



# Membangun Sistem Komunikasi Indonesia

**Terintegrasi, Adaptif, dan Demokratis**

Penulis | RAHAYU • BAYU WAHYONO • ENGELBERTUS WENDRATAMA • IWAN AWALUDDIN YUSUF  
NOVI KURNIA • PUJI RIAN TO • WISNU MARTHA ADIPUTRA • AMIR EFFENDI SIREGAR

# Membangun Sistem Komunikasi Indonesia

Terintegrasi, Adaptif, dan Demokratis

Rahayu  
Bayu Wahyono  
Engelbertus Wendratama  
Iwan Awaluddin Yusuf  
Novi Kurnia  
Puji Rianto  
Wisnu Martha Adiputra  
Amir Effendi Siregar



# **MEMBANGUN SISTEM KOMUNIKASI INDONESIA**

**Terintegrasi, Adaptif, dan Demokratis**

**ISBN** | 978-602-97839-4-0

**Penulis** | Rahayu | Bayu Wahyono | Engelbertus Wendratama |  
Iwan Awaluddin Yusuf | Novi Kurnia | Puji Rianto |  
Wisnu Martha Adiputra | Amir Effendi Siregar

**Editor** | Rahayu

**Editor Bahasa** | Engelbertus Wendratama

**Proof Reader** | Intania Poerwaningtias

**Perancang Sampul** | Dhanan Arditya

**Tata Letak** | Segeraterbit

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 Pemantau Regulasi dan Regulator  
Media (PR2Media) dan Yayasan Tifa.

Tidak untuk diperjualbelikan.

Cetakan Pertama, 2016

xiv + 322 halaman; 14,8 x 21 cm

**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](mailto:pr2.media@yahoo.com)

# KATA PENGANTAR

Kami sangat bersyukur atas segala karunia yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa sehingga buku ini terbit sesuai dengan rencana dan harapan. Buku ini merupakan hasil penelitian dan rangkuman pemikiran tim peneliti PR2Media (Pemantau Regulasi dan Regulator Media) yang bertujuan untuk mengkaji undang-undang komunikasi yang saat ini berlaku di Indonesia, mengkritisi praktik yang ada serta memberikan rekomendasi bagi upaya membangun sistem komunikasi terintegrasi, adaptif, dan demokratis menuju peran penting Indonesia dalam percaturan global berdasarkan kepentingan nasional dan UUD 1945. Studi lapangan dalam bentuk wawancara mendalam, *focus group discussion*, analisis teks, dan studi pustaka telah dilakukan dengan melibatkan berbagai pihak, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah, regulator, akademisi, praktisi, aktivis, pengusaha, dan asosiasi, untuk dapat memetakan persoalan-persoalan empiris yang selama ini menghambat terwujudnya sistem komunikasi Indonesia yang berprinsip demokratis dan berkeadilan sosial.

Penerbitan buku ini dilatarbelakangi oleh perhatian dan keprihatinan kami yang mendalam atas banyaknya persoalan komunikasi dan juga media yang tidak dapat diselesaikan secara baik dan tuntas sebagai dampak dari kesimpangsiuran antarundang-undang serta praktik implementasinya. Saat ini kita telah memiliki setidaknya enam undang-undang yang mengatur komunikasi dan media, yaitu: Undang-Undang Telekomunikasi, Undang-Undang Penyiaran, Undang-Undang Pers, Undang-Undang Film, Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Contoh kesimpangsiuran antara lain, UU Pers menjamin hak-hak warga negara berkomunikasi dan berekspresi, namun UU ITE justru memberikan batasan dan bahkan ancaman pidana atas dakwaan pencemaran nama baik. UU Penyiaran membatasi masuknya modal asing dalam industri komunikasi, namun UU Telekomunikasi justru mendorong terjadinya dominasi modal asing dalam industri telekomunikasi di Indonesia. UU Penyiaran mengatur eksistensi *independent regulatory body* sebagai representasi partisipasi masyarakat dalam pengaturan komunikasi dan media, namun UU Telekomunikasi memosisikan pemerintah sebagai regulator utama dalam pengaturan tersebut.

