regulator adalah mitra strategis bagi lembaga penyiaran, dan bukan ‘polisi penyiaran’. Barnes mengungkapkan jika KPID bersikap seperti ‘polisi penyiaran’ akan mematikan kreativitas dunia penyiaran. Padahal hiburan dan edukasi sangat bergantung pada kreativitas, sehingga tidak ada hiburan. Lembaga regulator memang harus menjalankan fungsi secara baik sebagai bagian dari meningkatkan kinerja, tetapi tidak harus bersikap seperti penguasa. Dunia penyiaran adalah dunia kreativitas tinggi, sehingga jika iklim kurang kondusif, maka kreativitas akan mati, dan dunia penyiaran menurut Barnes akan hambar, datar-datar saja. Oleh karena itu, KPID tidak perlu diberi kewenangan lebih besar lagi, misalnya juga mengatur frekuensi yang membawa kecenderungan KPID menjadi polisi penyiaran semakin besar.

Penilaian Responden terhadap Aspek Komitmen Demokrasi di Setiap Daerah

Upaya mengetahui bagaimana kinerja lembaga regulator dilihat dari aspek demokrasi, kiranya menarik jika dikaitkan dengan asal responden (daerah penelitian). Sebagaimana telah dijelaskan, studi ini menetapkan 6 kota lokasi penelitian, meliputi Padang, Jakarta, Yogyakarta, Makassar, Kupang, dan Ternate. Berangkat

dari tesis bahwa semakin mendekati pusat (Jakarta) kinerja lembaga regulator semakin baik, beberapa temuan angka persentase hasil tabulasi silang berikut ini akan dideskripsikan.

Tabel 3.5.

Kinerja Lembaga Regulator Dilihat dari Aspek Demokrasi di Setiap Lokasi Penelitian

Wilayah penelitian	Demokrasi			Total
	Rendah	Sedang	Tinggi	
Makassar	4 (16,0%)	14 (56,0%)	7 (28,0%)	25 (100%)
Padang	2 (8,0%)	11 (44,0%)	12 (48,0%)	25 (100%)
Ternate	5 (20,0%)	12 (48,0%)	8 (32,0%)	25 (100%)
Jakarta	5 (20,8%)	17 (70,8%)	2 (8,3%)	24 (100%)
Yogyakarta	1 (4,2%)	15 (62,5%)	8 (33,3%)	24 (100%)
Kupang	1 (4,2%)	19 (79,2%)	4 (16,7%)	24 (100%)
Total	18 (12,2%)	88 (59,9%)	41 (27,9%)	147 (100%)

Memerhatikan data di tabel 3.5, beberapa daerah yang menilai kinerja lembaga regulator penyiaran masuk dalam kategori “tinggi” secara berturut-turut adalah Padang, Yogyakarta, Ternate, Makasar, Kupang, dan Jakarta. Mengapa Padang dan Yogyakarta cukup memberikan nilai positif terhadap lembaga regulator, boleh jadi ini berkaitan dengan karakteristik sosial-budaya masyarakatnya. Secara sosial, Padang dan Yogyakarta banyak dihuni oleh kelas menengah dan terpelajar, sehingga memiliki sikap kritis yang cukup tinggi. Situasi ini membawa implikasi terhadap sikap dan pelayanan lembaga regulator yang harus menunjukkan kinerjanya di hadapan publik. Ada semacam beban jika lembaga regulator media tidak bekerja dengan baik dengan menggunakan prinsip-prinsip layanan demokrasi, maka akan mendapat sorotan tajam dari kalangan

pengguna yang kritis. Daya kritis warga ini sedikit banyak memiliki hubungan dengan kualitas layanan lembaga publik.

Tesis bahwa daya kritis pengguna layanan berhubungan dengan kualitas layanan lembaga regulator penyiaran juga berlaku di Jakarta. Sebagaimana tampak pada Tabel 3.5, bahwa hanya 8,3 persen responden yang menilai layanan lembaga regulator media berprinsip demokratis. Hanya, bedanya dengan yang terjadi di Padang dan Yogyakarta, bahwa sikap kritis para pengguna ini tidak direspon secara kreatif oleh komisioner dan jajaran aparat Balmon dan juga Kemenkominfo sehingga pelayanannya dianggap kurang demokratis oleh responden.

Terlepas dari itu semua, secara umum dapat dikatakan bahwa pelayanan lembaga regulator media masih belum optimal. Sebagaimana tampak dalam tabel 3.5, rata-rata responden (60 persen) menilai bahwa lembaga regulator media dalam menerapkan prinsip layanan demokratis masuk dalam kategori “sedang” atau biasa-biasa saja. Fakta ini jelas mengindikasikan bahwa lembaga regulator masih belum mampu memenuhi tuntutan publik yang menghendaki kinerjanya semakin baik dilihat dari aspek demokrasi.

Berdasarkan temuan-temuan di atas, ada beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian menyangkut isu demokrasi di dalam lembaga regulator. *Pertama*, ketika transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas merupakan indikator utama untuk mengukur derajat demokrasi dalam sebuah lembaga publik, maka wajar jika masyarakat berharap agar lembaga regulator yang notabene penyangga sistem demokrasi itu mengimplementasikannya dalam kehidupan sehari-hari saat melayani publik. Namun, pada kenyataannya, harapan itu belum diwujudkan oleh lembaga regulator media sebagai bagian dari kultur pelayanan publik, maka dapat dikatakan bahwa lembaga ini kurang optimal dalam menjalankan prinsip-prinsip demokrasi. *Kedua*, relasi antara regulator dan penyelenggara penyiaran yang tidak seimbang patut mendapatkan perhatian.

Terdapat beberapa sebab mengapa lembaga regulator tampil dominan dalam relasinya dengan penyelenggara penyiaran. *Pertama*, ada kecenderungan lembaga regulator menempatkan posisi sebagai penguasa. Bersamaan dengan itu, di kalangan para komisioner berkembang persepsi bahwa sebagai lembaga regulator harus bersikap normatif dan aturan harus ditegakkan secara ketat, literer, tekstual, dan tanpa kompromi. Akibatnya, para lembaga regulator kurang membuka ruang untuk negosiasi, karena sejak awal sudah memposisikan lembaga penyelenggara siaran sebagai objek pasif, dan bukan subjek aktif yang mampu mengonstruksi. Pandangan yang esensial di kalangan regulator media itu berakibat pada matinya lembaga penyiaran, terutama radio dan televisi komunitas, sehingga hilangnya radio dan televisi komunitas berbanding lurus dengan kehadiran lembaga regulator yang menjelma menjadi *super body*. *Kedua*, lembaga regulator terbukti kurang mengembangkan pendekatan sosial-budaya ketika berelasi dengan para penyelenggara penyiaran. Setiap aturan yang ketat dan menggiring pada sikap normatif akan membawa dampak rigidnya aktivitas, formal, dan mengabaikan substansi. Pendekatan normatif yang lebih ditonjolkan oleh para komisioner dan staf Balmon di daerah, secara tidak disadari membawa ke arah karakter hubungan formalistik, sehingga dengan mudah para regulator menjadi pengontrol yang membawa pedang aturan, dan bahkan terasa seperti polisi penyiaran. Padahal, jika bersedia mengembangkan pendekatan sosial-budaya, akan terbuka ruang negosiasi untuk menjalankan aktivitas secara kreatif tanpa harus menabrak aturan. Penegakan hukum atau penegakan aturan memang harus dilakukan, tetapi tidak harus disikapi secara kaku, karena aktivitas dunia penyiaran bukanlah entitas yang statis-objektif, tetapi dunia yang cair, penuh dinamika, dan menuntut kreativitas tinggi. Pada titik ini, prinsip hubungan kemitraan antara lembaga regulator dan penyelenggara siaran adalah pilihan yang bukan saja tepat, tetapi imperatif. Melalui pola hubungan kesetaraan seperti itu maka dinamika relasi antara regulator dan penyelenggara

siaran berlangsung secara konstruktif, produktif, dan penuh kreativitas. Situasi ini akan mendorong terciptanya iklim kondusif bagi berkembangnya demokrasi penyiaran.

BAB IV

TINGKAT PROFESIONALITAS LEMBAGA REGULATOR

SEPERTI telah disinggung di bab pertama, instrumen riset menggunakan tujuh dimensi penilaian profesionalitas regulator, yaitu:

Pertama, penilaian terhadap efisiensi regulator dalam menjalankan peran dan fungsi dalam mengatur kepengurusan izin penyiaran (Izin Penyelenggaraan Penyiaran/IPP Prinsip dan IPP Tetap) yang dilihat dari segi waktu dan biaya bagi pengurusan izin.

Kedua, standardisasi (*standard operating procedure*) terkait dengan proses mengurus perizinan penyiaran, prosedur yang diterapkan dan sosialisasi prosedur pengurusan perizinan tersebut.

Ketiga, kompetensi atau kapasitas regulator yang dilihat dari tingkat pengetahuan regulator penyiaran tentang persoalan penyiaran.

Keempat, komitmen dalam melaksanakan peran dan fungsi regulator, seperti komitmen dalam melakukan verifikasi dokumen pengurusan izin penyiaran; *monitoring* uji coba siaran pada lembaga penyiaran yang telah mendapatkan izin prinsip; derajat keseriusan lembaga regulator dalam menyelenggarakan Forum Rapat Bersama/FRB dan Evaluasi Dengar Pendapat/EDP; menegakkan peraturan

bidang penyiaran; pengaturan infrastruktur; membangun iklim penyiaran yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait; memelihara komunikasi nasional yang adil, merata, dan seimbang; komitmen KPI dalam menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang mendukung profesionalitas di bidang penyiaran; menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai hak asasi manusia, serta komitmen KPI dalam menetapkan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran/P3SPS.

Kelima, etika yaitu bagaimana prinsip *fairness*, kejujuran, keadilan, imparialitas dan netralitas dipegang teguh dan diterapkan dalam memberikan izin siaran.

Keenam, ada tidaknya *abuse of power* yang dilakukan oleh regulator. Beberapa hal yang dikategorikan sebagai *abuse of power* adalah ada tidaknya indikasi penyalahgunaan kekuasaan di Kementerian Komunikasi dan Informatika dalam memberikan atau memperpanjang izin siaran dan ada tidaknya indikasi penyalahgunaan kekuasaan di kalangan komisioner KPI dalam memberikan rekomendasi izin penyiaran.

Ketujuh, independensi dan objektivitas dalam menetapkan perizinan, misalnya independensi dan objektivitas Kementerian dalam menilai permohonan perizinan penyiaran, tingkat independensi Kementerian dalam memberikan izin penyiaran, dan independensi dan objektivitas KPI dalam memberikan rekomendasi izin penyiaran.

Tingkat Profesionalitas Lembaga Regulator

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat profesionalitas lembaga regulator masih belum dapat dikatakan memuaskan. Berdasarkan hasil survei di kalangan *stakeholders*, yaitu penyelenggara penyiaran, sebagian besar responden (74,7 persen)

menyatakan bahwa tingkat profesionalitas regulator penyiaran “sedang” dan sebanyak 2,2 persen responden menilainya “rendah”. Temuan ini mengindikasikan banyaknya persoalan profesionalitas yang masih harus ditangani oleh lembaga regulator. Tabel 4.1 menunjukkan hasil penilaian tersebut.

Tabel 4.1
Penilaian Profesionalitas Regulator

Penilaian	Frekuensi	Persen
Rendah	18	12,2
Sedang	110	74,8
Tinggi	19	12,9
Total	147	100,0

Dari ketujuh aspek penilaian tentang profesionalitas, ada tiga persoalan penting yang masih memerlukan perhatian serius, yaitu: persoalan etika, kompetensi/kapasitas, dan independensi. Untuk persoalan etika, sebanyak 74 responden (50,3 persen) menilai etika regulator masih tergolong “rendah”. Sementara itu, responden yang menilai etika regulator pada taraf “sedang” sebanyak 72 responden (49 persen) dan yang menilai “tinggi” hanya ada 1 responden (0,7 persen).

Hasil penelitian ini juga menunjukkan adanya kecenderungan yang negatif dalam penilaian etika regulator jika dibandingkan dengan dimensi-dimensi lain. *Trend* yang hampir sama, meskipun dalam derajat yang agak berbeda, dijumpai pada penilaian responden terhadap kompetensi/kapasitas dan independensi regulator. Pada dimensi kompetensi/kapasitas, meskipun sebanyak 98 responden (66,7 persen) menilai “sedang” kompetensi/kapasitas regulator, namun sebanyak 48 responden (32,7 persen) menilai “rendah”, dan hanya ada 1 responden (0,7 persen) yang menilai “tinggi”. Jika dibuat

perbandingan antardimensi profesionalitas, jumlah responden yang menilai “rendah” kompetensi/kapasitas regulator adalah terbanyak kedua setelah etika. Untuk dimensi independensi, sebanyak 95 responden (64,6 persen) menilai “sedang”, namun sebanyak 39 responden (26,5 persen) menilai “rendah” dan sisanya 13 orang (8,8 persen) menilai “tinggi”.

Temuan ini menunjukkan bahwa prinsip *fairness*, kejujuran, keadilan, imparialitas, dan netralitas (dimesi etika) yang seharusnya dipegang teguh dan diterapkan dalam memberikan izin siaran belum secara maksimal diterapkan oleh regulator. Beberapa kasus yang disampaikan oleh responden mengungkapkan adanya perbedaan (ketidakadilan) dalam pengurusan izin. Misalnya, kasus yang terjadi di Sulawesi Selatan, seorang responden merasakan ketidakadilan dalam mengurus izin karena pengalamannya dalam mengurus izin penyiaran membutuhkan waktu yang lama, sementara responden ini melihat lembaga penyiaran yang disokong oleh seseorang yang memiliki hubungan dengan penguasa lokal bisa memperoleh izin dengan cepat. Sementara itu, informan lain menilai KPI/KPID dan Kemenkominfo tidak adil dan transparan dalam menangani masalah perizinan.

Persoalan kompetensi/kapasitas regulator penyiaran yang menjadi sorotan responden terkait dengan inisiatif dan juga keberanian regulator dalam menata penyiaran yang demokratis. Hal itu seperti disampaikan oleh Mustam Arif, Direktur Jurnal Celebes (Sulawesi Selatan), sebagai berikut.

“Menurut saya tugas KPID sebetulnya melakukan penguatan dan pengawasan. Sering KPID hanya mengeluarkan atau berupaya menemukan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh teman-teman komunitas. KPID lupa kalau mereka punya peran untuk penguatan kapasitas teman-teman di komunitas.”

Tingkat Profesionalitas Lembaga Regulator

Pandangan ini menunjukkan adanya kecenderungan KPID bertindak sebagai ‘polisi penyiaran’ daripada regulator yang melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam pemberdayaan lembaga penyiaran untuk dapat mengembangkan suatu sistem penyiaran yang demokratis.

Sementara itu, dari tujuh dimensi yang digunakan untuk menilai profesionalitas regulator, dimensi yang dinilai relatif baik ada pada dimensi efisiensi. Sebanyak 78 responden (53,1 persen) menilai bahwa efisiensi lembaga regulator “tinggi”. Di samping dimensi efisiensi, dimensi-dimensi lain yang juga dinilai relatif baik oleh responden adalah dimensi standarisasi dan komitmen regulator. Tabel 4.2 menunjukkan detail temuan yang dimaksud.

Tabel 4.2a

Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Profesionalitas

Penilaian	Efisiensi	Standarisasi	Kompetensi/ Kapasitas	Komitmen
	Frekuensi (persen)	Frekuensi (persen)	Frekuensi (persen)	Frekuensi (persen)
Rendah	6 (4,1%)	5 (3,4%)	48 (32,7%)	24 (16,3%)
Sedang	63 (42,9%)	101 (68,7%)	98 (66,7%)	94 (63,9%)
Tinggi	78 (53,1%)	41 (27,9%)	1 (0,7%)	29 (19,7%)
Total	147 (100%)	147 (100%)	147 (100%)	147 (100%)

Tabel 4.2b

Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Profesionalitas

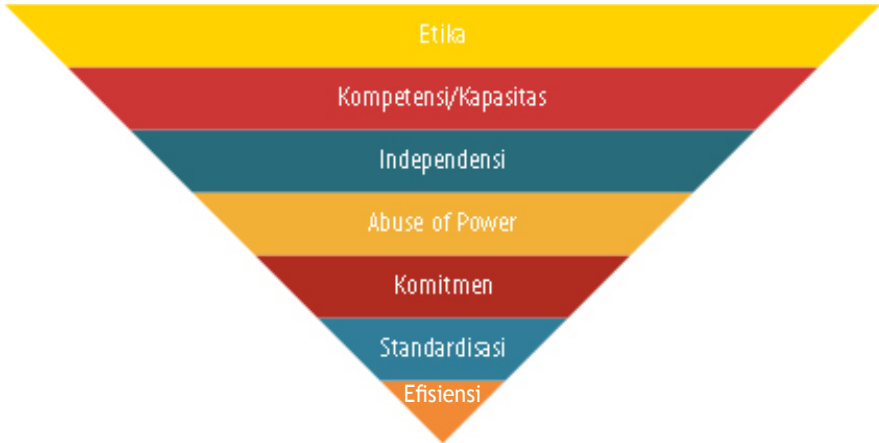
Penilaian	Etika	<i>Abuse of Power</i>	Independensi
	Frekuensi (persen)	Frekuensi (persen)	Frekuensi (persen)
Rendah	74 (50,3%)	29 (19,7%)	39 (26,5%)
Sedang	72 (49,0%)	104(70,7%)	95 (64,6%)
Tinggi	1 (0,7%)	14 (9,5%)	13 (8,8%)
Total	147 (100%)	147 (100%)	147 (100%)

Meskipun efisiensi, standarisasi, dan komitmen dinilai oleh responden relatif positif, tidak berarti bahwa lembaga regulator terbebas dari persoalan-persoalan tersebut. Masih adanya responden yang menilai “rendah” ataupun “sedang” terhadap dimensi-dimensi tersebut yang berarti masih mengindikasikan adanya persoalan. Oleh karena itu, regulator seharusnya meningkatkan profesionalitas mereka berkaitan dengan ketiga dimensi tersebut agar pelayanan kepada publik benar-benar dapat dilakukan secara maksimal.

Secara hierarkis, persoalan-persoalan yang dihadapi oleh lembaga regulator tampak dalam bagan 4.1. Bagan ini menunjukkan urutan masalah profesionalitas yang perlu ditangani oleh lembaga regulator, mulai dari dimensi yang paling bermasalah (etika) hingga yang paling kurang bermasalah (efisiensi).

Bagan 4.1

Urut-urutan Persoalan Profesionalitas Lembaga Regulator



Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Profesionalitas

1. Efisiensi Lembaga Regulator

Seperti telah disinggung dalam paparan sebelumnya, aspek efisiensi lembaga regulator termasuk dimensi yang kurang bermasalah. Namun, persoalan efisiensi masih juga ada dalam lembaga regulator, terutama terkait dengan waktu dan biaya pengurusan izin penyelenggaraan penyiaran.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran dan Permen No. 28 tahun 2008 tentang Tata Cara dan Persyaratan Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran dan Permen No. 18 tahun 2009 tentang Tata Cara dan Proses Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, proses dan waktu perizinan mengikuti ketentuan sebagai berikut: Menteri (dalam hal ini

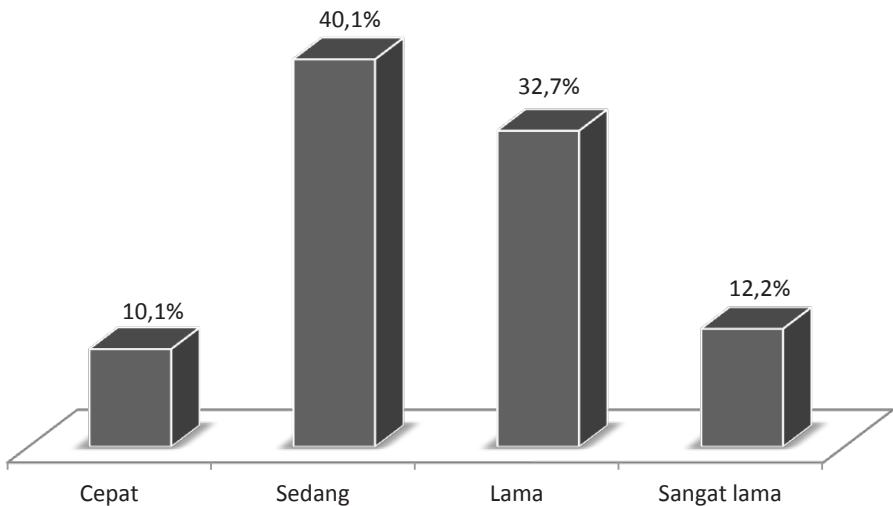
Kemenkominfo) mengumumkan peluang usaha untuk LPS (Lembaga Penyiaran Swasta) dan LPB (Lembaga Penyiaran Berjaringan) Terrestrial, lima tahun sekali untuk radio dan sepuluh tahun sekali untuk televisi dan/atau di luar periode tersebut berdasarkan pertimbangan ekonomi dan perkembangan teknologi. Pemerintah Daerah (Pemda) memeriksa kelengkapan data administrasi dan teknik dalam waktu 15 hari kerja dan selambat-lambatnya 30 hari kerja. Apabila dalam waktu 30 hari Pemda belum mengeluarkan rekomendasi atas evaluasi persyaratan administrasi dan teknik, maka KPID dapat melakukan EDP (Evaluasi Dengar Pendapat) menggunakan dokumen asli yang diterima KPI atau KPID. KPI/KPID memeriksa program siaran dalam waktu 30 hari kerja. KPI/KPID melakukan EDP 15 hari kerja setelah permohonan lengkap. Pemda menyampaikan rekomendasi Administrasi dan Data teknik kepada Menteri dengan tembusan KPI atau KPID sebagai bahan EDP. Lalu, KPI atau KPID menerbitkan rekomendasi kelayakan 15 hari kerja setelah EDP. Sebelum KPI atau KPID menyerahkan rekomendasi kepada Menteri, terlebih dahulu dilakukan Pra-FRB (Forum Rapat Bersama). Hasil Pra-FRB digunakan sebagai bahan pelaksanaan FRB. Kemudian, Menteri melaksanakan FRB 15 hari kerja setelah menerima rekomendasi dari KPI (penjadwalan diusulkan dalam Pra-FRB). Menteri menerbitkan IPP Prinsip 30 hari kerja setelah disepakati dalam FRB. ISR diberikan setelah pemohon membayar BHP (Biaya Hak Pengguna) Frekuensi. Pemohon lalu melakukan Uji Coba Siaran setelah memperoleh ISR. Sebuah tim dibentuk untuk melakukan Evaluasi Uji Coba Siaran 2 bulan sebelum masa uji coba siaran berakhir. Jika semua persyaratan sudah dipenuhi dan proses sudah dilalui sesuai ketentuan, maka Menteri menerbitkan IPP Tetap 14 hari kerja setelah dinyatakan lulus oleh Tim Uji Coba Siaran.

Dengan ketentuan pengurusan izin tersebut, seharusnya, waktu pengurusan izin dapat diprediksi dengan mudah oleh para pemohon. Namun demikian, tampaknya waktu yang tertera dalam ketentuan tersebut tidak seperti yang dijanjikan. Akibatnya,

stakeholders kurang puas terhadap pelayanan lembaga regulator. Kekecewaan ini terekspresi dalam tanggapan responden yang menilai efisiensi waktu masih relatif “buruk”. Sebanyak 48 persen responden menilai bahwa waktu yang dibutuhkan untuk mengurus izin penyelenggaraan penyiaran “lama” bahkan sebanyak 18 persen responden menyatakan “lama sekali”. Grafik 4.1 menggambarkan penilaian responden yang belum maksimal terhadap efektivitas lembaga regulator dari sisi waktu pengurusan izin penyiaran.

Grafik 4.1

Penilaian Responden terhadap Efektivitas Waktu Perizinan



Menanggapi persoalan ini, Rusdin, Ketua KPID Makassar, menyatakan bahwa dalam hal penanganan waktu mengurus perizinan, cepat tidaknya proses perizinan tergantung pada seberapa cepat pemohon memenuhi semua persyaratan yang dibutuhkan dan kecepatan mereka dalam memperbaiki dokumen-dokumen jika ada koreksi. Menurutnya, proses tersebut lambat

karena ada kasus, misalnya perubahan akta notaris dan juga dalam menulis maksud dan tujuan penyelenggaraan penyiaran tidak cukup spesifik. Selebihnya, jika persyaratan ini lengkap dan izin juga belum diterbitkan, Rusdin menyatakan, “hanya Tuhan dan Kominfo yang tahu.” Pernyataan Rusdin ini merefleksikan bagaimana Kemenkominfo sangat berkuasa atas pengeluaran izin penyelenggaraan penyiaran.