Di samping itu, kami juga melihat adanya batasan sejumlah undang-undang dalam merespon perkembangan teknologi komunikasi dan informasi saat ini. Inovasi teknologi digital dan jaringan internet telah mengarahkan perkembangan media menuju konvergensi. Fenomena konvergensi ini tidak hanya berdampak besar pada restrukturisasi industri komunikasi, namun juga kebijakan. Pengalaman dari negara-negara maju, seperti Inggris Raya dan Amerika Serikat, menunjukkan fenomena

konvergensi ini pun berdampak pada konvergensi kebijakan yang manifestasinya dapat dilihat dari integrasi sejumlah undang-undang yang mengatur komunikasi dan media dan juga penyatuan regulator yang mengurus sektor tersebut. Penyatuan ini bertujuan untuk membangun sistem yang lebih terintegrasi dan terkoordinasi serta memberikan kepastian hukum bagi warga negara. Penyatuan ini pun dipertimbangkan lebih efektif dan efisien dalam kaitannya dengan manajemen dan anggaran. Untuk Indonesia, apa pun nanti pilihannya, apakah peleburan sejumlah undang-undang tersebut atau pengharmonisasian di antaranya, tetap saja masing-masing undang-undang yang mengatur komunikasi dan media perlu diselaraskan agar koheren dan tidak saling tumpang tindih serta bertentangan.

Buku ini diterbitkan untuk tujuan penyebarluasan gagasan dalam rangka membangun dan mengembangkan sistem komunikasi yang lebih baik. Oleh karena itu, buku ini ditargetkan untuk dibaca oleh publik, regulator, pemerintah, dan juga para praktisi komunikasi dan media. Publik menjadi target karena mereka berhak tahu tentang persoalan regulasi dan dampaknya bagi kehidupan. Publik dengan pengetahuannya dan kesadaran yang dimilikinya akan dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan sistem. Publik dapat pula terlibat aktif dalam memonitor proses pembangunan sistem tersebut. Publik di sini termasuk para aktivis, akademisi, dan peneliti yang menaruh perhatian atau kepedulian pada isu komunikasi dan media. Regulator dan pemerintah menjadi target karena mereka berperan dalam menetapkan agenda kebijakan, menyusun atau memformulasikan kebijakan, dan nantinya mengimplementasikannya. Para praktisi komunikasi dan media

juga penting dipertimbangkan sebagai sasaran pembaca agar mereka dapat memahami secara baik arti penting penataan sistem bagi peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dan kepentingan negara.

Buku ini merupakan bagian dari seri pemikiran PR2Media. Kami yang tergabung dalam lembaga ini secara konsisten berupaya bersikap kritis dalam menyikapi regulasi dan regulator komunikasi dan media di Indonesia. Bukan hanya bersikap kritis, PR2Media juga memiliki komitmen untuk selalu memberikan alternatif solusi dan pendampingan bagi upaya-upaya mewujudkan sistem komunikasi dan media yang adil dan demokratis sesuai dengan tujuan bersama dalam hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam konstitusi negara Republik Indonesia.

Buku ini adalah buku ke delapan yang diterbitkan oleh PR2Media. Semua buku adalah tentang regulasi dan regulator media, yaitu: Pelarangan Buku di Indonesia: Sebuah Paradoks Demokrasi dan Kebebasan Berekspresi (2010), Ironi Eksistensi Regulator Media di Era Demokrasi (2011), Dominasi Televisi Swasta Nasional: Tergerusnya Keberagaman Isi dan Kepemilikan (2012), Digitalisasi Televisi di Indonesia: Ekonomi Politik, Peta Persoalan, dan Rekomendasi Kebijakan (2013), Kepemilikan dan Intervensi Siaran: Perampasan Hak Publik, Dominasi dan Bahaya Media di Tangan Segelintir Orang (2014), Kinerja Regulator Penyiaran di Indonesia: Penilaian atas Derajat Demokrasi, Profesionalitas, dan Tata Kelola (2014), dan Menegakkan Kedaulatan Telekomunikasi dan Penyiaran di Indonesia (2015). Kami sangat senang sekaligus bangga buku-buku tersebut menjadi salah satu rujukan bagi sejumlah kebijakan media serta petunjuk arah bagi aktivitas

gerakan demokratisasi media di Indonesia.

Keberhasilan dalam menerbitkan buku ini tentu tidak dapat dilepaskan dari peran aktif berbagai pihak. Ucapan terima kasih perlu kami sampaikan kepada Yayasan Tifa yang telah membantu mendanai penelitian dan penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para informan yang telah memberikan pandangan, ide, dan kesaksian, serta telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membantu penelitian ini, yaitu: Agni Ariatama (Insititut Kesenian Jakarta), Alem Febri Sonni (KPID Sulawesi Selatan), Andi Mangara (Asosiasi Praktisi Radio Siaran Sulawesi Selatan), Ano Suparno (Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia), Bambang Heru (Dirjen Aplikasi Informatika Kemenkominfo), Bimo Setiawan (Kompas TV), Daniel Rudi Hariyanto (sutradara film dokumenter), Denny Hidayat (Dinas Komunikasi dan Informatika), Freddy Tulung (mantan Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik), Harijanto Pribadi (APJII), Harry Laurin (Indonesian Cable TV Association), Ketut Pribadi Kresna (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia), Mahfudz Siddiq (Ketua Komisi I DPR RI), M. Riyanto (*Kompas TV*), Mulyadi Mau (Ilmu Komunikasi Universitas Hasanuddin), Niken Widiastuti (LPP RRI), Onno W. Purbo (ahli telematika), Paulus Widyanto (pakar kebijakan), Rusdin Tompo (mantan Ketua KPID Sulawesi Selatan), Sunarya Ruslan (Dewan Pengawas RRI), Tomy Suryo Utomo (Fakultas Hukum UGM), Triawan Munaf (Badan Ekonomi Kreatif), dan informan lain yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu.

Kami juga sangat berterima kasih kepada Maulin Niam dan Intania Poerwaningtias, sebagai asisten peneliti, yang dengan tekun membantu kami mengumpulkan data selama penelitian.



Terima kasih pula kepada Saifudin Zuhri dan Monika Pretty Aprilia yang telah mendukung dari sisi administrasi sehingga seluruh proses penelitian maupun penerbitan buku ini bisa berjalan lancar. Selain itu, kami juga mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Musa Asy'arie yang telah dengan murah hati memberi tempat kepada kami untuk melakukan seluruh aktivitas PR2Media.

Tim penulis dan peneliti telah berupaya menjadikan buku ini sebagai sebuah karya yang cukup lengkap dalam mengkaji persoalan sistem komunikasi dan media, dari sisi regulasi. Namun, dunia komunikasi dan media sangatlah luas dan kompleks. Oleh karena itu, kami terus memerlukan masukan terkait dengan persoalan yang belum tercakup dalam buku ini. Segala masukan tentulah sangat berarti. Atas kekurangan-kekurangan yang masih terdapat dalam buku ini, kami mohon maaf. Kami berharap buku ini dapat bermanfaat untuk banyak pihak khususnya bagi mereka yang mempunyai perhatian dan tanggung jawab pada bidang komunikasi dan media. Kami juga berharap suatu saat nanti Indonesia benar-benar memiliki sistem komunikasi yang terintegrasi, adaptif, dan demokratis serta berpihak pada kepentingan nasional.

Yogyakarta, April 2016

Rahayu

Editor

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR ISTILAH	xiii
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Problematisasi Sistem Komunikasi Indonesia	1
B. Metodologi	7
C. Sistematika Isi Buku	17
BAB II	
FUNGSIONALISME STRUKTURAL, KOMUNIKASI SIBERNETIK, DAN PEMBANGUNAN DEMOKRASI DI INDONESIA	19
A. Pendekatan Sistem	19
B. Sistem Komunikasi	37
C. Sistem Komunikasi dan Kebijakan di Negara Dunia Ketiga	46
D. Penataan Regulasi Komunikasi dan Media di Indonesia	58

BAB III	
SISTEM KOMUNIKASI TERINTEGRASI, ADAPTIF, DEMOKRATIS, DAN BERPIHAK PADA KEPENTINGAN NASIONAL	69
A. Mengatur Konvergensi Digital: Terintegrasi dan Adaptif	69
B. Membangun Sistem Komunikasi yang Demokratis Berdasarkan Konstitusi dan Prinsip Universal	89
C. Mendefinisikan Kepentingan Nasional	99
BAB IV	
FRAGMENTASI, DISINTEGRASI, DAN EGOSEKTORAL DALAM REGULASI KOMUNIKASI	107
A. Pengantar	107
B. Fragmentasi dan Disintegrasi Sistem Regulasi	111
C. Perlunya Sistem Komunikasi Nasional Terintegrasi	122
D. Idealisme vs Pragmatisme	130
BAB V	
TANTANGAN REGULASI KOMUNIKASI YANG ADAPTIF	141
A. Pengantar	141
B. Keterlambatan Regulasi dalam Menanggapi Dinamika Global	144
C. Regulasi Belum Adaptif dengan Kebutuhan Masyarakat	171
D. Keterlambatan Regulator dalam Merumuskan Regulasi Baru	173