Sementara itu, pihak Kemenkominfo berpendapat lamanya proses perizinan di samping persoalan kelengkapan dokumen juga disebabkan oleh banyaknya pihak yang terlibat dalam proses pembuatan izin, yaitu Pemerintah Daerah, Balai Monitoring (Balmon), KPI/KPID, dan Kemenkominfo.¹⁵ Pemerintah Daerah memiliki kewajiban dalam menilai kelengkapan dan akurasi dokumen administrasi. Balai Monitoring melakukan pengecekan frekuensi dan KPI/KPID memiliki tugas melakukan EDP setelah mendapatkan konfirmasi kelayakan administrasi dari Pemerintah Daerah serta mengeluarkan rekomendasi kelayakan untuk kemudian diteruskan ke Kemenkominfo. Kemenkominfo bersama dengan KPI/KPID melakukan Pra-FRB untuk melakukan verifikasi terhadap dokumen-dokumen yang masuk dan melaksanakan FRB untuk memutuskan apakah suatu lembaga dapat memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran. Di samping itu, Kemenkominfo juga menyatakan bahwa pengurusan izin juga tergantung pada ada tidaknya alokasi frekuensi di suatu daerah. Jika alokasi frekuensi ini tidak ada maka permohonan itu tidak dapat ditindaklanjuti. Dalam konteks ini, Kemenkominfo berpendapat seharusnya KIP/KIPD secara tegas menolak permohonan itu dan jika tidak ditolak akibatnya permohonan tersebut hanya akan menumpuk di Kemenkominfo.

Bukan hanya soal waktu pengurusan izin yang masih bermasalah, persoalan biaya pengurusan izin juga bermasalah.

15 Wawancara peneliti dengan Agnes Widiyanti (Direktur Penyiaran), Buyung (Kasubid perizinan televisi) dan Wirah (Kasubid perizinan radio) di Kantor Kemenkominfo pada 14 Januari 2014.

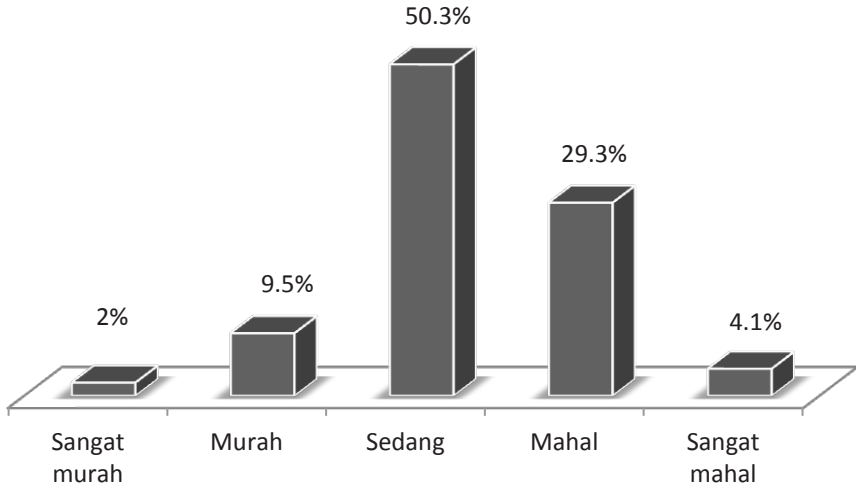
Meskipun Kemenkominfo dan juga KPI secara eksplisit menyatakan tidak ada pungutan dalam pengurusan izin penyelenggaraan penyiaran, namun responden masih saja mengeluhkan pembiayaan tersebut.¹⁶ Menurut KPI/KPID dan juga Kemenkominfo, biaya pengurusan izin hanya terkait dengan pembayaran BHP Frekuensi (Biaya Hak Pengguna Frekuensi) yang disetorkan melalui kas negara. Pernyataan ini tampaknya tidak sesuai dengan kenyataan. Dalam proses mengurus perizinan, sejumlah *stakeholders* menyatakan mengeluarkan biaya yang tidak sedikit dengan alasan biaya tersebut dikeluarkan untuk mempercepat proses perizinan.

Berdasarkan hasil penelitian, sebanyak 29,3 persen responden menilai biaya pengurusan izin penyiaran “mahal” dan bahkan 4,1 persen menyatakan “sangat mahal”. Sementara itu, sebanyak 50,3 persen responden menyatakan biaya pengurusan izin penyelenggaraan penyiaran “sedang”, 9,5 persen menyatakan “murah”, dan hanya 2 persen menyatakan “sangat murah”. Grafik 4.2 menggambarkan hasil survei tentang penilaian responden terhadap biaya pengurusan izin penyiaran.

16 Pada wawancara peneliti dengan Agnes Widiyanti (Direktur Penyiaran), Buyung (Kasubid perizinan televisi) dan Wirah (Kasubid perizinan radio) di Kantor Kemenkominfo pada 14 Januari 2014 dinyatakan bahwa tidak ada biaya untuk mengurus perizinan penyelenggaraan siaran. Hal yang sama juga diungkapkan oleh KPI (lihat dalam pemberitaan Kompas, “Evaluasi Dengar Pendapat KPI Gratis”. Informasi dapat diakses di <http://nasional.kompas.com/read/2013/04/04/16152317/Evaluasi.Dengar.Pendapat.KPI.Gratis>). Diunduh 30 Maret 2014.

Grafik 4.2

Penilaian Responden terhadap Efektivitas Biaya Perizinan



Penilaian mahal dan murah biaya pengurusan izin penyiaran dapat saja subjektif karena kemungkinan dipengaruhi oleh besar-kecilnya modal yang dimiliki, namun adanya biaya pengurusan izin (di luar biaya BHP frekuensi) adalah melanggar keputusan yang pernah dibuat oleh Kemenkominfo maupun KPI.

2. Standardisasi Pelayanan Lembaga Regulator

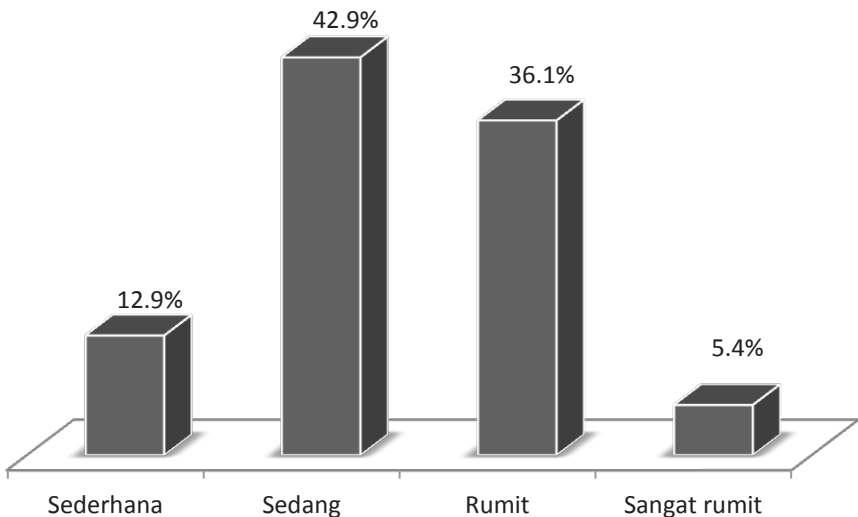
Indikator yang menandakan profesionalitas regulator juga tercermin dari bagaimana standardisasi pelayanan dibuat, misalnya terkait dengan proses dan prosedur dalam memberikan pelayanan kepada pemohon. Standardisasi pelayanan ini merupakan unsur penting karena memberikan kepastian tentang kualitas pelayanan kepada *stakeholders*. Dengan adanya standardisasi, masyarakat akan dapat mengukur pelayanan seperti apa yang mereka terima dan juga menilai kekurangan ataupun kelebihan dari pelayanan yang

diberikan. Dalam *good governance*, standardisasi ini merupakan unsur penting dalam mewujudkan akuntabilitas dalam pelayanan publik.

Berdasarkan hasil penelitian, proses pengurusan izin masih belum optimal. Temuan ini menandakan standardisasi pelayanan yang diberikan oleh lembaga regulator dalam proses perizinan masih ada kendala. Sebanyak 36,1 persen responden menilai bahwa proses perizinan “rumit” dan bahkan sebanyak 5,4 persen menyatakan “sangat rumit”. Kerumitan proses perizinan ini mengindikasikan lemahnya standardisasi pelayanan perizinan yang dibuat oleh lembaga regulator. Terkait dengan temuan ini, lembaga regulator harus melakukan evaluasi kembali tentang proses perizinan agar *stakeholders* dapat memahami dan juga mengikuti proses tersebut dengan mudah. Persepsi terhadap kerumitan proses perizinan bukan tidak mungkin mengurangi minat publik dalam menyelenggarakan penyiaran yang berarti arus pertukaran informasi yang menjadi syarat penting bagi demokrasi menjadi terhambat.

Grafik 4.3

Penilaian Responden terhadap Proses Perizinan

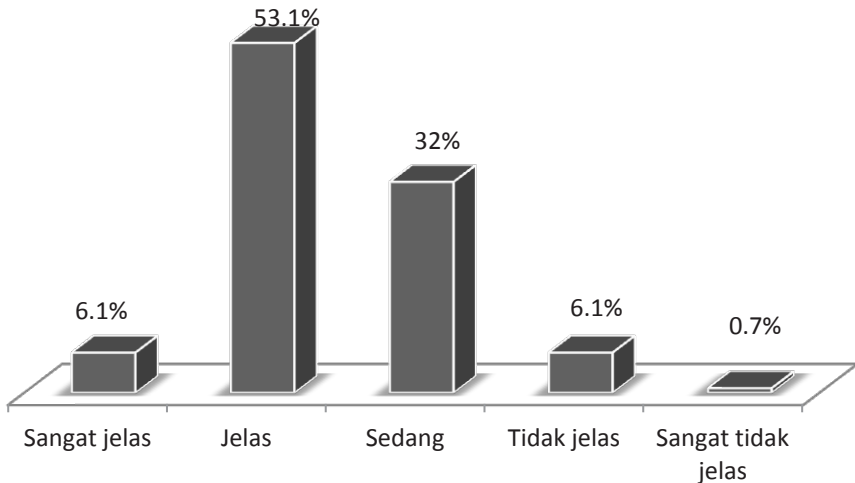


Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

Di samping persoalan proses perizinan, persoalan prosedur perizinan juga masih bermasalah. Meskipun sejumlah peraturan tentang prosedur perizinan telah dibuat baik oleh KPI maupun Pemerintah, penilaian responden masih menunjukkan adanya persoalan dalam hal prosedur tersebut. Temuan penelitian menunjukkan, sebanyak 6,1 persen responden menilai bahwa prosedur perizinan “tidak jelas” dan 0,7 persen responden menilai “sangat tidak jelas”. Sebanyak 32 persen responden menilai prosedur tersebut “sedang” atau biasa-biasa saja dan 53,1 persen menilai “jelas”. Grafik 4.4 menunjukkan temuan ini.

Grafik 4.4

Penilaian Responden terhadap Prosedur Perizinan

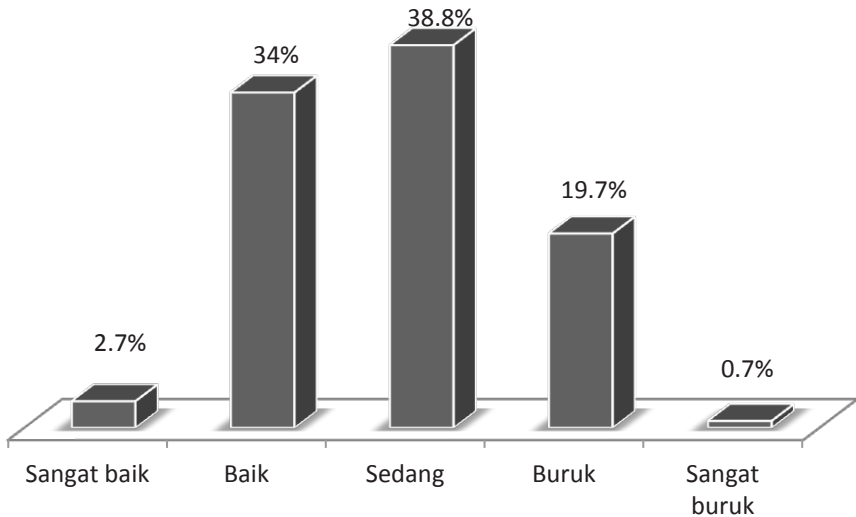


Penilaian responden yang masih mempersoalkan prosedur perizinan ini tampaknya memiliki hubungan dengan kurang maksimalnya sosialisasi yang dilakukan oleh lembaga regulator. Temuan penelitian menunjukkan, sebanyak 19,7 persen responden

memberikan penilaian bahwa sosialisasi tentang prosedur perizinan yang dilakukan oleh lembaga regulator “buruk” dan bahkan 0,7 persen menilainya “sangat buruk”.

Grafik 4.5

Penilaian Responden terhadap Sosialisasi Prosedur Perizinan



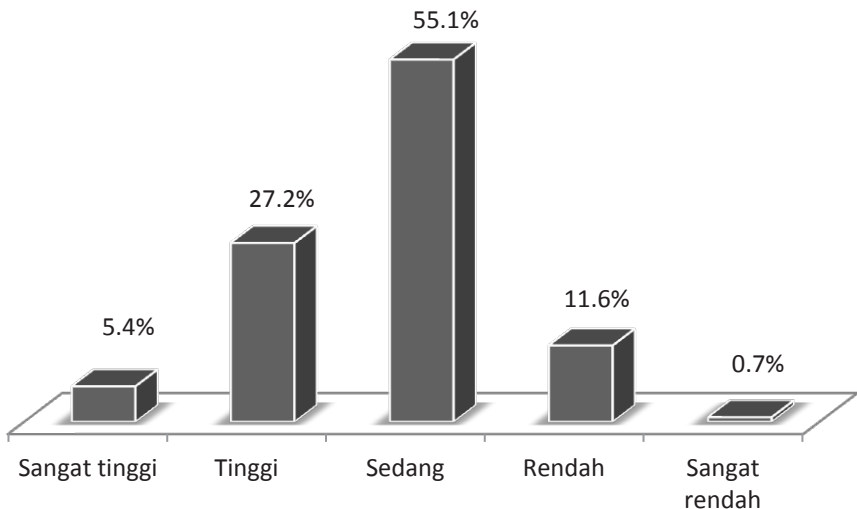
Sosialisasi memiliki arti penting bagi publik dalam memahami kebijakan publik. Tanpa adanya sosialisasi yang baik, suatu kebijakan tidak akan dapat diimplementasikan secara baik pula dan berdampak buruk bagi kehidupan masyarakat. Di sinilah, urgensi mengapa seharusnya lembaga regulator penyiaran melakukan sosialisasi terkait dengan prosedur perizinan, yaitu agar *stakeholders* dapat memahami prosedur tersebut dan memprosesnya sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Kejelasan publik terhadap prosedur perizinan juga akan mereduksi munculnya ‘calo-calo’ dalam pengurusan perizinan.

3. Kompetensi Regulator Penyiaran

Profesionalitas regulator juga diukur dari kompetensi/kapasitas regulator dalam hal penyiaran. Menjadi hal yang janggal jika regulator sendiri ternyata kurang memahami detail persoalan penyiaran karena fungsi regulator penyiaran adalah mengatur dan juga menyelesaikan persoalan-persoalan penyiaran. Rendahnya penilaian masyarakat terhadap regulator akan berdampak serius pada kredibilitas regulator. Grafik 4.6 menggambarkan temuan penelitian tentang kompetensi/kapasitas regulator dalam hal penyiaran.

Grafik 4.6

Kompetensi Regulator Penyiaran



Berdasarkan Grafik 4.6 tersebut, sebanyak 11,6 persen responden menilai kompetensi regulator penyiaran “rendah” dan bahkan 0,7 persen menilai “sangat rendah”. Temuan ini mengindikasikan masih adanya masalah kompetensi/kapasitas dalam lembaga regulator penyiaran.

Merujuk pada hasil wawancara dengan sejumlah responden, kompetensi yang dimiliki oleh regulator seharusnya tidak hanya sebatas kompetensi/kapasitas intelektual yang dibuktikan dengan gelar sarjana, namun juga seharusnya suatu kompetensi/kapasitas yang memiliki hubungan dengan kepedulian, tanggung jawab, dan kemampuan dalam menjaga agar frekuensi digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik, mencegah munculnya atau menguatnya konsentrasi kepemilikan media penyiaran, menjaga pluralisme masyarakat Indonesia, menjamin hak-hak minoritas dalam penyelenggaraan penyiaran, menumbuhkan dan menjaga isi siaran yang berkualitas, melindungi publik dari segala bentuk eksploitasi penyiaran, dan mampu menjatuhkan sanksi bagi siapa saja yang melanggar ketentuan Undang-Undang Penyiaran. Responden menilai kemampuan yang mencakup unsur-unsur tersebut yang justru seharusnya melekat kuat dalam diri regulator penyiaran.

4. Komitmen Lembaga Regulator

Dalam penelitian ini, profesionalitas juga dinilai dari komitmen yang ditunjukkan oleh lembaga regulator dalam menjalankan kewenangan, tugas, dan tanggung jawabnya. Komitmen lembaga regulator dalam penelitian ini dikaitkan dengan isu-isu utama menyangkut: verifikasi dokumen, *monitoring* penyelenggaraan penyiaran, penegakan peraturan penyiaran, penyelenggaraan EDP, Pra-FRB, FRB, pengawasan uji coba siaran, pengawasan pelaksanaan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3SPS), dan pengaturan infrastruktur.

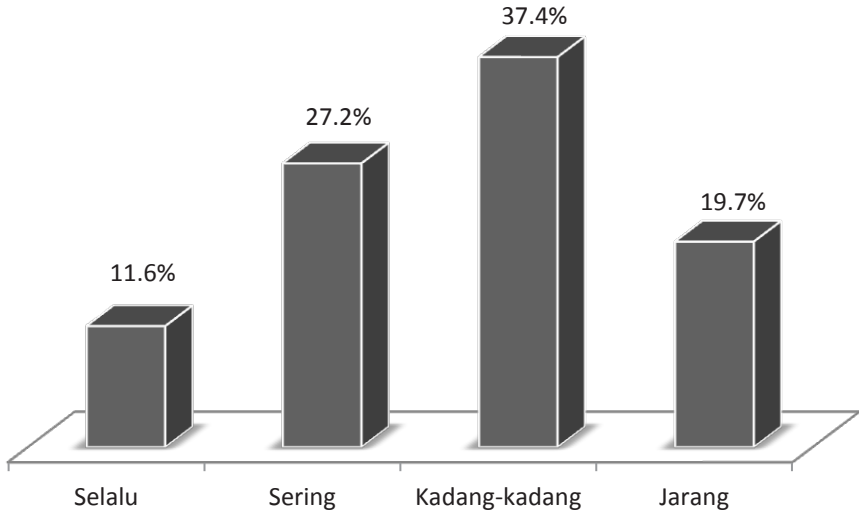
Verifikasi dokumen dalam pengajuan izin penyelenggaraan penyiaran merupakan hal vital dalam membuat keputusan tentang siapa yang berhak mendapatkan izin tersebut. Verifikasi ini diperlukan untuk mengantisipasi adanya data fiktif atau pun data manipulasi dalam memproses pengajuan izin. Frekuensi penyiaran merupakan barang milik publik yang jumlahnya terbatas,

memiliki nilai tinggi dalam hal ekonomi dan juga memiliki potensi memengaruhi kepercayaan dan sikap publik. Oleh karena itu, sudah seharusnya, frekuensi diserahkan (dipinjamkan) pengelolaannya kepada pihak yang tepat dan dapat dipercaya. Regulator seharusnya dapat melakukan verifikasi terhadap data administrasi yang meliputi data perusahaan (atau data lembaga) yang mengajukan permohonan izin penyiaran dengan membuktikan kebenaran nama badan hukum, domisili badan hukum, alamat kantor, alamat studio, kontak person, akta pendirian, dan sebagainya, untuk membuktikan kebenaran atau akurasi data tersebut. Regulator juga seharusnya memverifikasi data tentang aspek permodalan terutama menyangkut jumlah modal, pemilik modal, komposisi pemegang saham, modal yang disetor pemilik saham dan riwayat kepemilikan saham. Di samping itu, regulator juga seharusnya melakukan pengecekan terhadap pemusatan dan kepemilikan silang, informasi tentang manajemen, komisaris, penanggung jawab penyelenggara siaran, data kepegawaian, isi program siaran, dan data-data teknik (teknologi penyiaran).

Temuan penelitian menunjukkan bahwa lembaga regulator masih belum bersungguh-sungguh dalam melakukan verifikasi dokumen terkait dengan permohonan izin penyiaran. Ini ditunjukkan oleh besarnya presentasi responden yang menyatakan kadang-kadang. Sebanyak 37,4 persen responden menilai verifikasi dilakukan “kadang-kadang” saja dan bahkan 19,7 persen responden menyatakan verifikasi tersebut “jarang” dilakukan. Grafik 4.7 menggambarkan temuan yang dimaksud.

Grafik 4.7

Intensitas Regulator Melakukan Verifikasi Dokumen



Sesuai dengan Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika No.28 tahun 2008 tentang Tata Cara dan Persyaratan Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran, verifikasi ini dilakukan pada saat Pra-FRB. Verifikasi pun kembali dilakukan pada saat evaluasi uji coba siaran (setelah Izin Penyiaran Prinsip dikeluarkan oleh Pemerintah). Verifikasi yang dilakukan pada saat Pra-FRB lebih berfokus pada kelengkapan data administrasi dan teknis dan verifikasi yang dilakukan pada saat evaluasi uji coba siaran lebih berkonsentrasi pada aspek faktual di lapangan untuk memastikan kantor, SDM dan peralatan beroperasi dengan baik.¹⁷ Verifikasi dokumen atau data seperti ini memiliki kelemahan karena tidak mampu membongkar siapa yang sebenarnya memiliki atau siapa di balik pendirian suatu stasiun penyiaran. Maraknya kemunculan lembaga penyiaran “gadungan” di daerah-daerah merefleksikan

17 Disarikan dari buku *Dinamika Penyiaran Indonesia Sebuah Laporan Kinerja KPI Pusat Tahun 2012* yang diterbitkan oleh KPI (p. 17-34).

rendahnya komitmen lembaga regulator dalam melakukan verifikasi dokumen permohonan izin penyelenggaraan penyiaran.¹⁸ Rusdin, Ketua KPID Sulawesi Selatan, membenarkan persoalan verifikasi ini sebagaimana bisa dilihat dalam kutipan berikut.

“Menurut saya, ada beberapa kelemahan karena kita tidak langsung melakukan verifikasi faktual ketika RCTI, MNCTV, dan Global TV melakukan proses perizinan. Contoh konkretnya mereka semua menggunakan alamat yang sama, alamatnya itu di Urip Sumoharjo. Logikanya mana mungkin 1 studio digunakan untuk 3 stasiun televisi. Kita coba hitung, dalam proses produksi, katakanlah masing-masing stasiun televisi mengerjakan 2,5 jam siaran, apakah mereka bisa menggunakan studio yang sama untuk ketiga stasiun yang kepemilikan di bawah MNC Group. Ini sebenarnya alasan yang sangat tidak logis, yang sayangnya tidak diverifikasi atau tidak dikejar. Namun, kita juga mempertanyakan kewenangan siapapasebenarnya ini. Harusnyakewenangan Kementerian karena data perusahaan ada di Kementerian.”

Masih rendahnya komitmen lembaga regulator juga tampak dalam usaha mereka melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap uji coba siaran kepada penyelenggara penyiaran yang telah memperoleh IPP Prinsip (Izin Penyelenggaraan Penyiaran Prinsip). *Monitoring* ini sangatlah penting karena penyelenggaraan penyiaran menyangkut ruang publik dan juga barang milik publik. Lembaga regulator harus dapat memastikan bahwa penyelenggaraan penyiaran sesuai dengan regulasi dan ditujukan untuk memenuhi kepentingan publik. Oleh karena itu, *monitoring* seharusnya dilakukan secara konsisten dan terus menerus. Hasil *monitoring* pun seharusnya dipublikasikan kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui persoalan yang ada menyangkut barang berharga yang menjadi miliknya

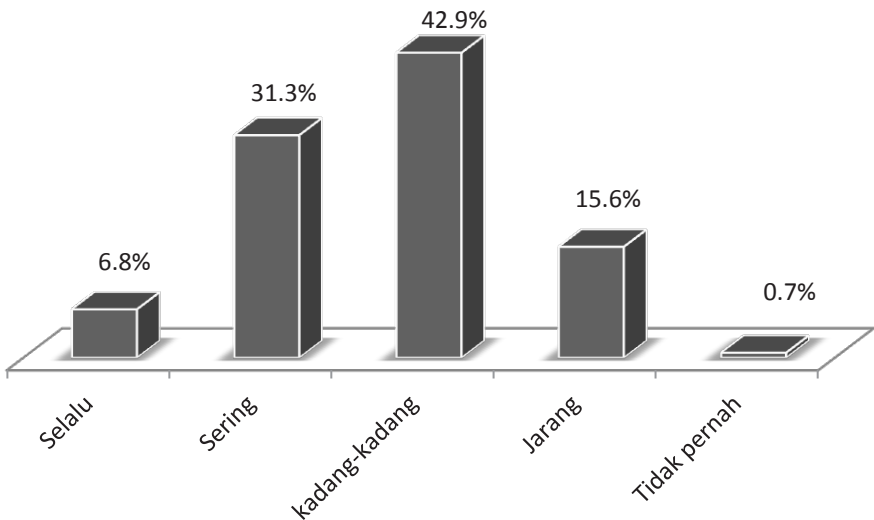
18 Lembaga penyiaran “gadungan” yang dimaksud di sini adalah lembaga penyiaran yang seolah-olah dimiliki oleh masyarakat lokal namun sebenarnya dimiliki oleh modal di Jakarta. Orang daerah tidak lain hanya sebagai boneka saja.

dan menentukan sikap terhadapnya. Informasi tentang hal ini pun seharusnya terbuka sehingga memungkinkan publik dapat mengaksesnya sewaktu-waktu.

Hasil penelitian memberikan gambaran bahwa responden masih belum melihat dan merasakan kesungguhan lembaga regulator dalam melakukan *monitoring* penyelenggaraan penyiaran. Sebanyak 42,9 persen menilai *monitoring* “kadang-kadang” saja dilakukan, sebanyak 15,6 persen menilai “jarang”, dan 0,7 persen “tidak pernah”. Grafik 4.8 menunjukkan hasil temuan tersebut.

Grafik 4.8

Komitmen Regulator Melakukan *Monitoring* Penyelenggaraan Penyiaran



Belum maksimalnya proses verifikasi dan juga *monitoring* dan evaluasi uji coba ini juga disebabkan oleh kurang jelasnya pembagian tugas dan tanggung jawab antara KPI dan Pemerintah

(Kemenkominfo). Hal ini mengemuka dalam diskusi antara peneliti dengan pejabat Kemenkominfo di Jakarta, selama proses penggalan data tanggal 14 Januari 2014. Ketumpangtindihan kewenangan, tugas, dan tanggung jawab antarlembaga regulator menjadi penyebab dari ketidakjelasan distribusi pekerjaan di antara lembaga regulator.

Persoalan lain yang masih berkaitan dengan komitmen yang tidak kalah penting adalah komitmen regulator dalam penyelenggaraan Evaluasi Dengar Pendapat (EDP) dan Forum Rapat Bersama (FRB). EDP, Pra-FRB, FRB, verifikasi dokumen, serta *monitoring* uji coba siaran merupakan rangkaian tahapan dalam proses perizinan yang harus dilalui oleh pemohon. Namun, pelaksanaan tahapan-tahapan tersebut tidak hanya bergantung pada pemohon saja, melainkan juga bergantung pada komitmen regulator penyiaran.

Evaluasi Dengar Pendapat (EDP) merupakan tahapan yang memberikan kesempatan kepada Pemohon mempresentasikan studi kelayakan atas penyiaran yang digagasnya di hadapan KPID dan publik yang diundang. Untuk dapat melaksanakan EDP, KPID berkoordinasi dengan pemohon perihal waktu, tempat, dan tata cara pelaksanaannya. Pelaksanaan EDP dapat dilakukan oleh satu pemohon atau pun oleh beberapa pemohon sekaligus pada tempat yang sama dengan waktu bergiliran. Pemohon secara sendiri atau bersama-sama dengan pemohon lainnya bertanggung jawab atas pembiayaan penyelenggaraan EDP. Belakangan ketentuan soal pembiayaan ini dihapuskan oleh KPI. Dalam rapat koordinasi, KPI merekomendasikan agar EDP oleh KPID atau pun KPI tidak memungut biaya apapun dari pemohon dengan alasan agar KPI lebih independen dan punya integritas.¹⁹ KPI dalam pelaksanaan EDP menyiapkan dan mendistribusikan undangan kepada unsur-unsur, antara lain DPRD setempat, akademisi, tokoh masyarakat, pakar

19 Lihat dalam berita Kompas "Evaluasi Dengar Pendapat KPI Gratis", 4 April 2013. Informasi dapat diakses di <http://nasional.kompas.com/read/2013/04/04/16152317/Evaluasi.Dengar.Pendapat.KPI.Gratis>. Diunduh 20 April 2014.

ekonomi media, pihak pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dan sebagainya. Di akhir acara ini, KPID mengeluarkan Berita Acara yang berisi Rekomendasi Kelayakan.

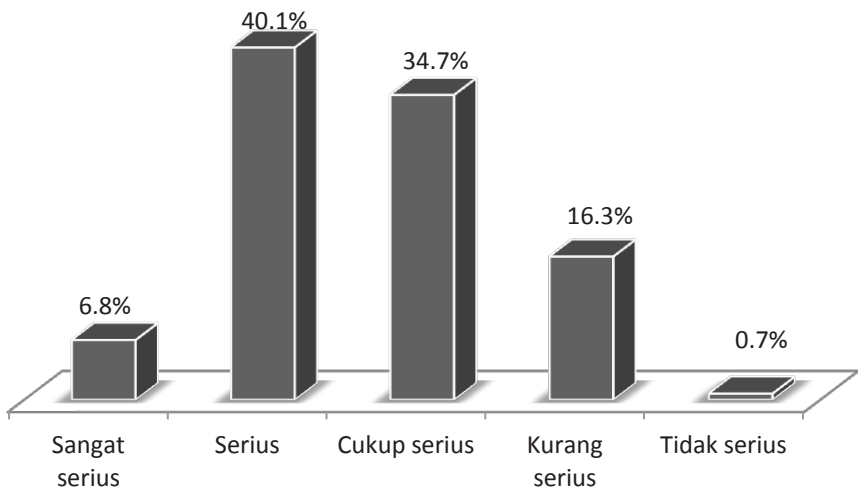
Forum Rapat Bersama (FRB) merupakan pertemuan yang dihadiri oleh KPI dan Pemerintah (Kemenkominfo) yang merupakan tahap lanjut dari proses permohonan Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP) setelah dikeluarkannya Rekomendasi Kelayakan. Forum ini mempunyai wewenang untuk menyepakati hal teknis frekuensi atau daerah layanan siaran. Seharusnya, FRB diselenggarakan paling lama tujuh hari kerja terhitung setelah pihak Pemerintah menerima undangan dari KPI. Rapat dilaksanakan secara tertutup, bersifat bebas, jujur, dan adil. Dalam FRB, KPI seharusnya menyiapkan Rekomendasi Kelayakan yang dilengkapi dengan usulan alokasi frekuensi/kanal yang diajukan pemohon dan Pemerintah menyiapkan materi terkait rencana umum (*master plan*) frekuensi, atau rencana umum tata kota di wilayah siaran yang diajukan Pemohon. Hasil FRB dituangkan dalam bentuk Berita Acara Rapat dan ditandatangani oleh semua peserta FRB. Berita Acara tersebut antara lain memuat: kesepakatan alokasi frekuensi/kanal, atau daerah layanan siaran sesuai tata kota; kesepakatan pembentukan Tim Evaluasi Masa Uji Coba Siaran di tingkat provinsi dengan jangka waktu uji coba siaran yang telah ditetapkan bersama; dan kepastian bahwa tidak ada interferensi frekuensi atau pemasangan kabel antarlembaga penyiaran (khusus untuk LPB) di dalam satu wilayah atau beberapa wilayah layanan siaran yang bersinggungan.

Berdasarkan uraian di atas, pelaksanaan kedua forum tersebut (EDP dan FRB) sangatlah penting bagi pemohon sebagai rangkaian proses untuk mendapatkan izin penyelenggaraan penyiaran. Berdasarkan hasil penelitian, sebanyak 40,1 persen responden menilai bahwa regulator “serius” dalam menyelenggarakan EDP dan FRB. Sebanyak 34,7 persen menilai “cukup serius” dan 6,8 persen “sangat serius”. Meskipun penilaian ini menunjukkan kecenderungan positif, komitmen regulator dalam menyelenggarakan EDP dan FRB

dapat dinilai belum optimal. Hal ini disebabkan sebanyak 16,3 persen responden menilainya “kurang serius” dan 0,7 persen “tidak serius”. Grafik 4.9 menunjukkan temuan yang dimaksud.

Grafik 4.9

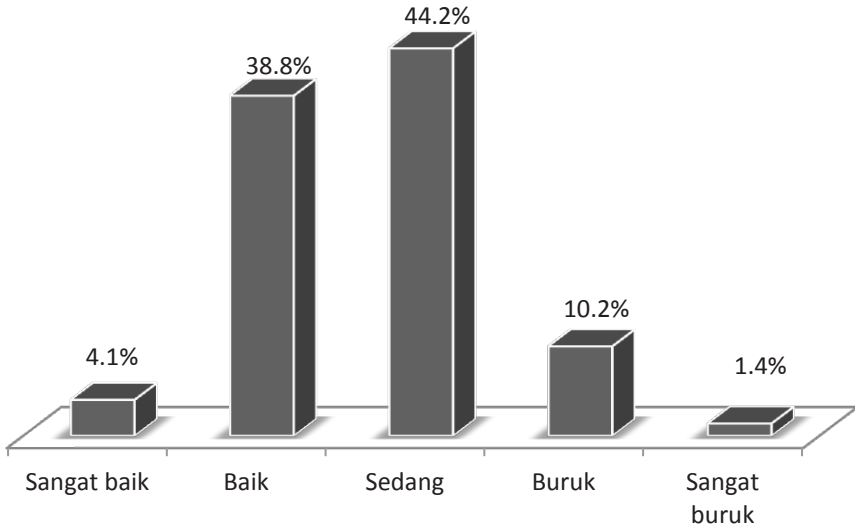
Penilaian Responden terhadap Komitmen Regulator dalam Penyelenggaraan FRB dan EDP



Dikaitkan dengan komitmen KPI dalam menetapkan dan mengawasi pelaksanaan P3SPS (Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran) penelitian ini juga menunjukkan temuan bahwa komitmen tersebut masih juga belum maksimal. Sebanyak 10,2 persen responden menilai komitmen tersebut “buruk” dan 1,4 persen “sangat buruk”.

Grafik 4.10

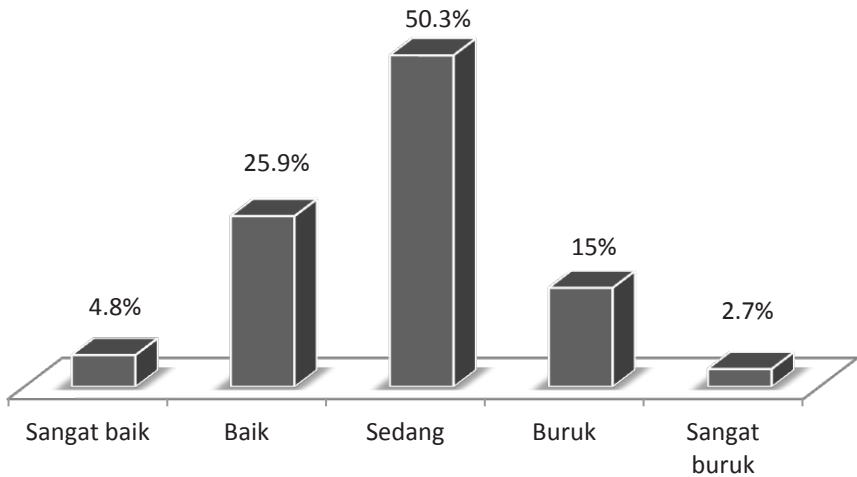
Penilaian Responden terhadap Komitmen KPI dalam Mengawasi Pelaksanaan P3SPS



Dalam penyelenggaraan penyiaran, ada persoalan standardisasi peralatan dan infrastruktur yang digunakan. Oleh karena keragaman kapasitas masing-masing penyelenggara siaran dalam pengadaan teknologi penyiaran, KPI sering diharapkan publik mampu memberikan suatu solusi atau alternatif tentang infrastruktur yang digunakan oleh penyelenggara penyiaran agar tidak terlalu membebani. Berikut ini hasil survei yang menggambarkan penilaian terhadap komitmen KPI dalam membantu mengatur infrastruktur penyiaran.

Grafik 4.11

Komitmen KPI dalam Mengatur Infrastruktur Penyiaran



Dari grafik 4.11 dapat dilihat masih ada responden yang menilai komitmen KPI dalam membantu mengatur infrastruktur penyiaran masih “buruk” dan “sangat buruk”. Hasil penelitian ini menandakan bahwa masih ada ketidakpuasan publik dalam menilai peran KPI dalam membantu mengatasi persoalan infrastruktur penyiaran.

Dikaitkan dengan komitmen KPI dalam membangun iklim penyiaran yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait juga belum sepenuhnya optimal. Hasil penelitian ini menunjukkan terdapat 14,3 persen responden menilai “buruk” komitmen tersebut dan bahkan 4,8 persen menilainya “sangat buruk”. Penilaian “buruk” disebabkan oleh adanya ketidakpuasan penyelenggara penyiaran di daerah terhadap sikap KPID yang kurang berani mengambil sikap dalam merespon ‘intervensi’ lembaga penyiaran Jakarta ke daerah. Sebagaimana telah disinggung di bab pertama, sebagian besar responden yang terlibat dalam penelitian ini berasal dari daerah. Walaupun penilaian di sini lebih ditujukan kepada KPID, tapi hasil penelitian ini sebenarnya juga merefleksikan ketidakpuasan

stakeholders lokal terhadap Pemerintah yang masih kurang mampu menegakkan iklim penyiaran yang sehat.

Masih belum optimalnya komitmen KPI/KPID dalam mengatur iklim penyiaran yang sehat memengaruhi penilaian responden atas komitmen KPI/KPID terhadap tatanan komunikasi nasional yang adil, merata, dan seimbang. Hampir setengah jumlah responden, yaitu 46,9 persen, hanya menilai komitmen tersebut “sedang” atau biasa saja. Sementara itu, sebanyak 8,2 persen menilainya “buruk” dan 2 persen menilainya “sangat buruk”. Temuan-temuan ini perlu direspon secara serius oleh KPI/KPID dan juga Pemerintah karena konstitusi mengamanatkan para regulator penyiaran ini mengembangkan suatu tatanan informasi yang adil, merata dan seimbang bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Persoalan komitmen lembaga regulator juga berkaitan dengan komitmen Pemerintah (Kemenkominfo) dalam menegakkan peraturan penyiaran. Selama ini ada ketidakselarasan antara KPI dengan Kemenkominfo dalam menegakkan peraturan penyiaran. Misalnya terkait dengan rencana aksi korporasi pengambilan saham PT Indosiar Karya Mandiri, Tbk oleh PT Elang Mahkota, Tbk yang terjadi beberapa waktu lalu. KPI menilai rencana aksi korporasi ini memungkinkan adanya potensi pelanggaran peraturan perundang-undangan bidang penyiaran. KPI Pusat telah meminta kepada Menteri Komunikasi dan Informatika untuk melaksanakan kewenangannya berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran dan juga Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2005, namun sayangnya permintaan ini tidak ditanggapi dengan semestinya. Persoalan lain menyangkut permintaan KPI kepada Pemerintah untuk menunda proses digitalisasi penyiaran hingga Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran hasil revisi ditetapkan, tapi Pemerintah ngotot untuk terus melaksanakan proses digitalisasi²⁰.

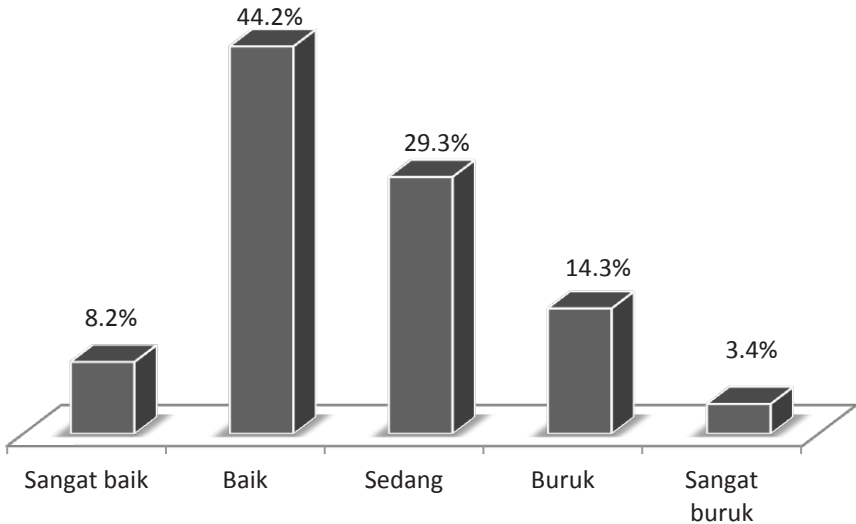
20 Pandangan KPI tentang ini tertuang dalam buku *Dinamika Penyiaran Indonesia Sebuah Laporan Kinerja KPI Pusat Tahun 2012* yang diterbitkan oleh KPI (p. 17-34). Sementara tekad pemerintah untuk terus memproses digitalisasi tergambar dalam artikel Amir Effendi Siregar “Akal-Akalan Permen Digital”, *Kompas*, 5 April 2014.

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

Ketidakselarasan ini menjadi perhatian publik dan memengaruhi penilaian mereka terhadap komitmen Pemerintah dalam menegakkan peraturan penyiaran. Temuan penelitian menunjukkan penilaian terhadap komitmen tersebut belum optimal. Sebanyak 14,3 persen responden menilai komitmen tersebut “buruk” dan bahkan sebanyak 3,4 persen menilainya “sangat buruk”.

Grafik 4.12

Komitmen Pemerintah Menegakkan Peraturan



5. Etika Lembaga Regulator

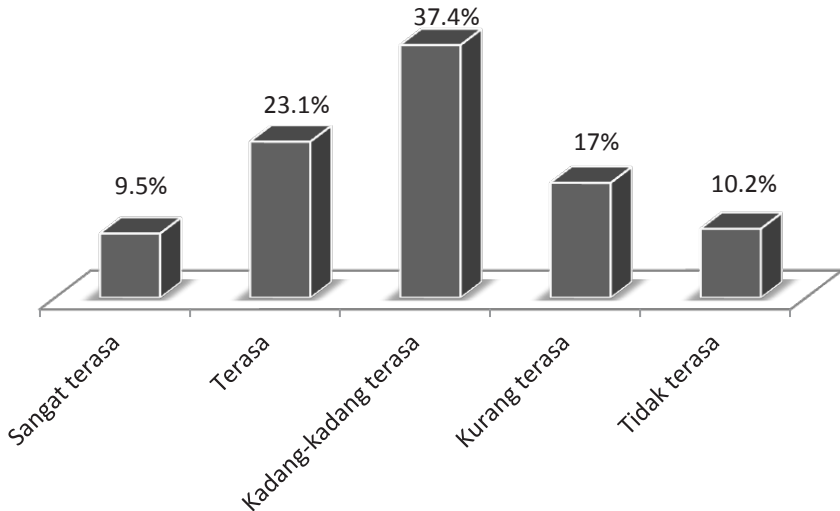
Dalam menilai etika, isu diskriminasi dalam pelayanan publik menjadi perhatian utama. Isu diskriminasi merupakan barometer penting untuk mengukur sejauh mana pelayanan lembaga regulator terhadap pemohon izin penyelenggaraan penyiaran dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Sebagaimana layaknya

lembaga pemerintah ataupun institusi yang melayani kepentingan publik, seharusnya pelayanan secara adil dan merata tanpa adanya diskriminasi diberlakukan. Pelayanan yang diberikan atas dasar *fairness* menjadi acuan penting dalam *good governance*.

Temuan penelitian mengindikasikan pelayanan yang diskriminatif masih dirasakan oleh *stakeholders*. Sebanyak 37,4 persen menyatakan bahwa diskriminasi pelayanan “terkadang masih mereka rasakan”, 23,1 persen responden menyatakan bahwa mereka masih “merasakan”, dan bahkan 9,5 persen menyatakan “sangat merasakan”. Grafik 4.13 memberikan gambaran temuan ini.

Grafik 4.13

Penilaian Responden terhadap Pelayanan Diskriminatif



Berdasarkan hasil wawancara dengan penyelenggara penyiaran terdapat kesan bahwa persoalan diskriminasi ini berkaitan dengan besarnya modal yang dimiliki oleh pemohon. Beberapa responden

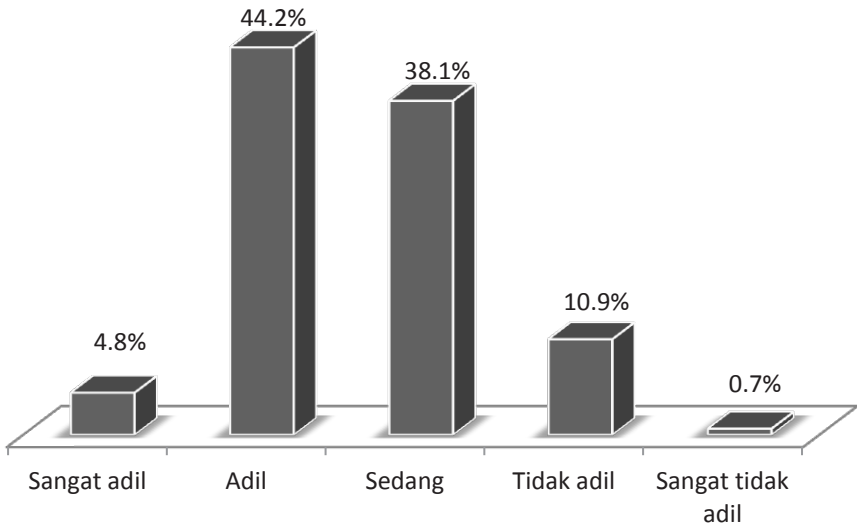
Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

menyatakan bahwa proses perizinan pemohon yang memiliki modal finansial cukup kuat cenderung lebih cepat daripada lembaga penyiaran yang memiliki modal pas-pasan.

Persoalan etika lembaga regulator juga berkaitan dengan masih belum optimalnya prinsip *fairness* (keadilan) dijalankan oleh Kemenkominfo dalam pemberian izin penyelenggaraan penyiaran. Prinsip *fairness* dalam penelitian ini merujuk pada elemen-elemen moral seperti kejujuran, keadilan, imparcialitas dan juga netralitas. Prinsip ini dinilai penting oleh peneliti dalam mengukur profesionalitas karena berhubungan dengan upaya mewujudkan *good governance* di bidang penyiaran.

Grafik 4.14

Kemenkominfo dalam Menjalankan Prinsip *Fairness* dalam Pemberian Izin



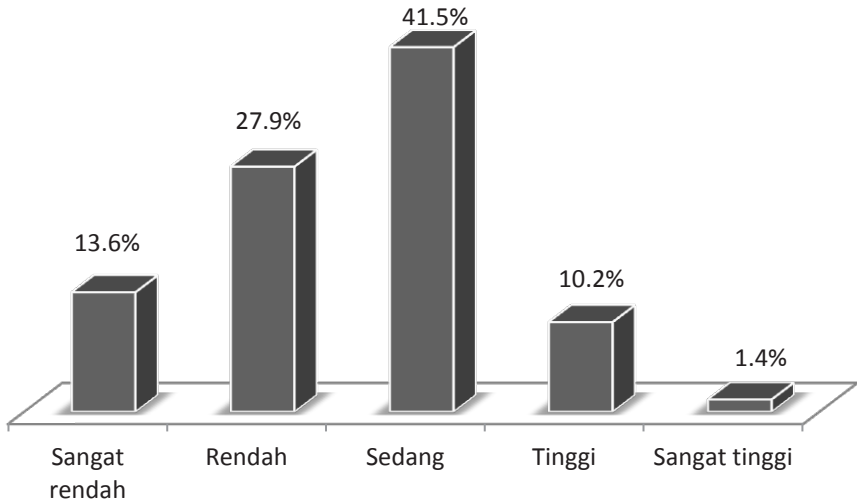
Berdasarkan hasil penelitian, sebanyak 10,9 persen responden menilai bahwa Kemenkominfo “tidak adil” dalam pemberian izin dan bahkan 0,7 persen menilainya “sangat tidak adil”. Temuan ini didukung oleh hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan sejumlah *stakeholders*. Mereka menilai bahwa Kemenkominfo menunjukkan sikap yang kurang *fair* kepada pemohon. Prioritas diberikan kepada penyelenggara penyiaran dengan modal kuat, memiliki hubungan dengan penyiaran Jakarta, dan didukung oleh kalangan politisi.

6. Penyalahgunaan Kekuasaan oleh Lembaga Regulator

Penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan merupakan penyebab utama tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, persoalan ini dianggap krusial dalam menilai profesionalitas regulator. Berdasarkan hasil penelitian, ada indikasi penyalahgunaan kekuasaan oleh Kemenkominfo dalam memberikan dan/atau memperpanjang izin penyiaran. Sebanyak 10,2 persen menyatakan bahwa indikasi penyalahgunaan kekuasaan di Kemenkominfo dalam memberikan atau memperpanjang izin penyiaran “tinggi” dan 1,4 persen “sangat tinggi”. Temuan ini juga mengindikasikan bahwa sebagian *stakeholders* meragukan atau tidak memercayai sikap mental dan moral Kemenkominfo dalam memberikan izin tersebut. Temuan ini seharusnya disikapi oleh Kemenkominfo dengan memperluas transparansi dan akuntabilitas tata kelola perizinan penyiaran.