## BAB VI

MEMBANGUN SISTEM KOMUNIKASI YANG DEMOKRATIS	177
A. Pengantar	177
B. Belum Tegaknya Prinsip Kedaulatan Rakyat	179
C. Dominasi Modal dan Persoalan Keadilan Sosial	187
D. Batu Sandungan Pasal Pencemaran Nama Baik: Belenggu Kebebasan Berpendapat	202
E. Landasan Filosofis dan Ironi Praktik Demokrasi	205
F. Hambatan Mewujudkan Sistem Komunikasi yang Demokratis	209

## BAB VII

KEPENTINGAN NASIONAL DAN KEDAULATAN NEGARA DI BIDANG KOMUNIKASI	215
A. Pengantar	215
B. Dominasi Asing dalam Industri Telekomunikasi dan Internet	221
C. Kedaulatan Informasi dan Data	232
D. Kedaulatan dalam Konteks Penyiaran	236
E. Bias dalam Regulasi Perfilman: Produk Industri ataukah Budaya?	240
F. Budaya Nasional	247

BAB VIII	
BELAJAR REGULASI DAN REGULATOR KOMUNIKASI DARI PENGALAMAN INGGRIS RAYA DAN INDIA	249
A. Pendahuluan	249
B. Belajar dari Inggris Raya	251
C. Belajar dari India	267
BAB IX	
PENUTUP	295
A. Kesimpulan Studi	298
B. Rekomendasi Studi	308
DAFTAR PUSTAKA	313
INDEKS	318

# DAFTAR ISTILAH

ACMA	<i>The Australian Communications and Media Authority</i>
APJII	Asosiasi Penyedia Jasa Internet Indonesia
ATSI	Asosiasi Telekomunikasi Seluruh Indonesia
BRTI	Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia
DVB-H	<i>Digital Video Broadcasting-Handheld</i>
DVB-T	<i>Digital Video Broadcasting — Terrestrial</i>
DVB-T <sub>2</sub>	<i>Digital Video Broadcasting – Second Generation Terrestrial</i>
FCC	<i>Federal Communication Commission</i>
GATS	<i>The General Agreement on Trade in Services</i>
GATT	<i>The General Agreement on Tariffs and Trade</i>
HDTV	<i>High-Definition Television</i>
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>
IPP	Izin Pengelola Penyiaran

IPTV	<i>Internet Protocol Television</i>
ISP	<i>Internet Service Provider</i>
ISR	Izin Siaran Radio
ITU	<i>International Telecommunication Union</i>
KBC	<i>Korean Broadcasting Commission</i>
MPEG	<i>Moving Picture Experts Group</i>
Ofcom	<i>Office of Communications</i>
OTT	<i>Over The Top</i>
SDI	<i>Serial Digital Interface</i>
SDTI	<i>Serial Data Transport Interface</i>
TIK	Teknologi Informasi dan Komunikasi
TRIPS	<i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
VoIP	<i>Voice over Internet Protocol</i>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Problematisasi Sistem Komunikasi Indonesia

Dunia komunikasi telah berubah dengan cepat sebagai akibat perkembangan teknologi komunikasi digital. Dalam kondisi ini, suatu institusi atau seseorang bisa mengirimkan atau menerima pesan dalam berbagai *platform*. Seperti dikemukakan oleh Mohsen A. Khalil, Direktur *Global Information and Communication Technologies The World Bank Group*, fenomena konvergensi teknologi komunikasi melibatkan beragam aspek yang berbeda. Pada tingkat teknologi, konvergensi telah memungkinkan penyampaian komunikasi multimedia dalam beragam jaringan yang secara tradisional dipisahkan. Ini telah mengubah secara fundamental bisnis teknologi komunikasi: infrastruktur, layanan, perusahaan, isi, dan pasar. Perubahan juga menantang struktur yang sudah ada dan mendorong munculnya model bisnis inovatif.