Grafik 4.15

Penilaian Responden terhadap Indikasi Penyalahgunaan Kekuasaan di Kemenkominfo dalam Memberikan atau Memperpanjang Izin Penyiaran



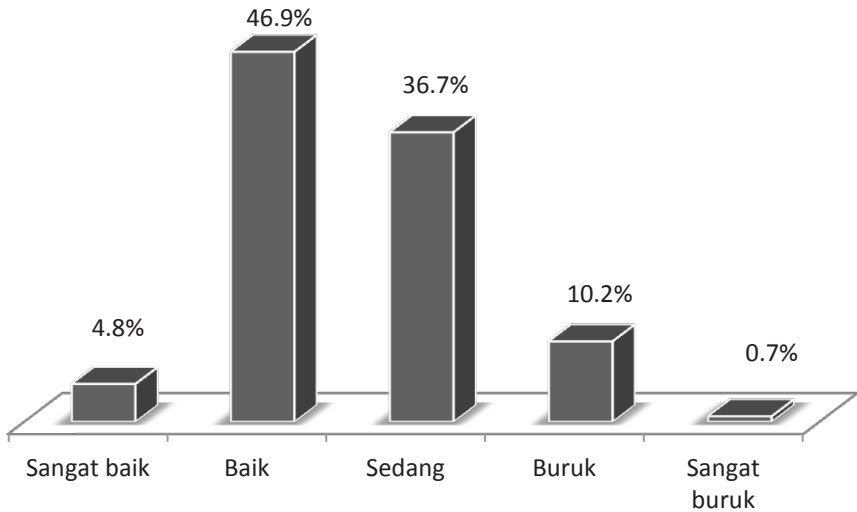
7. Objektivitas dan Independensi Lembaga Regulator

Kemenkominfo dalam memberikan izin siaran seharusnya objektif. Objektif di sini diartikan sebagai tindakan yang didasarkan pada kenyataan yang terukur dengan menggunakan rasionalitas sebagai instrumen dalam menentukan nilai objek tertentu.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pandangan responden objektivitas Kemenkominfo dalam menilai permohonan perizinan masih kurang optimal. Sebanyak 10,2 persen responden menilainya “buruk” dan 0,7% menilainya “sangat buruk”.

Grafik 4.16

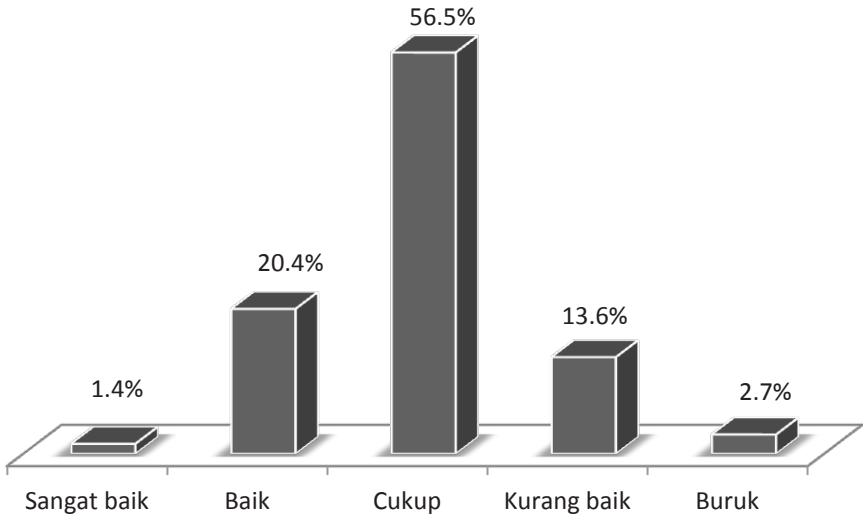
Objektivitas Kemenkominfo dalam Menilai Permohonan Perizinan



Di samping bertindak objektif, sebagai regulator, Kemenkominfo dengan kewenangan dan legalitas yang dimilikinya dituntut untuk bersifat netral dan mandiri tanpa dipengaruhi oleh faktor-faktor penekan dalam membuat keputusan. Kemandirian ini sangat penting agar keputusan pemberian izin jatuh pada orang atau pihak yang tepat sehingga penyelenggaraan penyiaran nantinya memiliki manfaat bagi masyarakat luas dan bukannya kelompok-kelompok kepentingan tertentu.

Grafik 4.17

Tingkat Independensi Kemenkominfo dalam Memberikan Izin Siaran



Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat independensi Kemenkominfo dalam memberikan izin siaran masih juga belum optimal. Meskipun sebanyak 56,5 persen responden menilai bahwa tingkat independensi Kemenkominfo dalam memberikan izin siaran “cukup”, dan sebanyak 20,4 persen menilai “baik”, namun sebanyak 13,6 persen responden masih menilainya “kurang baik” dan bahkan 2,7 persen “buruk”.

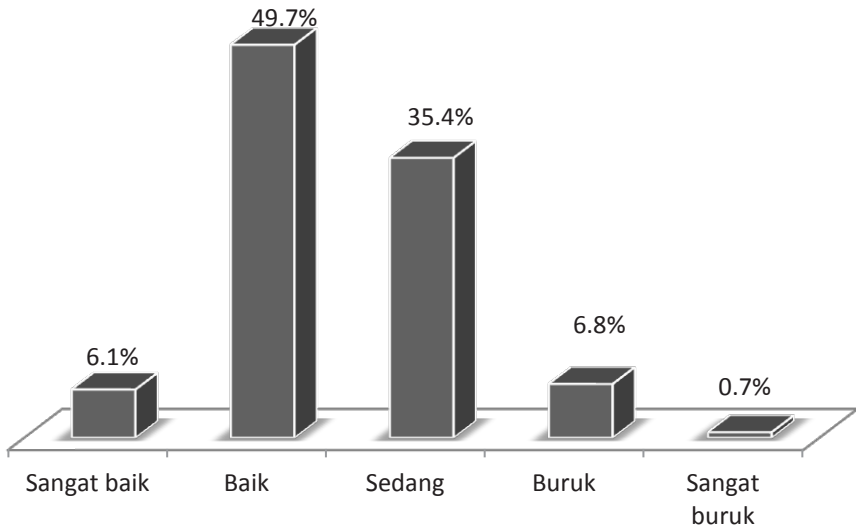
Berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah penyelenggara penyiaran di daerah terungkap penilaian bahwa dalam pemberian izin penyelenggaraan penyiaran Kemenkominfo terlalu mengutamakan kepentingan televisi “nasional berjaringan”, yaitu 10 televisi komersial “Jakarta” yang selama ini melakukan siaran secara nasional. Kemenkominfo dinilai tidak berdaya menghadapi tekanan televisi komersial tersebut. Persoalan ini dalam penilaian para responden

telah mengakibatkan habisnya alokasi frekuensi sehingga orang lokal sendiri tidak kebagian jatah frekuensi di daerahnya sendiri.

Di sisi KPI, objektivitas dalam memberikan rekomendasi kelayakan dan independensi merupakan hal penting yang perlu dievaluasi. Pemberian rekomendasi kelayakan izin siaran seharusnya dilakukan dengan menjunjung tinggi prinsip objektivitas. Prinsip ini mengacu pada persyaratan dan indikator yang jelas tentang kelayakan permohonan izin penyelenggara penyiaran. Berdasarkan hasil penelitian ini, diketahui bahwa objektivitas KPI dalam memberikan rekomendasi kelayakan cukup positif meskipun belum optimal. Sebanyak 49,7 persen responden menilai “baik” objektivitas KPI dalam memberikan rekomendasi kelayakan dan sebanyak 35,4 persen menilainya “sedang”. Meski demikian, 6,8 persen responden menilainya “buruk” dan 0,7 persen “sangat buruk”.

Grafik 4.18

Objektivitas KPI dalam Memberikan Rekomendasi Kelayakan

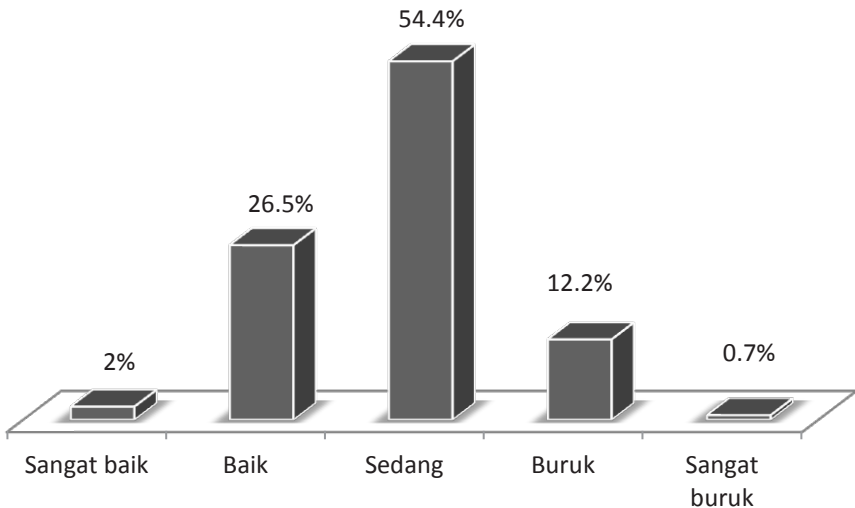


Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

Profesionalitas KPI juga diukur dari sejauhmana lembaga regulator ini memiliki kemandirian atau independensi dalam mengawasi isi siaran. Prinsip mampu mengawasi secara independen inilah yang menjadi tolok ukur apakah profesionalitas KPI memiliki daya tahan dari pengaruh pihak luar. Jamak diketahui bahwa penyelenggaraan penyiaran bersifat dinamis sehingga menuntut adanya energi lebih untuk mengawasi dinamika tersebut. Pengawasan yang profesional adalah ketika dilakukan secara independen dan objektif sehingga jika terjadi pelanggaran atau penyimpangan akan dengan tegas dapat menjatuhkan teguran, sanksi, dan bahkan rekomendasi pencabutan izin siaran. Berikut pendapat responden mengenai tingkat independensi KPI dalam menjalankan tugasnya mengawasi isi siaran yang terjaring dalam survei.

Grafik 4. 19

Tingkat Independensi KPI dalam Mengawasi Isi Siaran



Berdasarkan grafik tersebut, tampak bahwa tingkat independensi KPI dalam mengawasi isi siaran masih belum optimal. Sebanyak 54,4 persen responden menilai “sedang” yang artinya menurut responden tingkat independensi KPI dalam mengawasi isi siaran biasa saja. Sebanyak 12,2 persen responden menilai tingkat independensi KPI “buruk”, dan bahkan 0,7 persen menilainya “buruk sekali”. Temuan ini seharusnya disikapi oleh KPI untuk mengoptimalkan independensinya dalam mengawasi isi siaran karena persoalan ini penting dalam menjaga nilai-nilai demokrasi (pluralisme) dalam penyiaran.

Perbandingan Penilaian Responden terhadap Profesionalitas di Setiap Wilayah Penelitian

Jika kinerja regulator antardaerah dibandingkan, penilaian responden terhadap profesionalitas lembaga regulator ternyata cukup bervariasi. Di daerah Yogyakarta, responden cenderung menilai “tinggi” profesionalitas lembaga regulator dibanding daerah lain. Hal ini berarti bahwa profesionalitas lembaga regulator di Yogyakarta dinilai cukup bagus oleh responden. Kecenderungan penilaian yang positif terhadap profesionalitas lembaga regulator juga dijumpai di Makassar. Penilaian yang agak moderat ditunjukkan oleh responden di Padang dan di Ternate. Sementara itu, di Kupang dan di Jakarta, responden cenderung menilai negatif profesionalitas regulator. Tabel 4.3 memberikan gambaran hasil yang dimaksud.

Tabel 4.3

Perbandingan Penilaian Profesionalitas Lembaga Regulator Berdasarkan Wilayah Penelitian

Wilayah Penelitian	Profesionalitas			Total
	Rendah Frekuensi (persen)	Sedang Frekuensi (persen)	Tinggi Frekuensi (persen)	
Makassar	2 (8,0 %)	18 (72%)	5 (20%)	25 (100%)
Padang	1 (4,0%)	23 (92%)	1(4%)	25 (100%)
Ternate	5 (20%)	15 (60%)	5 (20%)	25 (100%)
Jakarta	4 (16,7%)	20 (83,3%)	0 (.0%)	24 (100%)
Yogyakarta	1 (4,2 %)	17 (70,8%)	6 (25%)	24 (100%)
Kupang	5 (20,8%)	17 (70,8%)	2 (8,3%)	24 (100%)
Total	18 (12,2%)	110 (74,8%)	19 (12,9%)	147 (100%)

Di masing-masing daerah pun, ternyata penilaian responden terhadap ketujuh dimensi profesionalitas berbeda-beda. Temuan ini menunjukkan persoalan yang dihadapi oleh regulator penyiaran di setiap daerah yang juga berbeda-beda.

Pada dimensi efisiensi, jumlah responden yang menilai “tinggi” dimensi ini sebagian besar berasal dari Makassar. Di sana, sebanyak 68 persen responden menilai bahwa efisiensi lembaga regulator “tinggi” dan tidak ada satu pun responden yang menilainya “rendah”. Sementara itu, di Kupang, persentase responden yang memberikan penilaian “rendah” lebih banyak dibandingkan daerah lain. Di Kupang, 16 persen responden menilai bahwa tingkat efisiensi lembaga regulator “rendah” dan 54,2 persen menilainya “tinggi”.

Pada dimensi standardisasi pelayanan, responden yang menilai “tinggi” dimensi ini banyak yang berasal dari Kupang. Sebanyak 37,5 persen responden di daerah ini memberikan penilaian bahwa standardisasi prosedur pelayanan yang ditetapkan oleh lembaga regulator “tinggi”. Sementara itu, jika dibandingkan daerah lain,

jumlah responden yang menilai “rendah” standardisasi pelayanan relatif banyak dijumpai di Ternate, yaitu sebanyak 8 persen.

Terkait dengan dimensi kompetensi regulator, sangat sedikit responden di semua wilayah penelitian memberikan penilaian “tinggi”. Sebagian besar jawaban responden terdistribusi pada penilaian “sedang” dan “rendah”. Seperti disinggung di bagian awal bab ini, persoalan kompetensi merupakan persoalan terberat kedua setelah persoalan etika yang harus segera diselesaikan oleh lembaga regulator. Jika dibandingkan hasil penelitian antarwilayah penelitian, sebagian besar responden di Jakarta (66,7 persen) menilai “rendah” kompetensi tersebut. Begitu pula di Yogyakarta, sebanyak 41,7 persen responden menyatakan kompetensi regulator “rendah”. Hanya ada 1 responden saja (4,2 persen) di Kupang yang memberikan penilaian “tinggi”. Tabel 4.4 memberikan gambaran hasil yang dimaksud.

Tabel 4.4

Perbandingan Penilaian Responden terhadap Dimensi Kompetensi/ Kapasitas Regulator Berdasarkan Wilayah Penelitian

Wilayah penelitian	Kompetensi/Kapasitas			Total
	Rendah Frekuensi (persen)	Sedang Frekuensi (persen)	Tinggi Frekuensi (persen)	
Makassar	5 (20%)	20 (80%)	0 (.0%)	25 (100%)
Padang	4 (16%)	21 (84%)	0 (.0%)	25 (100%)
Ternate	6 (24%)	19 (76%)	0 (.0%)	25 (100%)
Jakarta	16 (66,7%)	8 (33,3%)	0 (.0%)	24 (100%)
Yogyakarta	10 (41,7%)	14 (58,3%)	0 (.0%)	24 (100%)
Kupang	7 (29,2%)	16 (66,7%)	1 (4,2%)	24 (100%)
Total	48 (32,7%)	98 (66,7%)	1 (0,7%)	147 (100%)

Penilaian atas komitmen lembaga regulator oleh responden di wilayah Makassar relatif tinggi dibandingkan daerah-daerah lainnya.

Sebanyak 36 persen responden di wilayah ini menilai komitmen regulator “tinggi” dan 52 persen menilai “sedang”. Hal sebaliknya terjadi di Jakarta, sebanyak 41,7 persen responden menilai komitmen lembaga regulator “rendah”, 58,3 persen menilainya “sedang”, dan bahkan tidak ada satupun yang menilainya “tinggi”.

Terkait dengan dimensi etika, seperti juga telah disinggung pada bagian sebelumnya di Bab ini, responden memiliki penilaian paling buruk dibandingkan dimensi-dimensi profesionalitas yang lain. Jumlah responden terbanyak yang menilai “rendah” tingkatan etis lembaga regulator penyiaran ada di Kupang dan Jakarta. Di Kupang, 79,2 persen responden menilai etika regulator “rendah”. Di Jakarta, 62,5 persen responden pun menilainya “rendah”. Meski sejumlah responden di berbagai daerah memberi nilai “sedang”, namun jika diamati *trend* data hasil penelitian menunjukkan kecenderungan ke arah penilaian yang buruk. Hal ini menandai masih banyaknya responden yang mempersoalkan etika regulator. Tabel 4.5 menunjukkan temuan penelitian.

Tabel 4.5
Perbandingan Penilaian Responden terhadap Dimensi Etika
Berdasarkan Wilayah Penelitian

Wilayah penelitian	Etika			Total
	Rendah Frekuensi (persen)	Sedang Frekuensi (persen)	Tinggi Frekuensi (persen)	
Makassar	6 (24%)	19 (76%)	0 (.0%)	25 (100%)
Padang	9 (36%)	16 (64%)	0 (.0%)	25 (100%)
Ternate	13 (52%)	12 (48%)	0 (.0%)	25 (100%)
Jakarta	15 (62,5%)	9 (37,5%)	0 (.0%)	24 (100%)
Yogyakarta	12 (50%)	11 (45,8%)	1 (4,2%)	24 (100%)
Kupang	19 (79,2%)	5 (20,8%)	0 (.0%)	24 (100%)
Total	74 (50,3%)	72 (49%)	1 (0,7%)	147 (100%)

Abuse of power masih dirasakan cukup tinggi oleh sejumlah responden di wilayah Makassar dan Ternate. Sebanyak 20 persen responden di Makassar memberikan penilaian bahwa *abuse of power* masih “tinggi”. Daerah lain yang juga masih merasakan “tingginya” *abuse of power* adalah Ternate. Di wilayah ini, sebanyak 12 persen responden menilai *abuse of power* “tinggi”. Hasil selengkapnya dapat dilihat dalam tabel 4.6.

Tabel 4.6

Perbandingan Penilaian pada Dimensi *Abuse of Power* Berdasarkan Wilayah Penelitian

Wilayah penelitian	<i>Abuse of Power</i>			Total
	Rendah Frekuensi (persen)	Sedang Frekuensi (persen)	Tinggi Frekuensi (persen)	
Makassar	1 (4%)	19 (76%)	5 (20%)	25 (100%)
Padang	1 (4%)	23 (92%)	1 (4%)	25 (100%)
Ternate	7 (28%)	15 (60%)	3 (12%)	25 (100%)
Jakarta	7 (29,2%)	16 (66,7%)	1 (4,2%)	24 (100%)
Yogyakarta	4 (16,7%)	18 (75%)	2 (8,3%)	24 (100%)
Kupang	9 (37,5%)	13 (54,2%)	2 (8,3%)	24 (100%)
Total	29 (19,7%)	104 (70,7%)	14 (9,5%)	147 (100%)

Pada dimensi independensi, jumlah responden di berbagai wilayah penelitian yang memberikan penilaian bahwa independensi lembaga regulator “rendah” lebih banyak daripada responden yang menilai “tinggi”. Kasus yang mencolok dijumpai di Kupang. Sebanyak 50 persen responden di sini menilai independensi lembaga regulator “rendah”. Tabel 4.7 memberikan gambaran yang dimaksud.

Tabel 4.7

Perbandingan Penilaian pada Dimensi Independensi Berdasarkan Wilayah Penelitian

Wilayah penelitian	Independensi			Total
	Rendah Frekuensi (persen)	Sedang Frekuensi (persen)	Tinggi Frekuensi (persen)	
Makassar	4 (16%)	17 (68%)	4 (16%)	25 (100%)
Padang	5 (20%)	18 (72%)	2 (8%)	25 (100%)
Ternate	6 (24%)	18 (72%)	1 (4%)	25 (100%)
Jakarta	4 (16,7%)	19 (79,2%)	1 (4,2%)	24 (100%)
Yogyakarta	8 (33,3%)	11 (45,8%)	5 (20,8%)	24 (100%)
Kupang	12 (50%)	12 (50%)	0 (.0%)	24 (100%)
Total	39 (26,5%)	95 (64,6%)	13 (8,8%)	147 (100%)

Berdasarkan temuan penelitian, tampak jelas bahwa persoalan profesionalitas lembaga regulator di setiap daerah relatif berbeda-beda. Sebagai contoh, persoalan efisiensi lembaga regulator paling serius dihadapi Kupang, standardisasi pelayanan di Ternate, kompetensi regulator di Jakarta, komitmen lembaga regulator juga di Jakarta, persoalan etika di Kupang dan juga di Jakarta, *abuse of power* juga di Kupang dan di Jakarta, dan independensi di Kupang dan Yogyakarta. Untuk dapat memberikan gambaran tentang persoalan profesionalitas apa saja yang saat ini dihadapi lembaga regulator berdasarkan penilaian *stakeholders*, Tabel 4.8 menyajikan rangkuman urutan-persoalan profesionalitas lembaga regulator di masing-masing daerah. Urut-urutan ini menunjukkan persoalan yang dianggap paling bermasalah hingga persoalan yang dianggap kurang bermasalah.

Tabel 4.8

Urut-Urutan Persoalan Profesionalitas Regulator di Setiap Daerah

Daerah	Dimensi
Makassar	Kompetensi Etika Independensi Komitmen <i>Abuse of power</i> Standardisasi Efisiensi
Padang	Etika Independensi Kompetensi Komiten <i>Abuse of power</i> Standardisasi Efisiensi
Ternate	Etika <i>Abuse of power</i> Independensi Kompetensi Komitmen Standardisasi Efisiensi
Jakarta	Kompetensi Etika Komitmen <i>Abuse of power</i> Independensi Standardisasi Efisiensi

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

Yogyakarta

- Etika
- Kompetensi
- Independensi
- Abuse of power*
- Komitmen
- Standardisasi
- Efisiensi

Kupang

- Etika
- Independensi
- Abuse of power*
- Kompetensi
- Efisiensi
- Komitmen
- Standardisasi

BAB V

TATA KELOLA REGULATOR PENYIARAN

KEMENKOMINFO dan KPI, sebagai lembaga yang mengatur bidang penyiaran, memiliki peran vital dan strategis bagi keberlangsungan iklim penyiaran yang sehat dan demokratis. Sebagai negara demokrasi, kehadiran Kemenkominfo dan KPI tidak lain adalah untuk menjamin kepastian hukum dan etika di ranah penyiaran. Untuk itulah, dalam menjalankan fungsinya, Kemenkominfo dan KPI harus mampu menjalankan tata kelola yang baik sehingga eksistensinya dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Prinsip-prinsip tata kelola yang baik harus dipenuhi sejalan dengan tata kelola penyelenggaraan kelembagaan yang dikenal sebagai *good governance*. Setidaknya, terdapat dua belas prinsip tata kelola yang baik bagi yang mendukung kemampuan regulator di sebuah negara untuk mewujudkan *good governance*, yakni: (1) Wawasan ke depan (*visionary*); (2) Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*); (3) Partisipasi masyarakat (*participation*); (4) Tanggung gugat (*accountability*); (5) Supremasi hukum (*rule of law*); (6) Demokrasi (*democracy*); (7) Profesionalitas dan kompetensi (*professionalism and competency*); (8) Daya tanggap (*responsiveness*); (9) Keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*); (10) Desentralisasi (*decentralization*); (11) Kemitraan (*partnership*);

dan (12) Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*). Penerapan kedua belas prinsip pokok *good governance* bagi regulator penyiaran secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Tata kelola yang berwawasan ke depan (visi strategis). Semua kegiatan regulator didasarkan pada visi dan misi dan jangka waktu pencapaian yang jelas serta dilengkapi strategi implementasi yang tepat sasaran dan berkesinambungan. Dalam kaitan ini Kemenkominfo dan KPI dituntut memiliki program kerja dan prioritas yang jelas, terarah, serta terukur, baik jangka panjang maupun jangka pendek.
2. Tata kelola regulator yang bersifat terbuka (transparan). Wujud nyata prinsip ini dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang regulator penyiaran seperti peraturan, kebijakan, program, kegiatan, prosedur penyusunan aturan, pengurusan perizinan, kejelasan biaya pengurusan, dan sebagainya, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
3. Tata kelola yang mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat luas yang berkepentingan ikut serta atau terlibat dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik di bidang penyiaran.
4. Tata kelola yang bertanggung jawab/bertanggung gugat (akuntabel). Lembaga regulator penyiaran dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya sebagaimana tercantum dalam undang-undang. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya dapat dipertanggungjawabkan. Inti dari akuntabilitas regulator

penyiaran adalah pertanggungjawaban pejabat publik Kemenkominfo dan komisioner KPI terhadap masyarakat yang memberinya wewenang untuk mengurus kepentingan mereka di bidang penyiaran.

5. Tata kelola yang menjunjung supremasi hukum. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya perlakuan, penindakan, dan pemberian sanksi dengan hak dan kewajiban yang sama, misalnya dalam hal pengurusan izin dan penegakan penyalahgunaan frekuensi publik. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, adil, serta tidak tunduk pada rekayasa politik.
6. Tata kelola yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan tentang penyiaran, baik di pusat maupun daerah, dilakukan melalui mekanisme demokrasi dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus *stakeholders* penyiaran agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Tata kelola yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata dari prinsip profesionalitas dan kompetensi dapat dilihat dari banyak indikator, antara lain upaya evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan sumber daya manusia, mulai dari proses seleksi, penentuan kompetensi, pencatatan *track record*, integritas, dan berujung pada kinerja regulator.
8. Tata kelola yang cepat tanggap (responsif). Regulator harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi, mengakomodasi aspirasi masyarakat di bidang penyiaran, serta mengambil inisiatif untuk merespon isu publik di bidang penyiaran dan mengatasi berbagai masalah

yang dihadapi masyarakat, termasuk komunitas, dan masyarakat pedalaman.

9. Tata kelola yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Regulator penyiaran, baik di tingkat pusat maupun daerah harus selalu mempertimbangkan dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, memperpendek jalur birokrasi, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.
10. Tata kelola yang terdesentralisasi. Pendelegasian tugas dan kewenangan regulator pusat ke daerah serta pembagian kerja yang merata dalam struktur kelembagaan sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, memotong birokrasi yang berbeli-belit, serta memberikan keleluasaan yang cukup bagi regulator daerah untuk mengelola penyiaran daerah.
11. Tata kelola yang mendorong kemitraan dengan *stakeholders* penyiaran, seperti masyarakat, dunia usaha, LSM, institusi pendidikan, dan semua pihak yang memiliki kepentingan terhadap frekuensi milik publik. Kerja sama ini terutama merupakan dukungan kepada *stakeholders* agar akses terhadap regulator selalu terbuka dan, di sisi lain, tingkat literasi *stakeholders* terhadap media penyiaran semakin meningkat.
12. Tata kelola yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan (kesetaraan). Pengurangan kesenjangan ini terlihat dari komitmen dalam menghindari perlakuan diskriminatif terhadap *stakeholders* penyiaran di pusat-daerah, antardaerah, perkotaan-pedesaan, atau jenis

lembaga penyiaran swasta-komunitas-publik. Dalam kaitan ini, prinsip kesetaraan dalam hukum, adil, dan proporsional merupakan wujud nyata dari komitmen mengurangi kesenjangan.

Dari berbagai dimensi tersebut, dalam penelitian ini, pihak-pihak yang bersinggungan dan berurusan dengan Kemenkominfo dan KPI, khususnya dalam bidang perizinan penyiaran diminta menilai tata kelola pada kedua lembaga tersebut terkait dengan tiga aspek: *Pertama*, koordinasi antarregulator, khususnya koordinasi dua arah antara Kemenkominfo dan KPI. *Kedua*, sosialisasi prosedur terkait ketersediaan frekuensi, tender frekuensi, proses pelamar, Evaluasi Dengar Pendapat (EDP), dan pengumuman pemenang. *Ketiga*, inovasi, yakni fleksibilitas KPID dalam memberikan rekomendasi izin penyiaran di tingkat lokal.

Jika ketiga aspek penilaian terhadap indikator tata kelola yang baik bagi regulator tersebut diakumulasi berdasarkan kategori “rendah”, “sedang”, dan “tinggi”, maka terlihat bahwa sebanyak 76,9 persen responden menilai tata kelola di lembaga regulator penyiaran tergolong “sedang”, sebanyak 17,7 persen menilai tata kelola Kominformo dan KPI “tinggi”, dan sebanyak 5,4 persen memberikan penilaian kategori “rendah”. Temuan ini menunjukkan bahwa tata kelola lembaga regulator penyiaran masih memiliki permasalahan.

Tabel 5.1

Tata Kelola Regulator Penyiaran

Kategori	Frekuensi	Persentase
Rendah	8	5,4
Sedang	113	76,9
Tinggi	26	17,7
Total	147	100

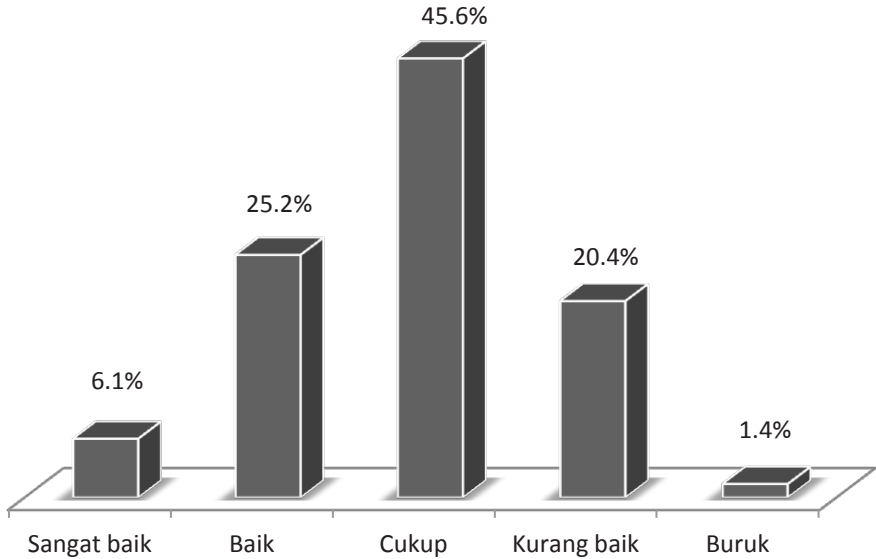
Penilaian Responden terhadap Dimensi-Dimensi Tata Kelola

1. Koordinasi Antarlembaga Regulator

Landasan hukum yang menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga regulator bekerja sama secara sinergis tertuang dalam Undang-Undang No.32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Undang-undang ini kemudian dijabarkan secara lebih detail dan rinci dalam regulasi turunannya, antara lain: Peraturan Pemerintah (PP) No. 11 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik; PP No. 12 tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik RRI; PP No. 13 tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik TVRI; PP No. 49 tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan LPA; PP No. 50 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran LPS; PP No. 51 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran LPK; PP No. 52 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran LPB; PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; Peraturan Menteri (Permen) No. 28 tahun 2008 tentang Tata Cara dan Persyaratan Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran; dan Permen No. 18 tahun 2009 tentang Tata Cara dan Proses Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dari landasan hukum tersebut, aplikasi pengaturan penyiaran di lapangan mengalami berbagai dinamika. Hal itu tertangkap dari penjarangan persepsi responden dalam menilai koordinasi kerja antarregulator. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa koordinasi antarlembaga regulator belum optimal. Meskipun sebanyak 45,6 persen responden menilai koordinasi Kemenkominfo dan KPI “cukup” dan 25,2 persen menilainya “baik”, sebanyak 20,4 persen responden memberikan penilaian “kurang baik” dan bahkan 1,4 persen menilai “buruk”. Selengkapnyanya, penilaian responden mengenai koordinasi antarregulator dapat dilihat dalam grafik 5.1.

Grafik 5.1
Koordinasi Antarregulator



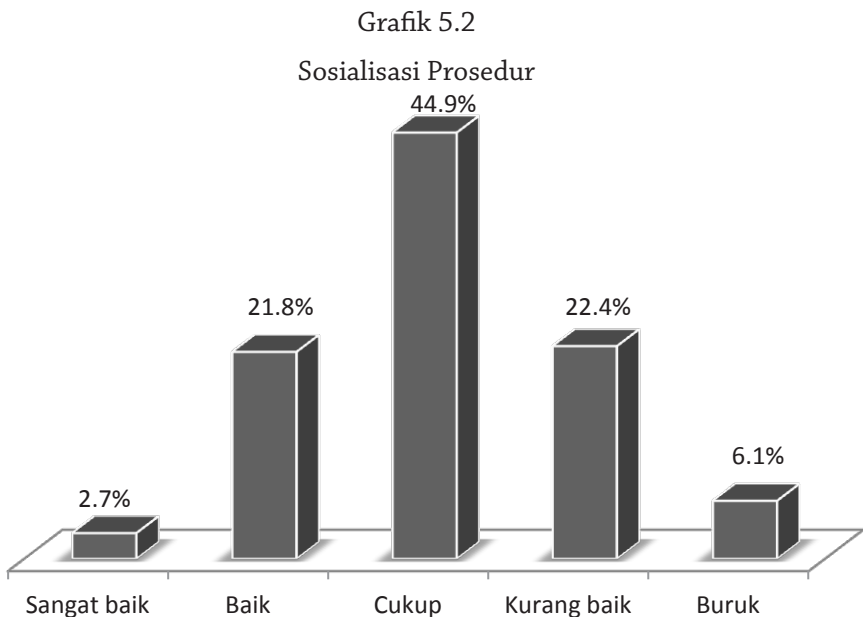
Koordinasi yang baik antarlembaga regulator merupakan prasyarat untuk mewujudkan komunikasi yang efektif sekaligus menghindari tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan. Bentuk koordinasi yang baik antara KPID, Kemenkominfo, termasuk Balmon soal perizinan, misalnya, akan berdampak pada sistem kerja yang efisien, baik dalam menangani permohonan baru atau perpanjangan izin sehingga pemohon tidak perlu merasa ada kerumitan birokrasi yang sebenarnya dapat disederhanakan.

2. Sosialisasi Kebijakan

Indikator kedua tata kelola (setelah koordinasi) adalah sosialisasi prosedur perizinan terkait kesediaan frekuensi, tender frekuensi, status pelamar, Evaluasi Dengar Pendapat (EDP), dan pengumuman pemenang. Sosialisasi merujuk pada keaktifan regulator untuk menyampaikan informasi kepada publik melalui

beragam media. Tujuan pokoknya, selain memudahkan publik dan regulator sendiri, sosialisasi yang mencukupi juga menjadi sarana efektif untuk mengoptimalkan pengawasan publik terhadap kerja regulator dan segala aktivitas regulator berdasarkan prinsip transparansi dan keterbukaan informasi, sekaligus mengurangi potensi kecurangan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa sosialisasi kebijakan penyiaran yang dilakukan oleh lembaga regulator masih belum optimal. Hal ini terlihat dari cukup banyaknya responden yang memberikan penilaian “kurang baik” dan bahkan “buruk”. Data penelitian menunjukkan sebanyak 22,4 persen responden menyatakan sosialisasi yang dilakukan Kemenkominfo dan KPI atau pun KPID “kurang baik” dan bahkan sebanyak 6,1 persen responden menyatakan sosialisasi regulator dalam hal proses perizinan “buruk”. Jumlah responden yang menilai “baik” dan “kurang baik” hanyalah beda tipis. Grafik 5.2 memberikan gambaran temuan yang dimaksud.

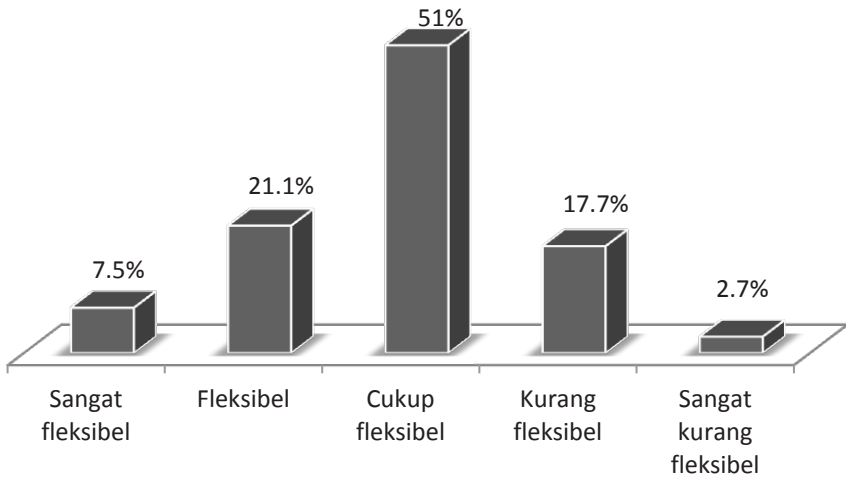


3. Tingkat Inovasi Lembaga Regulator

Penilaian tata kelola lembaga regulator juga dihubungkan dengan inovasi. Inovasi di sini diartikan sebagai fleksibilitas KPID dalam memberikan rekomendasi izin penyiaran di tingkat lokal atau daerah dengan tujuan memajukan penyiaran lokal. Dorongan bagi timbulnya inisiatif untuk melakukan inovasi yang positif idealnya muncul dari gagasan-gagasan internal jajaran pejabat Kemenkominfo maupun komisioner KPID yang berada di lingkungan yang bersangkutan. Fleksibilitas KPID di lapangan dalam mendorong dan memajukan penyiaran lokal pada kondisi tertentu sangat diperlukan karena Peraturan Pemerintah yang mengatur keberadaan lembaga penyiaran komunitas, sebagaimana tertuang dalam PP No.51 tahun 2005, belum cukup akomodatif bagi televisi komunitas. Daya pancar yang terbatas, misalnya, hanya relevan diberlakukan di daerah padat penduduk, tapi menjadi tidak tepat untuk daerah yang jarang penduduknya (pedesaan di luar Pulau Jawa). Bisa dibayangkan jika aturan ini juga berlaku di Papua. Layanan radio dan televisi komunitas hanya bisa dinikmati oleh segelintir warga karena jarak persebaran penduduk yang saling berjauhan.

Temuan penelitian ini juga mengarah pada penilaian yang belum cukup memuaskan terkait dengan fleksibilitas KPID dalam memberikan rekomendasi izin penyiaran di tingkat lokal atau daerah. Sebanyak 17,7% responden menyatakan “kurang” fleksibel. Sedangkan 2,7% responden menyatakan KPID “sangat kurang fleksibel” dalam memberikan rekomendasi izin penyiaran di tingkat lokal.

Grafik 5.3
Fleksibilitas KPID



Meskipun di satu sisi regulator seharusnya tegas dalam menegakkan peraturan, tapi di sisi lain regulator seharusnya juga melihat persoalan di lapangan. Oleh karena itu, fleksibilitas menjadi penting. Dalam hal ini, KPID sebagai regulator yang ada di daerah tentu saja mengetahui dengan lebih jelas mengenai kondisi lembaga penyiaran atau pemohon izin siaran. Ini dikarenakan faktor kedekatan jarak KPID sehingga dapat melihat langsung objek pemohon atau penyelenggara siaran. Dengan demikian, KPID mengetahui kekurangan atau kelebihan masing-masing lembaga siaran dengan berbagai faktor penyebabnya. Atas dasar pengetahuan itu, KPID memiliki fleksibilitas dalam memberikan rekomendasi izin penyiaran di tingkat lokal. Namun, bukan berarti harus melanggar aturan perundangan, tetapi lebih pada pertimbangan asas utilitas dan kondisi lingkungan.

Penilaian Responden terhadap Tata Kelola Lembaga Regulator di Setiap Wilayah Penelitian

Pada bagian sebelumnya telah disampaikan bahwa penilaian responden tentang tata kelola lembaga regulator menunjukkan kecenderungan “sedang”, yang artinya biasa saja. Kecenderungan penilaian yang demikian mengindikasikan belum maksimalnya lembaga regulator melakukan tata kelola penyelenggaraan penyiaran. Jika penilaian responden ini dilakukan *cross tabulation* dengan lokasi penelitian, di mana responden berada, maka ditemukan sejumlah variasi penilaian. Tabel 5.2 berikut memberikan gambaran tentang penilaian responden terhadap tata kelola.

Tabel 5.2

Tata Kelola Penyiaran Berdasarkan Wilayah Penelitian

Kota	Kategori Tata Kelola					
	Rendah		Sedang		Tinggi	
Makassar	3	12%	16	64%	6	24%
Padang	0	0%	24	96%	1	4%
Ternate	4	16%	13	52%	8	32%
Jakarta	1	4,2%	23	95,8%	0	0%
Yogyakarta	0	0%	17	70,8%	7	29,2%
Kupang	0	0%	20	80,3%	4	16,7%
Total	8	5,4%	113	76,9%	26	17,7%

Seperti dapat dilihat pada tabel 5.2, di Ternate, tercatat paling sedikit responden yang menilai tata kelola regulator pada kategori “sedang” (52 persen). Demikian pula untuk kategori “rendah” dan “tinggi”, Ternate menunjukkan angka paling tinggi dibanding kota lain, yakni 16 persen dan 32 persen. Jika ditelisik lebih jauh berdasarkan data kualitatif hasil wawancara mendalam dengan

informan, terungkap bahwa di mata publik penggunanya, persoalan utama pengelolaan media penyiaran di Ternate adalah kesenjangan antara keharusan menegakkan aturan yang berlaku, yang dilakukan oleh regulator khususnya Kemenkominfo, dengan kondisi lapangan yang dihadapi para pelaku media penyiaran, yang sejatinya memiliki persoalan serta kebutuhan yang berbeda. Dalam kasus ini, yang dibutuhkan oleh para pelaku di lapangan sesungguhnya adalah bantuan dan advokasi agar berkembang, sementara regulator dalam hal ini Balai Monitoring-Kemenkominfo menekankan pentingnya penegakan aturan yang identik dengan penutupan media penyiaran daerah.

Dilihat dari aspek perizinan, yang dikhawatirkan oleh para pengelola radio daerah yang mengurus izin adalah persoalan kemungkinan pembengkakan biaya. Untuk proses izin dan sertifikasi alat, misalnya, pengelola harus mendatangkan petugas dari Jakarta ke Ternate atau membawa alatnya ke Jakarta. Sebagai gambaran, jika yang datang misalnya 4 orang, maka pertanyaan mengenai siapakah yang akan menanggung biaya tiket, akomodasi, dan lain-lainnya menjadi persoalan. Ini akan sangat memberatkan bagi radio lokal jika pengelola radio yang harus menanggung semuanya. Untuk memotong administrasi di Jakarta, informan berharap proses perizinan yang terlalu panjang bisa disederhanakan, misalnya pusat cukup mempercayakan kepada regulator penyiaran daerah.

Di Makassar, responden memberikan penilaian “rendah” sebanyak 3 persen untuk tata kelola regulator penyiaran di Sulawesi Selatan. Melihat data kualitatif yang disampaikan informan dalam sesi wawancara mendalam, salah satu persoalan atas kinerja KPID Sulawesi Selatan di mata penggunanya adalah keragaman latar belakang dan kompetensi di antara komisioner yang mengakibatkan perbedaan komitmen dan integritas dalam memaksimalkan fungsi KPID sebagai lembaga regulator yang berkewajiban memajukan penyiaran daerah. Latar belakang yang mengakibatkan adanya persoalan komitmen ini misalnya dirasakan oleh Mustam Arif,

pendiri Jaringan Radio Komunitas (JIRAK) Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat yang kini menjabat Direktur Jurnal Celebes.

“...awalnya sampai 2 kali periode tidak ada perwakilan atau representasi dari teman-teman di radio komunitas di KPID sehingga terkesan di KPID itu didominasi dan dikendalikan dalam tanda kutip oleh badan penyiaran radio swasta. Dalam proses pengurusan izin teman-teman radio komunitas ini juga merasa ada subjektivitas perlakuan KPID terhadap teman-teman di radio komersial dengan teman-teman di komunitas...Ya katakanlah kami dianaktirikan...”

Lebih lanjut, Arif menambahkan bahwa komitmen kinerja KPID Sulawesi Selatan yang paling diharapkan pemohon izin adalah memperpendek birokrasi sekaligus tidak menyamaratakan perlakuan terhadap radio komunitas dengan radio swasta.

“Memperpendek dan memudahkan birokrasi sehingga kemudian teman-teman yang di komunitas ini, yang notabene sebenarnya apa yang dilakukan mereka adalah kerja-kerja sosial jangan diperlakukan seperti disamaratakan dengan badan-badan penyiaran swasta.”

Menurut Arif, persoalan birokrasi yang juga menyebabkan kinerja KPID Sulawesi Selatan tampak tidak maksimal adalah kurangnya ketegasan dan kewenangan membuat kebijakan-kebijakan strategis untuk kebutuhan lokal.

“Jadi kami terkesan bahwa memang ada KPID, tapi masih ada kebijakan yang bukan ditentukan oleh KPID. Tapi ditentukan, misalnya dalam konteks daerah, itu adalah Dinas Kominfo. Sampai ke pusat, di sana KPI Pusat juga tidak punya kewenangan-kewenangan. Karena nanti eksekusinya juga ditentukan Kementerian Kominfo.”

Di sisi lain, dalam melaksanakan fungsinya mengurus izin, terkadang masih ada bentuk “manajemen pertemanan” yang mendasarkan pada kedekatan komisioner dengan pemohon. Informan bernama Iwan Taruna dari Cakrawala TV mengakui, berdasarkan pengalamannya mengurus izin, salah satu faktor yang dianggapnya membantu mempercepat sekaligus mempermudah proses perizinan adalah jaringan pertemanan dengan komisioner KPID.

“...yang membuat mudah itu karena personil KPID itu rata-rata punya hubungan dekat dengan saya. Misalnya ada senior saya di Unhas dan bahkan ketuanya dulu sesama wartawan di lapangan, jadi semua terbuka karena itu. Seandainya karena dia mungkin orang lain, mungkin agak-agak ribet”.

Undang-undang telah menjamin keinginan rakyat untuk memiliki akses frekuensi. Namun, dalam hal penyelenggaraan siaran yang reguler dengan didukung peralatan dan kemampuan yang memadai, sebagaimana digariskan aturan turunan, tidaklah merata.

Di wilayah luar Jawa, keberadaan radio siaran swasta dan radio komunitas murni produk demokrasi. Mereka hadir sesudah rezim Suharto tumbang, dan demokrasi dikenalkan kembali dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sebagaimana terjadi di Maluku Utara, hadirnya radio siaran swasta non-RRI dan radio komunitas, adalah karena inisiatif masyarakat. Menurut Direktur Radio *Diahi*, Ternate, Deddy Dano, media penyiaran di Maluku Utara, sebagian besar didirikan karena adanya gagasan tertentu yang dimiliki oleh kelompok masyarakat. Seperti Radio *Diahi* (*diahi* artinya: perubahan), radio ini didirikan karena keinginan para aktivis NGO Ternate untuk membawa perubahan di Maluku Utara ke arah yang lebih baik. Maka dengan dana yang terbatas, para aktivis ini kemudian mulai siaran. Materi siaran adalah materi-materi yang menjadi problem di masyarakat.

Dalam hal perizinan, *Diahi*, dan radio-radio siaran lain di Maluku Utara, mengurus dengan sungguh-sungguh. Di tingkat provinsi, pengurusan izin bisa dilakukan dengan mudah karena berurusan dengan KPID yang para komisionernya adalah orang-orang yang paham dengan persoalan wilayah, di samping juga para komisioner itu terdiri dari para aktivis dan intelektual setempat. Demikian juga ketika masih berurusan dengan KPI Pusat, semua bisa lancar. Namun, ketika sampai di Kemenkominfo untuk urusan izin frekuensi (ISR) prosesnya lama sebagaimana bisa dilihat dalam kutipan berikut.

“Memang ada prosedur pengurusan yang disampaikan Kominfo melalui web. Tetapi, pada praktiknya, pengurusan berlangsung lama. Ada banyak waktu yang terbuang. Satu perusahaan harus berhadapan dengan dua institusi, KPID dan KPI Pusat untuk urusan materi siaran cukup mudah. Tetapi ketika berkaitan dengan izin frekuensi, dengan Kominfo, bisa rumit. Mereka tentukan waktu yang pendek, sementara proses yang kami lalui berlangsung lama dan sulit. Petugas di Kominfo mengatakan pengurusan izin lama karena yang mengajukan terlalu banyak. Tapi itu hanya alasan saja.”

Para pengelola radio daerah khawatir mengenai biaya yang besar. Untuk mendapatkan izin, kemungkinan harus mendatangkan petugas dari Jakarta ke Ternate. Tidak ada kejelasan siapa yang akan menanggung biaya tiket dan akomodasi petugas. Tentu saja, hal itu sangat memberatkan radio-radio di daerah seperti di Maluku Utara karena pada kenyataannya, radio dijalankan tidak dengan keterpenuhan bisnisnya.

“Radio-radio siaran swasta dan radio komunitas dijalankan untuk melayani masyarakat lebih dari mencari keuntungan. Jika kami harus keluar biaya perizinan yang besar, tentu memberatkan. Kami berdarah-darah untuk menghidupi siaran kami. Kalau kami ditanya apakah semangat regulator terhadap pengelola radio daerah seperti kami adalah semangat melayani tentu saja kami jawab tidak. Semangat regulator tidak membantu kami. Tetapi, regulator mempunyai semangat mematikan radio di daerah.”

Hingga awal tahun 2014 ini, dari 17 radio siaran di Maluku Utara, sudah ditutup 13 radio karena dianggap tidak mampu memenuhi izin siaran. Di antara yang ditutup itu adalah Radio *Himmah*. Menurut Aryo Risiandjaman, Manajer Radio *Himmah*, penutupan itu mengakibatkan 14 staf tidak lagi bisa bekerja.

Ketua KPID Maluku Utara, Nardiansyah Noor, memberikan konfirmasi bahwa dari 17 radio di Maluku Utara, 13 radio di antaranya ditutup sementara karena tidak mampu menyelesaikan izin terkait frekuensi. Mereka diberi kesempatan untuk menyelesaikan proses perizinan terkait frekuensi. Menurut Nardiansyah Noor, pendirian radio di Maluku Utara memang tinggi sesudah Reformasi, tapi berangkat dari *mindset* yang berbeda dengan yang diinginkan UU. Radio berangkat dari *hobby*, sementara di UU ada keharusan untuk radio agar juga berpikir soal profesionalitas, bisnis, juga legalitas. Karena itu, radio-radio kemudian dipaksa agar memiliki perizinan. Pada tingkat pengurusan izin di KPID, semua radio aman. Artinya, KPID akan cenderung meloloskan proses perizinan itu. Namun, ketika persyaratan perizinan mulai ditertibkan, persoalan langsung muncul, terutama terkait dana. Misalnya, pengelolaan radio harus dalam sebuah PT, mengharuskan pengeluaran paling tidak sampai Rp12 juta. Lalu, HO (*Hinder Ordonantie*) perusahaan paling tidak mengeluarkan dana Rp5-7 juta, dan sebagainya. Persoalan paling berat adalah keharusan menggunakan alat siaran yang

tersertifikasi. Selama ini, sebagian besar radio siaran lokal Maluku Utara menggunakan alat siaran hasil rakitan sendiri atau membeli dari pihak yang tidak menyertakan sertifikasi standar pemerintah. Pada kenyataannya, alat siaran yang tersertifikasi seharga Rp48-55 juta sehingga sering tak terjangkau oleh kemampuan keuangan para pengelola. Sementara itu, alat hasil rakitan sendiri sering tidak lolos uji sertifikasi, padahal biaya sertifikasi sebesar Rp6 juta sekali tes. Biaya ini terasa mahal. Selain itu, biaya ini juga tidak menjamin alat siaran radio-radio lokal Maluku lolos uji sebagaimana tercermin dalam pernyataan Nurdiansyah Noor berikut.