Pendeknya, perkembangan teknologi komunikasi yang mengarah pada konvergensi media telah mengubah sedemikian



rupa cara-cara manusia berkomunikasi dan berbisnis. Pada satu sisi, konvergensi menawarkan begitu banyak kesempatan, baik bagi konsumen pengguna maupun penyedia layanan. Namun, di sisi lain, konvergensi juga mempunyai sisi kurang baik karena berpotensi menciptakan hambatan-hambatan kompetisi baru, terciptanya monopoli komunikasi, dan marginalisasi masyarakat dari akses teknologi (Singh & Raja, 2010).

Peluang dan tantangan yang diciptakan oleh teknologi baru tersebut memerlukan suatu respons regulasi yang memadai agar negara dan masyarakat mendapatkan keuntungan maksimal dari perkembangan teknologi. Seperti dikemukakan oleh Singh dan Raja (2010), agar perkembangan teknologi komunikasi memberikan keuntungan yang signifikan bagi masyarakat, perlu ada kerangka adopsi kebijakan yang menjamin pasar bisa berfungsi dengan baik. Dalam konteks negara dunia ketiga, tentu saja, masalah yang dihadapi bukan saja bahwa kebijakan itu memungkinkan pasar bisa bekerja dengan baik, tapi yang lebih penting bahwa negara bisa mendapatkan keuntungan yang adil dari proses perkembangan teknologi tersebut. Dengan kata lain, penting bagi negara yang sedang berkembang seperti Indonesia untuk mengambil keuntungan dari proses tersebut demi kemakmuran rakyatnya.

Peluang dan tantangan yang diciptakan oleh teknologi baru tersebut memerlukan suatu respons regulasi yang memadai agar negara dan masyarakat mendapatkan keuntungan maksimal dari perkembangan teknologi.

Indonesia telah memiliki berbagai macam undang-undang di bidang komunikasi. Undang-undang tersebut antara lain Undang-Undang Telekomunikasi, Undang-Undang Penyiaran, Undang-Undang Pers, Undang-Undang Perfilman, Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Tiap undang-undang memiliki latar belakang historis yang berbeda dan dibangun berdasarkan perspektif dan paradigma yang juga beragam. Keberadaan undang-undang itu diarahkan untuk memecahkan persoalan tertentu yang pada masanya dianggap penting. Persoalan yang muncul terkait keberadaan undang-undang ini adalah apakah regulasi ini sudah cukup adaptif menjawab perubahan akibat kemajuan teknologi tersebut?

Persoalan yang mungkin dihadapi Indonesia adalah ketiadaan kerangka kebijakan yang koheren dan komprehensif. Secara selintas, peneliti melihat kebijakan yang ada saat ini cenderung bersifat parsial dan bahkan beberapa di antaranya tidak sinkron satu dengan lainnya. Jika pengamatan selintas ini terbukti kebenarannya, tentu saja persoalan ini memerlukan penyelesaian segera.

Dalam konteks Reformasi, apapun perwujudan undang-undang yang ada dan berlaku saat ini, ditantang untuk dapat menciptakan tatanan yang lebih baik, termasuk kehidupan yang demokratis, berkeadilan sosial, dan mampu menciptakan kesejahteraan bagi warga negara Indonesia. Sayangnya, sejumlah kasus terkait dengan penguasaan modal, kriminalisasi warga dengan alasan pencemaran nama baik, dominasi peran pemerintah dalam mengatur komunikasi dan media

menunjukkan regulasi tersebut belum bekerja secara baik sehingga perlu dilakukan evaluasi. Evaluasi terhadap persoalan ini haruslah mengacu pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Keduanya telah memberikan landasan filsafat dan ideologi bagi arah pembangunan Indonesia.

Rancangan Undang-Undang (RUU) Konvergensi Telematika sebagai RUU inisiatif pemerintah akan segera dibahas. RUU ini diharapkan menjadi pengganti Undang-Undang Telekomunikasi, sekaligus mengakomodasi perkembangan dan kemajuan teknologi. Untuk mewujudkan RUU atau UU yang mampu menjawab persoalan bangsa, sebuah studi serius seharusnya dilakukan untuk dapat memetakan persoalan-persoalan di lapangan dan mengevaluasi signifikansi regulasi yang sedang berlaku. Hasil studi dapat menjadi dasar atau pijakan penting untuk menentukan arah kebijakan. Sayangnya, sejauh pengetahuan peneliti, studi yang cukup komprehensif mengkaji persoalan konvergensi dan sistem komunikasi Indonesia yang terintegrasi belum tersedia.