“Ada juga soal birokrasi. Panjangnya pintu yang harus dilalui oleh radio lokal, melalui 11 pintu, juga menjadi sebab lamanya pengurusan. Padahal menurut amanat UU, pengurusan izin hitungannya hari, tetapi pada kenyataannya masuk hitungan bulan. Lambatnya pengurusan, tidak di KPI, tetapi di Balmon/ Kemenkominfo.”

Menurut Nurdiansyah Noor, KPID adalah lembaga yang dibentuk negara, tapi dianggap “anak haram” di pemerintahan. Lembaga ini dibentuk dengan persetujuan DPRD dan pemerintah, tetapi dari sisi dukungan dana dan lainnya rendah, karena Pemda maupun Dewan tidak paham arti penting KPID sebagai regulator media penyiaran di daerahnya. Peran KPID dan media penyiaran baru dianggap penting jika ada kebutuhan mendesak, misalnya saat penyelenggaraan pemilu. Saat ini, Pemilu tinggal 3 bulan saja, tapi sosialisasi Pemilu belum dilakukan, sementara sudah ada 13 radio yang ditutup tak boleh siaran hanya karena dianggap gagal mengurus izin. Nurdiansyah Noor mengemukakan hal itu sebagai berikut:

“Bagaimana sosialisasi bisa dilakukan melalui radio-radio hingga ke wilayah yang tersebar, jika radio lokal yang ada ditutup karena dianggap tidak mampu memenuhi proses perizinan yang digariskan aturan.”

BAB VI

EVALUASI TOTAL KINERJA REGULATOR PENYIARAN

PADA bagian sebelumnya, telah dipaparkan tiga indikator yang digunakan dalam melihat kinerja regulator penyiaran, yakni demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola. Ketiga indikator ini digunakan untuk melihat kinerja masing-masing regulator penyiaran, yakni Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Kemenkominfo. Dua regulator penyiaran inilah yang mempunyai peran penting dalam memberikan perizinan penyiaran. Sesuai amanat Undang-Undang Penyiaran, kedua lembaga ini harus ‘bekerja sama’ dalam menerbitkan izin siaran. Oleh karena itu, ada baiknya melihat bagaimana kinerja regulator penyiaran ini secara total dalam hal perizinan.

Urgensi melihat secara total regulator penyiaran ini karena proses perizinan pada akhirnya sangat ditentukan oleh Forum Rapat Bersama (FRB) yang dilakukan antara pemerintah dan KPI. FRB adalah forum tertinggi untuk memutuskan apakah permohonan izin disetujui atau ditolak. Permohonan yang disetujui akan diberi IPP-Prinsip, dan bagi yang ditolak akan diberi surat penolakan. Kesemuanya ditetapkan dalam FRB. Selanjutnya, keputusan akan dibuat oleh Menteri. Begitu IPP-Prinsip ditandatangani oleh Menteri, maka akan disampaikan melalui KPI pusat yang akan meneruskan kepada KPID untuk disampaikan kepada pemohon.

Meskipun begitu, perlu diberi catatan bahwa proses perizinan penyiaran tidak hanya melibatkan pihak KPI/KPID dan Kemenkominfo, tapi juga pemerintah daerah. Dalam hal ini, salah seorang pejabat di Kemenkominfo mengatakan bahwa jika dibandingkan dengan beberapa negara lain, proses perizinan peyiaran di Indonesia cukup panjang karena melibatkan lima institusi.²¹ Institusi yang dimaksud di antaranya adalah Pemerintah Daerah, KPID, KPI, Balmon, dan Kemenkominfo. Dalam hal perizinan usaha yang bersifat administratif, kewenangan ada pada Pemerintah Daerah. Ini melibatkan proses pengurusan izin usaha seperti HO (*Hinder Ordonantie*), NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak), dan sebagainya. Sementara penilaian infrastruktur atau perangkat siaran ada di Balai Monitoring (Balmon). KPI akan melihat secara substansial program siaran yang diusulkan dalam proposal dan melakukan pengecekan atas keseluruhan kelengkapan administrasi. Setelah itu, dilakukan Evaluasi Dengar Pendapat atau EDP untuk kemudian menghasilkan Rekomendasi Kelayakan (RK). RK inilah yang kemudian disampaikan kepada KPI untuk kemudian dibawa ke dalam Forum Rapat Bersama (FRB) antara KPI dengan Kemenkominfo. FRB akan memutuskan apakah pemohon akhirnya diberi izin ataukah tidak.

Secara keseluruhan, Tabel 6.1 menunjukkan bahwa total penilaian atas regulator penyiaran berada dalam *range* penilaian “sedang” atau biasa saja meskipun responden yang menyatakan bahwa kinerja regulator penyiaran secara keseluruhan “rendah” sangatlah sedikit. Dari total 147 responden, hanya ada 5 responden atau hanya 3,4 persen yang menyatakan bahwa kinerja regulator penyiaran “rendah”. Selebihnya, sebanyak 85 responden (57,8 persen) menyatakan kinerjanya “sedang”, dan 57 responden (38,8 persen) yang memberikan penilaian “tinggi” atas kinerja

21 Pernyataan ini disampaikan dalam wawancara peneliti dengan Agnes Widiyanti (Direktur Penyiaran), Buyung (Kasubid perizinan televisi) dan Wirah (Kasubid perizinan radio) di Kantor Kemenkominfo pada 14 Januari 2014.

regulator penyiaran. Angka-angka ini mengindikasikan bahwa kinerja regulator penyiaran masih jauh dari harapan masyarakat sebagaimana penilaian-penilaian sebelumnya. “Sedang” berarti bahwa kinerja regulator secara keseluruhan dianggap biasa saja, dan tidak ada sesuatu yang luar biasa yang mencerminkan suatu kerja yang sangat bagus. Dengan demikian, masih harus ada kerja yang lebih keras lagi guna meningkatkan kinerja regulator penyiaran, baik KPI/KPID maupun Kemenkominfo.

Tabel 6.1

Total Penilaian Kinerja Regulator Penyiaran

Penilaian	Frekuensi	Persen
Rendah	5	3,4
Sedang	85	57,8
Tinggi	57	38,8
Total	147	100,0

Selanjutnya, jika total kinerja regulator tersebut dilihat satu persatu, maka hasil penilaian responden dapat dilihat pada uraian berikut.

Total Kinerja KPI/KPID

Total kinerja regulator KPI/KPID dilihat dengan menggabungkan secara total tiga dimensi penilaian, yakni demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola. Masing-masing dimensi untuk setiap regulator telah dipaparkan secara detail pada paparan sebelumnya dan bagian ini merupakan rangkuman dari keseluruhan penilaian tersebut. Bagian ini akan melihat penilaian responden secara total terhadap kinerja KPI/KPID.

Tabel 6.2
Total Penilaian Kinerja KPI/KPID

Penilaian	Frekuensi	Persen
Rendah	18	12,2
Sedang	84	57,1
Tinggi	45	30,6
Total	147	100,0

Berdasarkan Tabel 6.2, terlihat bahwa kinerja total KPI/KPID lebih rendah dibandingkan dengan total kinerja regulator penyiaran. Total penilaian responden atas tiga indikator kinerja yang meliputi profesionalitas, demokrasi, dan tata kelola terlihat bahwa responden yang menilai kinerja KPI/KPID “rendah” cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan total kinerja regulator secara keseluruhan. Dari 147 responden, sebanyak 12,2 persen menyatakan bahwa kinerja KPI/KPID “rendah”. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan total kinerja regulator penyiaran, gabungan penilaian atas kinerja KPI/KPID dan Kemenkominfo. Pada total kinerja regulator penyiaran, hanya ada 3,4 persen yang menyatakan bahwa kinerja regulator “rendah”. Ini kemudian berimbas pada penilaian responden yang menyatakan bahwa KPI/KPID mempunyai kinerja baik atau “tinggi”. Sebanyak 30,6 persen responden menyatakan bahwa kinerja KPI/KPID “tinggi”, lebih rendah dibandingkan dengan total kinerja regulator. Sebaliknya, responden yang menyatakan bahwa kinerja KPI/KPID “sedang” jumlahnya relatif sama dengan penilaian total kinerja regulator.

Kesimpulannya, kinerja KPI/KPID ini masih dipandang responden biasa-biasa saja, tidak ada sesuatu yang istimewa. Temuan penelitian ini menunjukkan masih adanya ketidakpuasan responden terhadap kinerja KPI/KPID. Temuan ini juga mengindikasikan masih adanya beragam persoalan yang dimiliki oleh KPI/KPID dalam hal profesionalitas, demokrasi, dan tata kelola.

Total Kinerja Kemenkominfo

Penilaian responden terhadap kinerja Kemenkominfo secara total ternyata relatif kurang baik dibandingkan dengan penilaian responden terhadap KPI/KPID. Dilihat dari jumlah responden yang menilai kinerja Kemenkominfo “tinggi” atau baik hanya sebanyak 16,3 persen, sementara yang menilai kinerja KPI/KPID “tinggi” sebanyak 30,6 persen. Selisih persentase yang cukup tinggi ini menunjukkan penilaian responden yang relatif lebih baik pada KPI/KPID daripada Kemenkominfo. Persentase responden yang menilai kinerja Kemenkominfo “sedang” lebih banyak daripada persentase responden yang menilai KPI/KPID “sedang”. Sebanyak 76,9 persen responden yang menyatakan kinerja Kemenkominfo “sedang”, sementara sebanyak 51,7 persen responden yang menilai kinerja KPI/KPID “sedang”. Temuan ini menunjukkan bahwa banyak di antara responden yang menilai kinerja Kemenkominfo biasa saja atau tidak istimewa. Temuan ini pun mengindikasikan masih banyaknya persoalan yang dimiliki oleh Kemenkominfo dalam mengurus persoalan penyiaran sehingga responden masih merasa belum puas. Dari sini, terlihat bahwa usaha-usaha yang harus dilakukan oleh Kemenkominfo untuk meningkatkan kinerja dan kualitas layanan lebih berat dibandingkan dengan KPI/KPID karena tingginya responden yang menyatakan bahwa kinerja Kemenkominfo biasa saja.

Tabel 6.3

Total Penilaian Kinerja Kemenkominfo

Penilaian	Frekuensi	Persen
Rendah	10	6,8
Sedang	113	76,9
Tinggi	24	16,3
Total	147	100,0

Keseluruhan angka di atas menunjukkan bahwa total kinerja regulator penyiaran, baik KPI/KPID maupun Kemenkominfo, masih buruk. Ini bisa dilihat bahwa untuk kedua regulator penyiaran, kategori sedang merupakan yang tertinggi. Dengan kata lain, kinerja regulator hanya masuk ke dalam kategori cukup. KPI/KPID lebih baik dibandingkan dengan Kominfo karena responden yang memberikan penilaian tinggi jauh lebih banyak dibandingkan dengan Kominfo. Beragam alasan bisa dikemukakan mengapa kinerja lembaga regulator kurang bagus di mata responden. *Pertama*, sesuai dengan dimensi-dimensi yang dinilai dalam penelitian ini, masing-masing regulator kurang bekerja maksimal baik dalam tataran koordinasi, dan lebih-lebih kemampuan inovasi sehingga banyak persoalan regulasi penyiaran tak terpecahkan dengan baik. *Kedua*, tingginya ekspektasi masyarakat yang kurang diimbangi oleh kinerja regulator. Dengan kata lain, harapan masyarakat melambung tinggi, tapi cara regulator bekerja masih sangat standar atau bahkan menggunakan cara birokrasi lama. *Ketiga*, kompleksitas persoalan di dunia penyiaran. Kompleksitas persoalan penyiaran di masing-masing daerah yang membuat pendekatan lokal sangat diperlukan. Kegagalan regulator dalam menangkap persoalan ini membuat mereka mendapatkan penilaian yang kurang bagus dari responden.

BAB VII

PERSOALAN KINERJA DAN FENOMENA KONTRA- DEMOKRASI

BERDASARKAN temuan yang telah dipaparkan dalam Bab-bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa kinerja regulator penyiaran masih belum optimal. Masih ada berbagai persoalan yang dihadapi dan perlu diselesaikan oleh regulator. Bagian ini akan memaparkan sejumlah isu penting yang diidentifikasi sebagai faktor yang menyebabkan kinerja regulator belum maksimal.

Dualisme Regulator dan Problem Kewenangan

Persoalan ketumpangtindihan kewenangan, tugas, dan tanggung jawab antara KPI/KPID dengan Kemenkominfo menjadi batu sandungan bagi maksimalisasi kinerja regulator. Beberapa kasus menunjukkan bahwa masing-masing pihak, baik KPI/KPID maupun Pemerintah, tidak selalu seiring sejalan dalam mengatur penyiaran. Uniknya, masing-masing pihak cenderung mengklaim bahwa pihaknya telah bekerja maksimal dan jika ada persoalan maka kesalahan tersebut diarahkan kepada pihak lain yang belum bekerja optimal. Sementara, publik tidak sepenuhnya paham bagian-bagian mana saja dalam pengaturan penyiaran yang menjadi tanggung jawab KPI/KPID dan Kemenkominfo, sehingga menyulitkan mereka dalam menilai kinerja masing-masing lembaga regulator.

Tumpang-tindihnya kewenangan, tugas dan tanggung jawab regulator penyiaran menandakan adanya ‘pertarungan’ kepentingan. Banyaknya pihak yang berkepentingan ingin terlibat dalam proses pengaturan lembaga muncul sebagai konsekuensi dari potensi penyiaran yang luar biasa, baik secara politik, sosial, budaya, maupun ekonomi. Beberapa pengalaman di sejumlah negara, pemerintah ingin menguasai penyiaran, dan memfungsikannya sebagai alat propaganda politik. Pihak penguasa media (kapitalis media) juga memiliki kecenderungan yang sama untuk dapat mengeksploitasi penyiaran untuk kepentingan komersial/bisnis. Sementara publik, sebagai warga negara, berkepentingan atas media penyiaran sebagai sarana komunikasi, media untuk mendapatkan informasi dan hiburan yang bermutu, serta sebagai mediator yang dapat mendukung mereka dalam partisipasi politik.

Di awal penyusunan Undang-Undang Penyiaran, ‘pertarungan’ kepentingan ini telah muncul secara terbuka dan kompetisi ini menjadikan Undang-Undang tersebut (No. 32 tahun 2002) diwarnai oleh sejumlah kompromi. Ada tiga pihak yang secara terbuka berkompetisi memperebutkan peran dalam pengaturan penyiaran. Ketiga pihak tersebut adalah Pemerintah, pihak penyelenggara penyiaran (yang dalam hal ini diwakili oleh sejumlah lembaga seperti ATVSI, PRSSNI, IJTI, PPPI, PERBUSI, KOMteve), dan publik yang diwakili oleh DPR dan organisasi masyarakat sipil, seperti IMLPC ataupun KIDP. Pemerintah menginginkan pengaturan penyiaran berada sepenuhnya di bawah kendalinya termasuk menjadikan lembaga penyiaran sebagai bagian dari komunikasi politik pemerintah. Pihak penyelenggara penyiaran cenderung menginginkan pengaturan penyiaran tetap dilakukan oleh pemerintah dengan memberikan peluang lebih besar bagi perluasan bisnis media. Sementara itu,

publik menuntut penyelenggaraan penyiaran harus berorientasi pada kepentingan publik dan seharusnya diatur secara independen oleh suatu *independent regulatory body* yang terbebas dari intervensi pemerintah dan juga kaum kapitalis.

Kasus ‘pertarungan’ kepentingan ini berlangsung cukup lama, dimulai dari awal pembahasan Rancangan Undang-Undang Penyiaran di tahun 1999 hingga RUU tersebut disahkan menjadi Undang-Undang pada tahun 2002 (Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran). Tidak berhenti sampai di situ, meskipun telah disahkan menjadi Undang-Undang, pergulatan kepentingan ini masih berlangsung karena pihak industri/penyelenggara penyiaran mengajukan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang tersebut.²² Implikasi dari pergulatan tersebut, antara lain, telah menyebabkan Undang-Undang tersebut baru berlaku secara efektif pada tahun 2007.

Salah satu persoalan yang menjadi ‘pertikaian’ antarkelompok kepentingan adalah keberadaan lembaga regulator penyiaran, KPI. Pihak pemerintah menghendaki pemerintah sebagai pihak yang menetapkan kebijakan dan pengaturan di bidang penyiaran (Usulan UU Penyiaran pasal 6 ayat 4). Pihak industri yang dalam hal ini diwakili oleh ATVSI menunjukkan sikap tidak setuju dengan fungsi yang diberikan kepada KPI dalam kaitannya memberi dan memperpanjang izin penyiaran serta mengatur perilaku dan mengawasi program-program televisi (Mufid, 2005 dan Stania, 2007). Sementara publik yang diwakili oleh DPR menginginkan pembentukan sebuah komisi penyiaran dan menjadikan komisi penyiaran (KPI) sebagai badan regulator independen (Mufid, 2005 dan Stania, 2007).

Persaingan kepentingan ini pada akhirnya ‘dimenangkan’ oleh pihak DPR dengan organisasi masyarakat sipil. Meskipun

22 Pihak-pihak yang mengajukan *Judicial Review* ini adalah Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI), Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Asosiasi Televisi Swasta Indonesia (ATVSI), Persatuan Sulih Suara Indonesia (Persusi), dan Komunitas Televisi Indonesia (Komteve).

DPR melakukan sejumlah ‘kompromi’ dengan mengakui KPI dan pemerintah sebagai lembaga regulator penyiaran. Namun, ketidakpuasan Pemerintah yang ‘dilucuti’ kekuasaannya dan juga pihak industri yang merasa terancam dengan diakuinya KPI menyebabkan resistensi yang besar dalam menerima Undang-Undang tersebut. Tidak puas dengan sejumlah isi Undang-Undang, pihak industri mengajukan *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK).²³

Banyak tuntutan pasal dari pihak industri yang tidak dikabulkan oleh MK. Berdasarkan Putusan MK tersebut, dari 22 Pasal yang diuji, hanya 2 pasal yang dikabulkan, yaitu Pasal 44 ayat (1) untuk bagian anak kalimat “... atau terjadi sanggahan”, Pasal 62 ayat (1) dan (2) untuk bagian anak kalimat “... KPI bersama ...”. Itu berarti Pasal 44 ayat (1) yang menyatakan: “*Lembaga penyiaran wajib melakukan ralat apabila isi siaran dan/atau berita diketahui terdapat kekeliruan dan atau kesalahan, “atau terjadi sanggahan” atas isi siaran dan/atau berita.*” Kata-kata “atau terjadi sanggahan” harus tidak berlaku karena bertentangan dengan UUD 1945.

Selanjutnya, dalam Pasal 62 ayat (1) dan (2) yang intinya menyatakan bahwa “*Peraturan Pemerintah disusun oleh KPI bersama Pemerintah*”. Kata-kata “KPI bersama” bertentangan dengan UUD 1945. Jadi menurut MK, Peraturan Pemerintah memang harus disusun oleh Pemerintah meskipun masukannya dapat berasal dari pihak manapun. Itu bukan berarti menegasi peranan KPI sebagai regulator penting. Namun, keputusan ini memberikan peluang bagi kembalinya rezim pemerintahan dalam mengatur penyiaran. Dalam pasal tersebut, keterlibatan KPI dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah tidak diakui lagi dan pemerintah ditetapkan sebagai pihak yang paling berwenang dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah. Peraturan ini memiliki arti krusial karena merupakan

23 Isi gugatan selengkapnya dapat dilihat dalam Amar Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 mengenai pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

petunjuk operasional bagi implementasi penyelenggaraan penyiaran.

Berdasarkan persoalan di atas, tampaknya pandangan Ed Hollander, d'Haenens, dan juga Jo Bardoel (2009) yang menyatakan bahwa pada masa transisi dibutuhkan adanya *good will* dari berbagai pihak untuk mendukung adanya perubahan benar adanya. *Good will* yang tidak sepenuhnya ditunjukkan oleh Pemerintah dan juga pihak industri telah menyebabkan sejumlah kerancuan dalam pengaturan penyiaran. Ketiadaan *good will* ini menyebabkan penyiaran di Indonesia tidak sepenuhnya demokratis karena sistem penyiaran yang demokratis ditandai oleh kewenangan penuh *independent regulatory body* dalam mengatur penyelenggaraan penyiaran.

Seperti telah dibahas sebelumnya, di sejumlah negara demokrasi seperti di Inggris, Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Afrika Selatan, *independent regulatory body* yang mengurus penyiaran adalah institusi yang benar-benar terbebas dari campur tangan pemerintahnya. Kewenangan mereka cukup luas, meliputi pengaturan izin penyiaran, membuat peraturan dalam hal penyelenggaraan bisnis media penyiaran yang meliputi peraturan tentang *merger*, akuisisi, perubahan kepemilikan, menjamin penyelenggaraan bisnis penyiaran yang sehat, dan menjamin hak-hak publik atas informasi. Di negara-negara tersebut, lembaga-lembaga yang mengatur penyiaran mengalami penggabungan untuk dapat lebih efisien dan efektif dalam menjalankan tanggung jawabnya. Sebagai contoh, di Inggris terdapat *Ofcom*, yang merupakan gabungan 5 lembaga (*The Broadcasting Standards, The Independent Television Commission, The Office of Telecommunication, The Radio Authority, dan The Radiocommunication Agency*). Sebagai implikasi dari penggabungan ini, *Ofcom* memiliki fungsi dan tanggung jawab yang luas dan vital, mulai dari mengontrol penggunaan spektrum, kualitas penyiaran, menjaga kemajemukan, hingga memberikan perlindungan untuk pemirsa terhadap materi berbahaya, tidak adil, atau pelanggaran privasi. Penggabungan urusan ini ke satu lembaga regulator dinilai

memudahkan dan menghindari 'sengketa' kewenangan di antara masing-masing lembaga.

Di negara-negara tersebut, untuk menjamin regulator penyiaran melaksanakan kewenangan dan tanggung jawabnya maka regulator tersebut harus memberikan pertanggungjawaban kepada parlemen dan juga publik secara luas melalui media massa maupun website. Pertanggungjawaban tersebut bukan hanya menyangkut keuangan, namun juga program kerja. Bahkan, regulator dituntut untuk transparan mengungkapkan kebijakan termasuk program kerja kepada publik. Pertanggungjawaban tersebut dilakukan secara berkala dan terbuka yang memungkinkan parlemen dan publik memiliki akses. Jika terjadi penyimpangan, parlemen dapat memberikan sanksi terhadap lembaga regulator. Lembaga regulator juga didukung oleh sekretaris jenderal dan tenaga-tenaga ahli dan profesional yang memahami persoalan penyiaran dan telekomunikasi.

Dualisme regulator penyiaran ini harus diakhiri dengan merevisi fungsi dan wewenang Pemerintah dan KPI/KPID dan menjadikan KPI sebagai *independent regulatory body* yang semestinya. Kompromi politis masa lalu yang menempatkan Pemerintah sebagai regulator penyiaran perlu ditiadakan dan KPI perlu lebih diperkuat agar dapat menjalankan tanggung jawabnya secara baik dalam pengaturan penyiaran di Indonesia.

Dilema Esensialisme-Normatif

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa regulator penyiaran terlalu menekankan aspek administrasi, berfokus pada detail, dan mengimplementasikan peraturan secara kaku tanpa melihat situasi dan kondisi. Perhatian yang terlalu besar pada aspek-aspek tersebut, menurut responden, telah menyebabkan hal-hal yang substansial tidak tersentuh dan malah terabaikan. Jika di negara-negara demokrasi regulator justru gencar melakukan peninjauan ulang terhadap peraturan-peraturan yang menghambat proses

demokratisasi penyiaran (komunikasi) dan menggantinya dengan peraturan baru yang bisa mendukung proses tersebut (lihat uraian di Bab pertama), di Indonesia, terjadi hal sebaliknya. Regulator justru menciptakan peraturan-peraturan yang melemahkan dan bahkan mengancam proses tersebut. Suatu hal yang ‘unik’ sekaligus janggal telah terjadi. Ketika demokratisasi penyiaran dan otonomi daerah dicanangkan, banyak televisi lokal independen dan televisi komunitas yang pernah hidup kini mati. Inisiatif mendirikan televisi lokal pun kandas karena tidak memiliki kesempatan tumbuh dan berkembang. Seharusnya regulator peka melihat kenyataan ironis semacam ini.

Salah satu contoh persoalan yang hingga kini masih hangat diperbincangkan oleh aktivis penyelenggara penyiaran komunitas adalah soal persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran komunitas. Dalam Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas pasal 4 ayat 2, terdapat ketentuan bahwa “Lembaga Penyiaran Komunitas didirikan dengan persetujuan tertulis dari paling sedikit 51 persen dari jumlah penduduk dewasa atau paling sedikit 250 (dua ratus lima puluh) orang dewasa dan dikuatkan dengan persetujuan tertulis aparat pemerintah setingkat kepala desa/lurah setempat.” Juga, pada pasal 5 ayat 1, terdapat ketentuan bahwa “Radius siaran Lembaga Penyiaran Komunitas dibatasi maksimum 2,5 km (dua setengah kilometer) dari lokasi pemancar atau dengan ERP (*effective radiated power*) maksimum 50 (lima puluh) watt.” Ketentuan-ketentuan ini dianggap oleh para penyelenggara penyiaran komunitas sebagai bias lokasi berpenduduk padat, di mana diasumsikan bahwa penyelenggaraan penyiaran komunitas selalu berada pada wilayah padat penduduk, seperti yang biasa terjadi di wilayah Jawa. Asumsi ini mengabaikan kondisi lokasi di luar Jawa yang persebaran penduduknya saling berjauhan, di mana area yang tercakup dalam 2,5 km belum tentu memiliki jumlah penduduk 250 orang dewasa.

Akibatnya, radio komunitas yang berada di luar Jawa mengalami kendala dalam memenuhi jumlah penduduk tersebut.

Dalam konteks ini, KPI/KPID dan Kemenkominfo seharusnya mampu mengambil inisiatif untuk dapat memfasilitasi tumbuhnya radio komunitas dengan mencabut ketentuan yang bias tersebut dan menggantinya dengan yang baru. Jika peraturan semacam ini terus dipertahankan akan menghambat dan justru mengancam demokrasi penyiaran. Seperti diamanatkan Undang-Undang Penyiaran, Lembaga Penyiaran Komunitas adalah salah satu lembaga penyiaran yang eksistensinya diakui dan keberadaannya didorong untuk memfasilitasi kepentingan komunitas dalam komunikasi serta untuk dapat mewujudkan diversitas kepemilikan dan isi siaran dalam penyelenggaraan penyiaran di Indonesia. Oleh karena itu, baik KPI/KPID dan Kemenkominfo seharusnya berani bertindak mengatasi persoalan tersebut.

Ketentuan administratif yang lain yang juga disoroti oleh para penyelenggara penyiaran komunitas adalah adanya ketentuan sertifikasi atau pengujian alat dan perangkat radio dan televisi siaran. Temuan di lapangan menunjukkan adanya sejumlah penyelenggara penyiaran, khususnya penyelenggara penyiaran komunitas, yang keberatan terhadap biaya sertifikasi peralatan teknis penyiaran. Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM.76 tahun 2003 tentang Rencana Induk (*Master Plan*) Frekuensi Radio Penyelenggaraan Telekomunikasi Khusus untuk Keperluan Televisi Siaran Analog pada Pita Ultra High Frequency (UHF), Keputusan Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi Nomor 85 tahun 1999 tentang Persyaratan Teknis Perangkat Radio Siaran, dan Nomor 167 tahun 2002 tentang Teknis dan Perangkat Televisi Siaran Sistem Analog, Pemerintah memberlakukan sertifikasi atau pengujian alat dan perangkat tersebut. Kebijakan ini diambil untuk menghindari terjadinya gangguan atau interferensi frekuensi. Untuk mempermudah urusan ini, pihak Kemenkominfo menyarankan kepada pihak penyelenggara penyiaran untuk membeli peralatan

penyiaran yang sudah terstandardisasi karena sudah pasti lolos sertifikasi untuk mengurangi beban biaya sertifikasi.²⁴ Namun, sebagian besar penyelenggara penyiaran komunitas membuat atau merakit sendiri perangkat peralatan teknis penyiaran karena dianggap jauh lebih murah. Sebagai konsekuensinya, para penyelenggara ini dihadapkan pada tuntutan standardisasi dan sertifikasi peralatan yang biayanya tidak mampu mereka penuhi. Akibat persyaratan ini, sejumlah penyelenggara penyiaran mengurungkan niatnya untuk mendirikan radio atau televisi komunitas.

Dalam kasus ini, seharusnya, Pemerintah dapat membantu para penyelenggara penyiaran komunitas mencari jalan keluar. Pemerintah seharusnya dapat membantu bagaimana peralatan rakitan yang dibuat oleh putra bangsa Indonesia dapat distandardisasi dan lolos sertifikasi. Dalam konteks ini, Pemerintah perlu sepenuhnya menyadari bahwa lembaga penyiaran komunitas berbeda dengan lembaga penyiaran komersial sehingga ketentuan tentang standardisasi dan sertifikasi peralatan ini seharusnya dapat dibedakan. Seperti tertera dalam Undang-Undang Penyiaran, lembaga penyiaran komunitas diselenggarakan tidak untuk mencari laba atau keuntungan atau tidak merupakan bagian perusahaan yang mencari keuntungan. Penyelenggaraan lembaga ini dimaksudkan untuk mendidik dan memajukan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan dengan melaksanakan program acara yang meliputi budaya, pendidikan, dan informasi. Di sini, *good will* Pemerintah sangat diharapkan untuk mempermudah perizinan dan tidak memberlakukan persyaratan standardisasi dan sertifikasi peralatan yang sama antara penyelenggaraan penyiaran komersial dengan komunitas. Jika Pemerintah berkomitmen pada penyiaran yang demokratis seharusnya Pemerintah juga berkomitmen untuk menumbuhkan lembaga penyiaran komunitas dengan membuat peraturan yang mempermudah pertumbuhannya.

24 Wawancara peneliti dengan Agnes Widiyanti (Direktur Penyiaran), Buyung (Kasubid perizinan televisi) dan Wirah (Kasubid perizinan radio) di Kantor Kemenkominfo pada 14 Januari 2014.

Televisi Komunitas Tidak menjadi Prioritas

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa penyelenggara televisi komunitas mengalami kesulitan dalam hal perizinan. Bahkan beberapa televisi komunitas yang pernah bersiaran terpaksa harus menghentikan penyiarannya karena terhambat persoalan perizinan.

Persoalan televisi komunitas yang kesulitan mendapatkan izin penyelenggaraan penyiaran tampaknya bersumber dari belum adanya ketentuan yang jelas tentang *mapping* alokasi frekuensi untuk penyelenggaraan penyiaran televisi komunitas. Sejauh ini tidak ada informasi yang jelas dan terpublikasi secara luas tentang hal tersebut. Pada pasal 8 Keputusan Menteri Perhubungan Nomor Km. 76 tahun 2003 tentang Rencana Induk (*Master Plan*) Frekuensi Radio Penyelenggaraan Telekomunikasi Khusus untuk Keperluan Televisi Siaran Analog pada Pita Ultra High Frequency (UHF) tercantum pernyataan bahwa:²⁵ “(1) Penyelenggara penyiaran televisi komunitas di suatu wilayah layanan dilarang menggunakan kanal frekuensi untuk wilayah layanan tersebut sebagaimana dimaksud dalam Lampiran IV; (2) Penentuan ketersediaan kanal frekuensi televisi siaran analog pada pita UHF untuk lembaga penyiaran televisi komunitas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui analisa teknis oleh Direktur Jenderal; (3) Tata cara analisa teknis sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dengan Keputusan Direktur Jenderal.”

Berdasarkan peraturan tersebut, bagaimana mungkin pengaturan kanal frekuensi untuk televisi komunitas tidak ada dan

25 Keputusan Menteri Perhubungan ini masih berlaku hingga kini dan beberapa pasal telah diganti dan ditambahkan ke dalamnya berdasarkan Peraturan Menteri Komunikasi Nomor 12 tahun 2009 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor Km. 76 tahun 2003 tentang Rencana Induk (*Master Plan*) Frekuensi Radio Penyelenggaraan Telekomunikasi khusus untuk Keperluan Televisi Siaran Analog pada Pita Ultra High Frequency (UHF). Dari sejumlah pasal yang berubah, pasal 8 yang membahas kanal frekuensi untuk televisi komunitas tidak berubah dan karenanya masih berlaku.

masih memerlukan analisis teknis untuk melihat ketersediaannya, sementara pengaturan kanal frekuensi untuk televisi komersial ada dan bahkan dapat dipetakan dengan rapi? Fakta ini menunjukkan bahwa Pemerintah tidak menaruh perhatian serius pada penyelenggaraan televisi komunitas. Eksistensi televisi komunitas dalam konteks demokratisasi penyiaran di Indonesia memiliki arti penting. Selain televisi tersebut merepresentasikan kepentingan masyarakat lokal terhadap penyelenggaraan penyiaran, kehadiran televisi komunitas juga dapat sebagai penyeimbang siaran televisi komersial yang saat ini cenderung mendominasi. Budhi Hermanto, dalam pandangannya, mengungkapkan bahwa kehadiran televisi komunitas di Indonesia merupakan perwujudan dari sikap kritis terhadap keberadaan televisi komersial yang tidak mendidik dan jauh dari realitas kehidupan masyarakat.²⁶ Tayangan televisi komersial yang sarat dengan gaya kehidupan metropolis (Jakarta) telah mengakibatkan kebudayaan dan entitas lokal terpinggirkan. Kehadiran televisi komunitas tidak lain merupakan media alternatif yang lebih merefleksikan kehidupan masyarakat yang sebenarnya hidup dalam kebudayaan dan entitas lokal. Di sinilah kehadiran televisi komunitas seharusnya dihargai.

Dalam menangani persoalan ini, KPI/KPID seharusnya mampu mendesak Pemerintah untuk memberikan perhatian selayaknya pada penyelenggaraan televisi komunitas. Bukan hal yang bijaksana jika KPI/KPID menyerahkan dan kemudian membiarkan penanganan persoalan ini kepada Pemerintah.

Penertiban ‘TV Kabel’ dan Perlunya Alternatif Kebijakan

Citra bahwa KPID adalah ‘polisi penyiaran’ semakin kuat ketika publik melihat kiprah KPID cenderung ‘menertibkan’ dan ‘menghukum’ penyelenggaraan penyiaran yang dianggap tidak

26 Lihat dalam Budhi Hermanto “Sejarah Pertumbuhan TV Komunitas Indonesia” dalam <http://joglo.tv/berita/sejarah-pertumbuhan-tv-komunitas-indonesia>. Diunduh 21 April 2014.

tertib atau melanggar peraturan daripada memberikan pembinaan dan alternatif solusi bagi para penyelenggara penyiaran lokal. Secara lugas, Deddy Dano, Direktur Radio *Diahi*, Ternate, menyatakan bahwa “semangat regulator penyiaran saat ini adalah semangat mematikan bukan semangat memelihara atau membina”. Kasus penutupan ‘TV Kabel’ yang terjadi di beberapa wilayah semakin memperkuat kesan tersebut.

Sejak Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 disahkan, pertumbuhan televisi lokal independen, yaitu televisi lokal yang tidak berafiliasi dengan televisi yang lain, baik itu televisi nasional berjaringan (televisi “Jakarta”) maupun televisi lokal berjaringan, mengalami hambatan. Seperti terjadi di Maluku Utara, di sana hanya ada *Gamalama TV* sebagai satu-satunya televisi lokal. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa investasi tampaknya menjadi penghambat bagi orang lokal di wilayah ini untuk mendirikan televisi. Kendala lainnya, seperti diungkapkan oleh pengurus *Gamalama TV* (Nurlaela Syarif), televisi lokal yang telah berdiri mengalami kesulitan untuk *survive* karena pendapatan iklan yang minim tidak mampu mendukung biaya operasional. Di samping itu, kendala yang tidak kalah serius adalah kendala perizinan.

Tidak berkembangnya penyelenggaraan televisi lokal mendorong masyarakat di sejumlah wilayah terutama di luar Jawa, termasuk di Maluku Utara, mendirikan ‘tv kabel’. Istilah ‘tv kabel’ di sini berbeda dengan televisi kabel yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 52 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan. Berdasarkan peraturan

tersebut, televisi kabel merupakan lembaga penyiaran berlangganan yang bersifat komersial berbentuk badan hukum Indonesia yang melakukan layanan pemancarluasan atau penyaluran materi siarannya dilakukan secara khusus, antara lain melalui kabel. Sedangkan 'tv kabel' di sini adalah penyedia jasa televisi dengan kabel atau antena yang menyediakan layanan saluran televisi dari luar, baik televisi dari Jakarta maupun dari luar negeri. Kegiatan 'tv kabel' di sini tidak lain adalah redistribusi siaran dari suatu stasiun televisi atau dari televisi berlangganan kepada masyarakat yang menjadi pelanggannya.

Maraknya pendirian 'tv kabel' ini juga tidak dapat dilepaskan dari buruknya pengaturan infrastruktur penyiaran di sejumlah daerah. Masyarakat yang tinggal di wilayah kepulauan atau pegunungan umumnya tidak dapat menangkap dengan baik siaran televisi yang dipancarkan melalui sistem terestrial. Data terakhir menunjukkan bahwa setidaknya terdapat 32 ribu desa terutama di daerah bagian timur wilayah Indonesia, masih *blankspot* akibat belum meratanya pembangunan infrastruktur.²⁷ Sementara itu, masyarakat di wilayah tersebut membutuhkan informasi dan juga hiburan. Kehadiran 'tv kabel' merupakan alternatif untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Seperti dinyatakan oleh Nurdiansyah Noor dan juga M. Hasby Yusuf (pengamat ekonomi politik daerah Maluku), lebih dari 70 persen masyarakat Maluku Utara bergantung pada 'tv kabel'. Dengan biaya berlangganan Rp35.000 per bulan, masyarakat sudah dapat menikmati banyak sekali *channel*, baik dari dalam maupun dari luar negeri.

Berdasarkan pada peraturan yang berlaku, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 52 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan, penyelenggaraan tv kabel seharusnya memiliki izin siaran. Berdasarkan peraturan

27 Lihat pemberitaan tentang ini di "32 Ribu Desa di Indonesia Masih Blankspot" dapat diakses di <http://ugm.ac.id/id/berita/812-32.ribu.desa.di.indonesia.masih.blankspot>. Diunduh 21 April 2014.

tersebut, untuk memperoleh izin, pemohon wajib mengajukan permohonan izin tertulis kepada Menteri melalui KPID dan mengikuti proses perizinan sesuai ketentuan peraturan tersebut. Proses perizinan ini sama dengan proses perizinan penyelenggaraan televisi komersial dan komunitas.

Persoalan perizinan dan juga redistribusi sejumlah siaran *channel-channel* premium yang dilakukan tanpa izin membuat sejumlah 'tv kabel' wilayah Indonesia ditutup.²⁸ Namun, usaha penutupan 'tv kabel' ini tidaklah mudah karena masyarakat membutuhkannya sementara tidak ada alternatif televisi lain yang mampu memberikan layanan penyiaran yang mereka butuhkan. Kejadian tahun 2010 di Ternate, ketika piala dunia sepakbola sedang berlangsung, penutupan 'tv kabel' mengakibatkan kemarahan para penggemar bola. Massa mengamuk hingga merepotkan aparat. Menurut keterangan Nurdiansyah Noor, Ketua KPID Maluku Utara, saat ini, di Maluku Utara terdapat 25 usaha 'tv kabel' ilegal karena tidak mengantongi izin penyelenggaraan penyiaran dan mencuri siaran yang seharusnya mereka bayar untuk dapat didistribusi, tapi regulator dan aparat tidak mampu berbuat banyak karena kehadirannya memang dibutuhkan warga.

Pada satu sisi, 'tv kabel' dibutuhkan kehadirannya, tapi di sisi lain, isi siaran yang didistribusi oleh operator 'tv kabel' ternyata juga meresahkan masyarakat. Menurut Nurlaela Syarif, pengurus *Gamalama TV*, tayangan 'tv kabel' yang dengan bebasnya masuk ke desa atau kampung-kampung sangat mengkhawatirkan masyarakat setempat karena siaran tersebut dilakukan di sembarang waktu

28 Baca berita tentang persoalan ini antara lain di "Televisi kabel ilegal di Babel ditutup", dapat diakses di http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=243995:televisi-kabel-illegal-di-babel-ditutup&catid=95:nusantara&Itemid=146 ; "Razia di Bitung, KPID Temukan 16 TV Kabel Tak 'Kantongi' Izin" dapat diakses di <http://manadoexpress.com/berita-3796-razia-di-bitung-kpid-temukan-16-tv-kabel-tak-kantongi-izin.html>; TV Kabel Ilegal di Batam Harus Gigit Jari Lantaran Ditutup Polisi dapat diakses di <http://www.solusihp.com/teknologi/camera/artikel/tv-kabel-ilegal-di-batam-harus-gigit-jari-lantaran-ditutup-polisi#sthash.2S9MV4Rx.dpuf>. Diunduh 21 April 2014.

tanpa ada semacam kunci pengaman bagi anak-anak. Dikatakannya, suatu kali di sebuah warung di Jailolo, film *Mr dan Mrs Smith*, dengan bintang Brad Pitt dan Angelina Jolie diputar di siang hari tanpa sensor, di mana adegan dewasa berhubungan intim yang vulgar disajikan. Nurlaela Syarif menyatakan bahwa seharusnya ada regulasi dan pembatasan yang lebih ketat pada 'tv kabel'. "Meskipun terdapat suatu aturan, untuk melaporkan ke KPI menyangkut isi siaran, namun masyarakat tidak tahu apa yang harus dilakukan", demikian dikatakan Nurlaela Syarif.

Persoalan 'tv kabel' ini perlu mendapatkan penanganan serius dari para regulator penyiaran. Jika persoalannya adalah banyak operator 'tv kabel' yang tidak mengantongi izin penyelenggaraan penyiaran mungkin perlu ditelusuri apa penyebabnya. Para operator 'tv kabel' ini pada umumnya telah memiliki izin usaha, tapi mereka tidak memiliki izin penyelenggaraan penyiaran. Dari sini, dapat dilihat kemungkinan besar para operator ini tidak memahami soal izin penyelenggaraan penyiaran untuk 'tv kabel'. Jika dugaan ini benar, maka regulator perlu melakukan sosialisasi secara intensif. Disamping itu, perlu bagi regulator memiliki semangat untuk membina (bukan mematikan) dengan mengeluarkan kebijakan yang lebih memudahkan bagi penyelenggaraan televisi kabel di daerah karena keberadaannya penting sebagai penyiaran alternatif.

BAB VIII

PENUTUP

Kesimpulan

INDEPENDENT regulatory body memegang peran penting dalam mengatur penyiaran di negara demokrasi. Lembaga ini menjalankan peran dan fungsinya secara independen di luar sistem pemerintahan yang membebaskannya dari intervensi politik suatu rezim pemerintahan dan juga melepaskannya dari dominasi dan pengaruh kapital para pemodal yang cenderung pragmatis. Dalam posisi ini, *independent regulatory body* dipandang sebagai *an institutional safeguard* yang mampu melindungi kepentingan publik dalam menghadapi tekanan dari rezim pemerintahan dan juga pemodal.

Di Indonesia, peran dan fungsi *independent regulatory body* melekat pada Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), termasuk Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID). Jika di sejumlah negara demokrasi seperti di Inggris, Kanada, Amerika Serikat, Australia, dan Afrika Selatan yang terjadi adalah penyatuan sejumlah regulator penyiaran dan telekomunikasi ke dalam satu lembaga *independent regulatory body* untuk tujuan efisiensi dan efektivitas pengerjaan tugas, maka di Indonesia justru terjadi hal yang sebaliknya, yaitu pemecahan peran dan fungsi regulator ke dalam dua lembaga: KPI/KPID dan pemerintah.

Bagaimana kinerja kedua lembaga regulator tersebut dalam mengatur penyiaran di Indonesia menjadi pertanyaan pokok penelitian ini. Tim merasa perlu melakukan evaluasi kinerja regulator penyiaran untuk memastikan apakah regulator ini telah bekerja sesuai dengan amanat institusi atau belum. Perspektif *stakeholders*, yaitu penyelenggara penyiaran, baik radio maupun televisi, dan juga anggota masyarakat yang menaruh perhatian terhadap penyiaran, menjadi pijakan untuk melakukan evaluasi karena *stakeholders* dianggap oleh peneliti sebagai pihak yang menanggung konsekuensi dari kebijakan dan penerapan peraturan penyiaran yang ditetapkan oleh regulator. Pilihan perspektif ini juga dinilai penting oleh tim peneliti untuk dapat menilai kinerja regulator dengan lebih objektif.

Dalam menilai kinerja regulator, ada tiga persoalan pokok yang dieksplorasi dalam penelitian, yaitu derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola. Derajat demokrasi menjadi unsur penting *good governance*. Dalam penelitian ini, penilaian tentang demokrasi dikaitkan dengan prinsip-prinsip, sikap, dan komitmen regulator terhadap persoalan transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan non-diskriminasi dalam melayani publik. Persoalan terakhir yang dinilai adalah tata kelola (*governance*). Selain derajat demokrasi, profesionalitas juga merupakan salah satu unsur utama *good governance* yang menentukan kualitas pelayanan publik. Dalam penelitian, profesionalitas diukur dengan mengaitkan pandangan responden terhadap persoalan efisiensi, standardisasi (*Standard Operating Procedure/SOP*), kompetensi atau kapasitas, komitmen, etika, *abuse of power*, dan independensi regulator dalam melayani perizinan. Dalam penelitian ini, tata kelola dimaknai sebagai suatu modus koordinasi sosial yang melibatkan suatu tingkatan atau lingkup alokasi politik, orientasi dominasi negara, dan interaksinya dengan masyarakat dan lembaga-lembaga lainnya. Tata kelola diukur dengan menghubungkan penilaian *stakeholders* dengan aspek koordinasi antarregulator dan internal regulator; sosialisasi yang

berkaitan dengan kesediaan frekuensi, tender frekuensi, prosedur-prosedur pelayanan dan juga tingkat inovasi lembaga regulator.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penilaian responden terkait dengan derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola menunjukkan kinerja regulator belum optimal. Di mata responden, pelayanan lembaga regulator penyiaran yang menggunakan prinsip-prinsip demokrasi masih belum optimal. Misalnya dalam hal transparansi, pelibatan peran serta masyarakat, dan pelayanan yang masih dianggap diskriminatif oleh responden dan posisi regulator yang cenderung tampil dominan dalam relasinya dengan penyelenggara penyiaran. Temuan tentang tata kelola juga menunjukkan kecenderungan yang hampir sama, yaitu responden masih belum cukup puas. Profesionalitas regulator dipandang responden masih juga belum memuaskan. Dari ketujuh aspek penilaian tentang profesionalitas, yaitu efisiensi, standarisasi, kompetensi/kapasitas, komitmen, etika, *abuse of power*, dan independensi dalam melayani perizinan, ada tiga persoalan penting yang masih memerlukan perhatian serius, yaitu: persoalan etika, kompetensi/kapasitas, dan independensi. Persoalan tata kelola yang perlu mendapatkan respon serius dari regulator adalah koordinasi antar lembaga regulator yang berimplikasi pada sistem kerja yang kurang efisien, sosialisasi kebijakan penyiaran terkait kesediaan frekuensi, tender frekuensi, status pelamar, Evaluasi Dengar Pendapat (EDP), dan pengumuman pemenang, dan juga keinovatifan regulator terutama dalam memberikan rekomendasi dan izin untuk lembaga penyiaran komunitas serta penyiaran di tingkat lokal.

Jika hasil penelitian dibandingkan antardaerah, maka ditemukan pandangan responden yang relatif berbeda-beda terkait dengan penilaian derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola. Penilaian responden terhadap profesionalitas lembaga regulator, misalnya, cukup bervariasi. Di daerah Yogyakarta, responden cenderung menilai profesionalitas lembaga regulator cukup bagus dibanding daerah lain. Kecenderungan penilaian yang

positif terhadap profesionalitas lembaga regulator juga dijumpai di Makassar. Penilaian yang agak moderat ditunjukkan oleh responden di Padang dan di Ternate. Sementara itu, responden di Kupang dan di Jakarta, cenderung menilai negatif profesionalitas regulator. Penilaian responden terhadap demokrasi juga menunjukkan perbedaan antardaerah. Responden di Padang dan Yogyakarta cukup memberikan nilai positif terhadap lembaga regulator dalam hal demokrasi. Fenomena ini kemungkinan berkaitan dengan karakteristik sosial-budaya masyarakatnya. Secara sosial, Padang dan Yogyakarta banyak dihuni oleh kelas menengah dan terpelajar, sehingga memiliki sikap kritis yang cukup tinggi. Situasi ini membawa implikasi terhadap sikap dan pelayanan lembaga regulator yang harus menunjukkan kinerjanya yang berkualitas di hadapan publik, karena jika tidak, maka akan mendapat sorotan tajam dari kalangan pengguna yang kritis. Penilaian terhadap tata kelola juga menunjukkan gejala yang hampir sama di mana di setiap daerah menunjukkan tendensi penilaian yang berbeda. Di Ternate, penilaian responden terhadap tata kelola kurang maksimal. Persoalan utama pengelolaan media penyiaran di Ternate adalah kesenjangan antara keharusan menegakkan aturan yang berlaku, yang dilakukan oleh regulator khususnya Kemenkominfo, dengan kondisi lapangan yang dihadapi para pelaku media penyiaran.

Berdasarkan temuan di lapangan, penilaian kinerja oleh responden antara KPI/KPID dengan Kemenkominfo ternyata juga tidak sama. Penilaian responden terhadap kinerja Kemenkominfo secara total ternyata relatif kurang baik dibandingkan dengan penilaian responden terhadap KPI/KPID. Temuan ini menunjukkan bahwa banyak di antara responden yang menilai kinerja Kemenkominfo biasa saja atau tidak istimewa. Temuan ini pun mengindikasikan masih banyaknya persoalan yang dimiliki oleh Kemenkominfo dalam mengurus persoalan penyiaran sehingga responden masih merasa belum puas.

Faktor individual regulator terutama terkait dengan adanya suatu kesamaan sikap mental dalam menempatkan diri pada posisi sebagai penguasa. Bersamaan dengan itu, di kalangan para komisioner berkembang persepsi bahwa sebagai lembaga regulator harus bersikap normatif dan aturan harus ditegakkan secara ketat, literer, tekstual, dan tanpa kompromi. Akibatnya para lembaga regulator kurang membuka ruang untuk berdiskusi dan berdialog. Lembaga regulator juga terbukti kurang mengembangkan pendekatan sosial-budaya ketika berelasi dengan para penyelenggara penyiaran. Setiap aturan yang ketat dan menggiring pada sikap normatif akan membawa dampak rigidnya aktivitas, formal, dan mengabaikan substansi. Pendekatan normatif secara tidak disadari membawa ke arah karakter hubungan formalistik, sehingga kehadiran regulator lebih terasa seperti polisi penyiaran. Padahal, jika bersedia mengembangkan pendekatan sosial-budaya, akan terbuka ruang negosiasi untuk menjalankan aktivitas secara kreatif tanpa harus menabrak aturan. Penegakan hukum atau penegakan aturan memang harus dilakukan, tetapi tidak harus disikapi secara kaku karena aktivitas dunia penyiaran bukanlah entitas yang statis-objektif, tetapi dunia yang cair, penuh dinamika, dan menuntut kreativitas tinggi

Rekomendasi

Penelitian ini memberikan bukti-bukti bahwa kinerja regulator penyiaran belum cukup maksimal yang disebabkan oleh persoalan derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola. Dalam pandangan penulis, untuk dapat mengatasi ketiga persoalan tersebut perlu penataan kembali lembaga regulasi penyiaran, revitalisasi kelembagaan dan peningkatan kualitas komisioner di KPI/KPID.

Penataan kembali lembaga regulator penyiaran berkaitan dengan pengaturan batas-batas kewenangan, fungsi, dan tanggung jawab yang tegas antara KPI/KPID dengan Kemenkominfo. Belajar

dari sejumlah negara demokrasi, regulator penyiaran adalah *independent regulatory body* yang memiliki kewenangan, tugas, dan tanggung jawab dalam mengatur penyiaran. Lembaga ini terpisah dari unsur pemerintah dan pemodal untuk menghindari intervensi politik dan ekonomi yang dapat mengganggu independensi. Kasus yang terjadi di Indonesia sangatlah berbeda, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) yang digagas sebagai *independent regulatory body* tidak berdiri sendiri dalam pengaturan penyiaran. Pemerintah juga memegang kendali dalam pengaturan tersebut. Hasil penelitian ini menunjukkan bukti bahwa pengaturan penyiaran yang dilakukan oleh KPI dan Pemerintah tidak cukup efektif. Misalnya saja, ketumpangtindihan kewenangan dan tugas antara KPI/KPID dengan Kemenkominfo bukannya mempermudah *stakeholders* (penyelenggara penyiaran) dalam pengurusan izin penyelenggaraan penyiaran, namun justru malah memperpanjang, mempersulit, dan membingungkan mereka dalam memproses perizinan tersebut. Selain itu, persoalan koordinasi dan komunikasi antara KPI/KPID dengan Kemenkominfo yang tidak selalu berlangsung secara harmonis juga mempersulit proses perizinan tersebut. Banyak kasus *stakeholders* harus terkatung-katung nasibnya dalam mendapatkan izin karena di satu sisi KPI/KPID tidak pernah membatasi permohonan izin dan memberikan Rekomendasi Kelayakan kepada pemohon yang dianggap memenuhi kriteria, namun di sisi lain, Kemenkominfo, karena alasan tidak ada jatah alokasi, tidak memprosesnya. Kedua lembaga ini tidak kompak dalam mengurus persoalan ini. Berdasarkan temuan ini, peneliti merekomendasikan hal-hal berikut.

1. Proses perizinan sebaiknya diserahkan sepenuhnya kepada KPI/KPID. Sebagai *independent regulatory body* seharusnya diberikan kepercayaan dan kewenangan penuh untuk mendistribusikan frekuensi kepada para pemohon izin. Lembaga ini juga sepatantasnya diberi kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap pengajuan perpanjangan izin

bagi lembaga penyiaran yang saat ini telah mengantongi izin dan telah menyelenggarakan kegiatan penyiaran.

2. Pemerintah dalam hal ini diberikan kewenangannya untuk melakukan pembagian alokasi frekuensi dan mengumumkan atau membuka akses informasi kepada publik tentang pembagian alokasi tersebut, serta menyampaikannya kepada KPI/KPID.
3. Untuk menegaskan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab tersebut, perlu dilakukan revisi atau perubahan terhadap Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 yang selama ini bersifat ambigu. Dalam revisi atau perubahan tersebut perlu dinyatakan secara tegas ke dalam pasal-pasal yang menyebutkan batas-batas kewenangan KPI/KPID dan Pemerintah dan tidak menyerahkan persoalan ini pada peraturan di bawahnya.

Revitalisasi kelembagaan regulator bukan hanya mengarah pada penguatan lembaga regulator agar beroperasi secara efektif dan efisien, namun juga pada komitmen lembaga dalam mewujudkan demokrasi penyiaran seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Penyiaran. Di beberapa negara demokrasi, untuk memperkuat kelembagaan regulator, komisioner yang jumlahnya terbatas dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya didukung oleh sekretariat lengkap dengan staf eksekutif, sejumlah komisi, sistem data dan informasi, serta ketersediaan dana yang cukup. Sekretariat dan staf eksekutif menjalankan kegiatan manajemen administrasi perkantoran setiap hari. Komisi-komisi membantu komisioner dalam penanganan masalah hukum, perizinan dan pengaturan frekuensi, konten penyiaran dan telekomunikasi, bisnis dan kompetisi, perlindungan publik, teknologi, riset dan pengembangan, hubungan dengan media dan pihak-pihak eksternal lain, dan sebagainya. Manajemen data dan informasi yang canggih

diterapkan untuk memudahkan komisioner melakukan *monitoring*, evaluasi dalam pengambilan keputusan. Dana yang dikelola mandiri oleh regulator yang antara lain diperoleh dari pembayaran iuran televisi, *fee* penggunaan frekuensi atau pajak dari penyelenggaraan penyiaran memperkuat posisinya yang independen. Kasus-kasus seperti kurangnya upaya sosialisasi regulator penyiaran tentang prosedur pengurusan izin, tidak maksimalnya proses verifikasi dokumen pengajuan izin penyiaran, dan kurang optimalnya regulator memonitor penyelenggaraan penyiaran, mungkin dapat diatasi dengan penguatan kelembagaan tersebut. Sehubungan dengan persoalan ini, peneliti merekomendasikan hal-hal berikut.

1. Lembaga regulator hendaknya didukung oleh sekretariat dan staf eksekutif yang independen, tangguh dalam pengertian menguasai tugas-tugasnya, bersifat proaktif, memahami isu-isu penyiaran, dan mengerti apa saja yang menjadi kewenangan, tugas, dan tanggung jawab komisioner.
2. Di dalam tubuh lembaga regulator perlu disusun komisi-komisi yang didukung oleh ahli-ahli yang menguasai bidang-bidang tertentu yang berhubungan dengan persoalan penyiaran sehingga mereka dapat memberikan masukan atau pertimbangan kepada komisioner dan juga tenaga-tenaga operasional yang andal yang mampu membantu komisioner menangani persoalan di lapangan. Komisi-komisi yang mungkin perlu disusun antara lain: komisi hukum, perizinan dan pengaturan frekuensi, pengaturan isi penyiaran, bisnis dan persaingan usaha, perlindungan keselamatan publik, teknologi, dan riset.
3. Sistem data dan informasi seharusnya dikembangkan dan dikelola sebaik mungkin agar dapat mendukung kebutuhan komisioner dalam membuat keputusan yang tepat dan akurat. Sistem ini penting untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas lembaga regulator dalam

menyampaikan informasi dan pertanggungjawaban ke publik menyangkut kebijakan dan program kelembagaan.

4. Dana yang digunakan untuk mendukung lembaga regulator seharusnya dialokasikan secara langsung kepada lembaga tersebut dari iuran televisi, perolehan *fee* penggunaan frekuensi, dan pajak dari penyelenggaraan penyiaran. Dengan cara ini regulator penyiaran diharapkan dapat lebih independen dan menjalankan fungsi dan perannya dengan sebaik mungkin.

Berkaitan dengan komitmen lembaga dalam mewujudkan demokrasi penyiaran, seharusnya para regulator menaruh perhatian pada publik dengan konteks situasi dan kondisi mereka yang beragam serta berani membuat keputusan yang dapat meningkatkan partisipasi publik dalam penyelenggaraan penyiaran. Berdasarkan hasil penelitian, regulator penyiaran yang terlalu menekankan pada aspek administrasi, berfokus pada detail, dan mengimplementasikan peraturan secara kaku tanpa melihat situasi dan kondisi telah menyebabkan hal-hal yang substansial tidak tersentuh dan malah terabaikan. Misalnya, KPI/KPID dan Kemenkominfo seharusnya mampu mengambil inisiatif untuk dapat memfasilitasi tumbuhnya radio dan televisi komunitas dengan memberikan alokasi frekuensi yang jelas untuk penyiaran tersebut. Namun sayangnya, lembaga penyiaran yang dapat mendukung terciptanya penyiaran demokratis ini justru tidak mendapatkan perhatian selayaknya. Contoh lain, ketentuan administratif yang memberatkan penyiaran komunitas misalnya adanya ketentuan sertifikasi atau pengujian alat dan perangkat radio dan televisi siaran seharusnya juga dapat dikecualikan atau diganti. KPI/KPID juga seharusnya mampu mengatur ‘televisi kabel’ yang bermunculan di daerah dan tidak sekadar menertibkannya dengan cara melarang bersiaran. Keberadaan ‘televisi kabel’ di sini seharusnya dipahami

sebagai wujud kebutuhan masyarakat dalam penyiaran. Televisi jenis ini lahir karena regulator tidak mampu memberikan jaminan akses penyiaran bagi masyarakat di daerah terutama di daerah *blankspot* atau daerah yang sulit dijangkau penyiaran terestrial. Berdasarkan temuan ini, peneliti merekomendasikan hal-hal berikut.

1. Lembaga regulator seharusnya melakukan *monitoring* dan evaluasi secara berkala tentang peraturan-peraturan penyiaran dan implementasi peraturan yang dapat menghambat atau berpotensi mengancam demokrasi penyiaran. Lembaga melakukan revisi peraturan dan/atau implementasi yang dinilai menghambat tersebut dan menggantinya dengan peraturan dan/atau implementasi baru yang lebih demokratis.
2. Lembaga regulator seharusnya juga bersifat lebih terbuka terhadap pendapat publik yang mempersoalkan penyelenggaraan penyiaran yang dianggap tidak adil dan mengkaji pendapat tersebut untuk ditindaklanjuti sesegera mungkin.
3. Lembaga regulator seharusnya memiliki suatu peraturan internal semacam *code of conduct* yang dapat mengarahkan perilaku regulator sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan juga menghindari munculnya tindakan tidak etis seperti *abuse of power* yang mungkin dilakukan oleh regulator kepada *stakeholders* penyiaran. Di samping itu, perlu ada tindakan tegas yang dijatuhkan oleh lembaga regulator kepada komisioner yang terbukti melakukan pelanggaran.

Peningkatan kualitas komisioner di KPI/KPID juga merupakan persoalan penting dalam upaya mengatur penyiaran demokratis ke depan. Jika kita tinjau ulang persyaratan calon anggota KPI/KPID, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran pasal 10 ayat 1, maka persyaratan tersebut adalah:

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- c. Berpendidikan Sarjana atau memiliki kompetensi intelektual yang setara;
- d. Sehat jasmani dan rohani;
- e. Berwibawa, jujur, adil, memiliki integritas, berkelakuan dan berkepribadian tidak tercela;
- f. Memiliki kepedulian, pengetahuan, dan/atau pengalaman dalam bidang penyiaran;
- g. Tidak terkait langsung atau tidak langsung dengan kepemilikan media massa;
- h. Bukan anggota Legislatif dan Yudikatif;
- i. Bukan pejabat pemerintah; dan
- j. Nonpartisan

Persyaratan tersebut pada dasarnya sudah cukup lengkap meskipun beberapa unsur dari persyaratan masih memerlukan penjelasan karena berkaitan dengan isu independensi. Misalnya, para calon dinyatakan tidak terkait langsung atau tidak langsung dengan kepemilikan media massa perlu diperjelas. Apa yang dimaksud dengan terkait langsung atau tidak langsung di sini. Apakah seorang calon yang merupakan bekas karyawan suatu lembaga penyiaran tidak boleh menjadi anggota komisioner? Demikian pula dengan ketentuan nonpartisan. Apakah yang perlu diketahui publik dan juga anggota Dewan Perwakilan Rakyat/DPR atau pun DPRD tentang nonpartisan. Apakah nonpartisan di sini berarti tidak memiliki kaitan baik langsung maupun tidak langsung dengan partai politik? Hal ini perlu dipertegas agar komisioner terpilih nantinya bukan

merupakan agen partai politik. Meskipun persyaratan tersebut sudah cukup lengkap, namun, berdasarkan temuan penelitian, persoalan utama regulator penyiaran, dalam hal ini adalah KPI/KPID dan juga Kemenkominfo, adalah mereka masih kurang bertanggung jawab dalam menjalankan amanat Undang-Undang Penyiaran karena kurang memiliki kemampuan dalam menjaga agar frekuensi digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik, mencegah munculnya atau menguatnya konsentrasi kepemilikan media penyiaran, menjaga pluralisme masyarakat Indonesia, menjamin hak-hak minoritas dalam penyelenggaraan penyiaran, menumbuhkan dan menjaga isi siaran yang berkualitas, melindungi publik dari segala bentuk eksploitasi penyiaran, dan juga kurang tegas dalam menjatuhkan sanksi bagi siapa saja yang melanggar ketentuan Undang-Undang Penyiaran. Berdasarkan temuan ini, peneliti merekomendasikan hal-hal berikut.

1. DPR/DPRD seharusnya melakukan *monitoring* dan evaluasi secara berkala terhadap kinerja regulator baik secara kelembagaan maupun individual dan menjatuhkan sanksi, termasuk memberhentikan komisioner, yang tidak berkompeten dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab.
2. Tim seleksi KPI/KPID seharusnya terdiri dari orang-orang yang paham dan menguasai persoalan penyiaran dan memiliki kepedulian terhadap sistem penyiaran demokratis di Indonesia.
3. Dalam proses seleksi, penelusuran terhadap *track record* dari masing-masing calon komisioner KPI/KPID harus dilakukan oleh tim seleksi.
4. Publik juga seharusnya memiliki akses dan dapat berpartisipasi dalam proses seleksi tersebut.
5. Persyaratan anggota KPI/KPID perlu diperjelas terutama pada poin-poin yang dapat mengganggu independensi.

Hasil penelitian dan rekomendasi ini memiliki arti penting dalam pengaturan penyiaran yang lebih demokratis dan juga dapat menjadi input yang relevan bagi revisi undang-undang penyiaran yang saat ini masih berlangsung di DPR.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bittner, J.R. (1991). *Broadcasting and Telecommunication: An Introduction*. Third edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dominick, J.R. (2007). *The Dynamics of Mass Communications: Media in the Digital Age*. Ninth edition. NY: McGraw-Hill.
- Dominick, J.R., Messere, F., and Sherman, B.L. (2012). *Broadcasting, Cable, The Internet, and Beyond*. Seventh edition. NY: McGraw-Hill International Edition.
- Dwiyanto, A. (2010). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ed Hollander, d'Haenens, L., and Jo Bardoel. (2009). Television performance in Indonesia: Steering between civil society, state and market. *Asian Journal of Communication* 19(1), 39-58.
- Grossberg, L., Wartella, E., Whitney, D.C., and Wise, J.M. (2006). *Media Making: Mass Media in A Popular Culture*. Second edition. London: Sage Publications.

- Hasebrink, U. (2011). Giving the audience voice: The role of research in making media regulation more responsive to the needs of the audience. *Journal of Information Policy*, 321-336.
- Irion, K. and Radu, R. (2013). Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory. In W. Schulz, P. Valcke & K. Iron (Eds.) *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies: Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the national Context* (p. 15-54). Bristol UK/Chicago USA: Intellect.
- Iyer, V. (2006). Legal and regulatory aspects of public service broadcasting. In I. Banerjee and K. Seneviratne (Eds.) *Public Service Broadcasting in the Age of Globalization* (p. 133-149). Singapore: Asian Media Information and Communication Centre (AMIC).
- Judhariksawan. (2013). *Kapita Selekta Hukum Penyiaran*. Makassar: Qalam Insani.
- Kemp, R., Parto, S., and Gibson, R.B. (2005). Governance for sustainable development: Moving from theory to practice. *Int. Journal of Sustainable Development* 8(1/2), 12-30. Retrieved from <http://www.environmental-expert.com/Filespersen5C6471persen5Carticlespersen5C6326persen5Cf121145312781096.pdf>.
- KPI. (2012). *Dinamika Penyiaran Indonesia Sebuah Laporan Kinerja KPI Pusat Tahun 2012*. Jakarta: Komisi Penyiaran Indonesia.
- Masduki.(2007). *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter ke Liberal*. Yogyakarta: LKIS.
- Mufid, M. (2005). *Komunikasi & Regulasi Penyiaran*. Jakarta: Prenada Media.
- O'Donnell, G. and Schmitter, P. (1993). *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*. Jakarta: LP3ES.

- Panjaitan, H. IP dan Siregar, Amir E. (2003). *Membangun Sistem Penyiaran yang Demokratis*. Jakarta: Warta Global Indonesia.
- Papathanassopoulos, S. and Negrine, R. (2010). Approaches to communications policy: An Introduction. In S. Papathanassopoulos and R. Negrine (Eds.) *Communications Policy: Theories and Issues* (p. 3-21). NY: Palgrave MacMillan
- Piotrowski, S.J and Rosenbloom, D.H.D. (2002). Nonmission-Based values in results-oriented public management: The case of freedom of information. *Public Administration Review* 62(6), 643-57.
- Rosemann, D. and Shanahan, E.A. (2012). Defining and archieving normative democratic value in participation budgeting process. *Public Administration Review*, 72(1), 56-66.
- Siagian, S.P. (2000). *Adminstrasi Pembangunan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Stania, R.M. (2007). Komisi Penyiaran Indonesia: Lembaga Negara Independen Bidang Penyiaran. *Skripsi*. Jurusan Ilmu Komunikasi FISIPOL UGM. Tidak dipublikasikan.
- Tjokrowinoto. (1996). *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: PT Pustaka Pelajar.
- Wahyono, S.B., Rianto, P., Darmanto, Cahyono, M.F., & Adiputra, W.M. (2011). *Ironi Eksistensi Regulator Media Di Era Demokrasi*. Yogyakarta: Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media) dan Yayasan Tifa.
- Wibowo, F. (2007). *Kebudayaan Menggugat*. Yogyakarta: Pinus Book Publisher.

Artikel

- Siregar, A.E. (2012, 14 Maret). Konstitusi dan UU Penyiaran. *Koran Tempo*.
- Siregar, A.E. (2012, 2 April). Regulator Penyiaran. *Koran Tempo*.
- Siregar, A.E. (2013, 19 Oktober). Otoritarianisme RUU Penyiaran. *Kompas*.
- Siregar, A.E. (2014, 5 April). Akal-Akalan Permen Digita. *Kompas*.

Website

- 32 Ribu Desa di Indonesia Masih Blanspot. Retrieved 21 April 2014 from <http://ugm.ac.id/id/berita/812-32.ribu.desa.di.indonesia.masih.blankspot>.
- Aliansi Jurnalis Independen (AJI). 27 Februari 2014. Cabut Permen Kominfo 32/2013 atau Pidanakan Tifatul [Siaran Pers]. Retrieved from <http://melekmedia.org/kajian/pantau-media/cabut-permen-kominfo-no-322013-atau-pidanakan-tifatul/>
- Budhi Hermanto. Sejarah Pertumbuhan TV Komunitas Indonesia. Retrieved 21 April 2014 from <http://joglo.tv/berita/sejarah-pertumbuhan-tv-komunitas-indonesia>.
- Evaluasi Dengar Pendapat KPI Gratis. (2013, 4 April). Retrieved from <http://nasional.kompas.com/read/2013/04/04/16152317/Evaluasi.Dengar.Pendapat.KPI.Gratis>.
- Haryatmoko. (2010). Ketika Informasi Selalu Interpretasi: Perlu Pemantau Regulasi dan Regulator Media [Paper, Unpublished].
- Komisi Penyiaran Indonesia. (2012). Dinamika Penyiaran Indonesia Sebuah Laporan Kinerja KPI Pusat Tahun 2012. Jakarta: Komisi Penyiaran Indonesia Pusat.
- Razia di Bitung, KPID Temukan 16 TV Kabel Tak 'Kantongi' Izin.

Retrieved 21 April 2014 from <http://manadoexpress.com/berita-3796-razia-di-bitung-kpid-temukan-16-tv-kabel-tak-kantongi-izin.html>

Televisi kabel ilegal di Babel ditutup. Retrieved 21 April 2014 from http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=243995:televisi-kabel-illegal-di-babel-ditutup&catid=95:nusantara&Itemid=146

The Office of Communications Annual Reports and Accounts, for the period 1 April 2012 to 31 March 2013. Retrieved from <http://www.ofcom.org.uk/about/annual-reports-and-plans/annual-reports/annual-report-2012-13/>

TV Kabel Ilegal di Batam Harus Gigit Jari Lantaran Ditutup Polisi. Retrieved 21 April 2014 from <http://www.solusihp.com/teknologi/camera/artikel/tv-kabel-ilegal-di-batam-harus-gigit-jari-lantaran-ditutup-polisi#sthash.2S9MV4Rx.dpuf>

LAMPIRAN 1

DAFTAR NARASUMBER YANG DIWAWANCARAI

No	Nama	Lembaga	Kota
1	Rusdin Tompo	KPID Makassar	Makassar
2	Mustam Arif	Direktur Jurnal Celebes dan pengurus JIRAK	Makassar
3	Zainuddin Kalla	Balai Monitoring	Makassar
4	Alem Febri Sonni	KPID Makassar	Makassar
5	Iwan Taruna	Cakrawala TV	Makassar
6	Mardiana Rusli	KPU dan mantan AJI Makassar	Makassar
7	Pastorus Baltasar Erminola Manekhat	Radio Trilokok Suara Verbune	Kupang
8	John Manongga	Radio Lisbeth	Kupang
9	Barnes	Radio Mardika FM	Kupang
10	Zakky Wahyudi Fakhri	Radio DMWS	Kupang
11	Rita	Radio Suara Kupang	Kupang
12	Toni Kleiden	TV AFB	Kupang
13	Asep	RRI Kupang	Kupang
14	Valarien J.K Boy	TVRI NTT	Kupang

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

15	Prof. Dr. Alo Liliweri	Guru Besar Ilmu Komunikasi Fisip Undana	Kupang
16	Okto	Radio Komunitas K2 Kuenino Kupang	Kupang
17	Arie de Jong	TVRI NTT	Kupang
17	Prof. Poli	Universitas Andalas	Padang
18	Prof. Dr. Ir. H. James Hellyward	Mantan Kepala Dinas Pariwisata Sumatra Barat	Padang
19	Hendrison	Ketua Forum Komunikasi Pemerhati Radio Padang	Padang
20	Ardian, ST	Calon anggota KPID	Padang
21	Mardiswan	Pegawai Rumah Sakit M Jamil (PNS)	Padang
22	Ahmad Husein	Pemilik Modern College (kursus broadcasting)	Padang
23	Oktaviandi	Asisten Dosen	Padang
24	Widiyono, SH	Supervisor administrasi keuangan dan logistik Primagama Sumbar	Padang
25	Eka Rini Oktavia	mantan penyiar radio	Padang
26	Sarah Amelia	penikmat radio (bekerja dan kuliah)	Padang
27	Nova Febrita	mantan penyiar radio Favorit FM	Padang
28	Jatmo	ADiTV	Yogyakarta
29	Tri Suparyanto	KPID Jogja	Yogyakarta
30	Aminnudin	KPI	Jakarta
31	Agnes Widiyanti	Kominfo	Jakarta
32	S. Rahmat Arifin	KPI	Jakarta
37	Sugito	Balikpapan TV	Balikpapan
38	Muhammad Irfan	Beruang TV	Balikpapan

Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia

39	Hidayat Rakom	Bahana FM	Medan
40	Ismail	KISS FM	Medan
41	Mutia	KPID	Medan
42	Tohar	JRKI	Medan
43	Nurdiansyah Noor	Ketua KPID Maluku Utara	Ternate
44	Denny Dano	Direktur Radio Diahi	Ternate
45	Aryo Risiandjana	Manajer Radio Himmah (ditutup karena belum selesai mengurus ijin)	Ternate
46	Nurlaela Syarif	Koordinator siaran Gamalama TV	Ternate
47	Hasby Yusuf	Dosen FE Universitas Hairun, pengamat ekonomi dan politik Maluku Utara	Ternate
48	Rusli Jalil	Mantan jurnalis, wakil rakyat Kab Halmahera	Ternate



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

ISBN 978-602-97839-5-7



9 786029 783957