Beberapa studi yang relatif baru yang membahas persoalan konvergensi, antara lain, dilakukan oleh Dinara Maya Julijanti (2012). Dalam studinya, Dinara mengeksplorasi isu “Dinamika Digitalisasi dan Konvergensi Media Televisi di Indonesia”. Studi ini mendiskusikan perkembangan teknologi digital dan perlunya Indonesia mempersiapkan diri untuk menyambutnya. Lalu, Anang Hermawan (2009) juga melakukan studi dengan judul “Konvergensi Media, Televisi Digital dan Masa Depan Televisi Komunitas” yang dimuat dalam buku *Televisi Komunitas: Pemberdayaan dan Media Literasi*. Studi ini berfokus pada

tantangan lembaga penyiaran komunitas di era konvergensi. Peneliti lain yang juga melakukan studi tentang konvergensi adalah Priyambodo R.H. (2013), dengan judul “Kode Etik Jurnalistik dalam Konvergensi Multimedia Massa”. Melalui studi ini Priyambodo menunjukkan bahwa kekuasaan atas informasi tidak lagi dimonopoli oleh pengelola media, melainkan juga ditentukan oleh audiens. Selain itu, wartawan direkomendasikan untuk mengubah sikap dalam bekerja, tapi dengan tetap menyajikan berita yang akurat dan lengkap.

Kekosongan kajian mendorong peneliti melakukan studi ini untuk mengeksplorasi persoalan sistem komunikasi di Indonesia yang saat ini berlaku. Penelitian diarahkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan: Bagaimana arah perkembangan sistem komunikasi Indonesia ke depan? Apakah sistem komunikasi yang ada saat ini telah terintegrasi, adaptif, dan demokratis berdasarkan kepentingan nasional dan UUD 1945? Bagaimana pengaruh sistem yang ada saat ini bagi praktik-praktik media dan komunikasi? Bagaimana Indonesia seharusnya mengembangkan sistem tersebut sehingga memberikan manfaat bagi negara dan masyarakat Indonesia, terutama dalam percaturan ekonomi politik global?

Sistem komunikasi yang peneliti maksudkan di sini adalah suatu sistem yang menyatukan dunia media, penyiaran, dan telekomunikasi. Sebagai sebuah sistem, komponen-komponen utama yang menjadi pembahasan dalam studi ini mencakup pemerintah, lembaga legislatif, lembaga regulasi independen, pelaku industri, regulasi, masyarakat, dan organisasi masyarakat sipil. Perhatian peneliti yang cukup besar pada regulasi (khususnya

undang-undang) tidak lain disebabkan posisi elemen ini cukup vital dalam menilai sistem yang ada saat ini dan upaya memperbaikinya. Peneliti melihat undang-undang dapat menjadi titik awal dalam melihat dan mengevaluasi kondisi subsistem (komponen) yang lain.

Sistem komunikasi yang peneliti maksudkan di sini adalah suatu sistem yang menyatukan dunia media, penyiaran, dan telekomunikasi. Sebagai sebuah sistem, komponen-komponen utama yang menjadi pembahasan dalam studi ini mencakup pemerintah, lembaga legislatif, lembaga regulasi independen, pelaku industri, regulasi, masyarakat, dan organisasi masyarakat sipil.

Melalui studi ini, peneliti berharap dapat memberikan masukan berupa rekomendasi kebijakan untuk pengambilan keputusan ke depan. Peneliti juga mengharapkan hasil studi ini dapat menjadi acuan bagi pengembangan kerangka kebijakan yang mampu membangun sistem komunikasi yang terintegrasi, mempunyai kemampuan mengantisipasi perubahan termasuk perkembangan teknologi komunikasi, berkarakter demokratis, dan meningkatkan kapasitas Indonesia dalam percaturan ekonomi global. Di samping itu, peneliti sangat mengharapkan hasil studi ini nantinya dapat ditindaklanjuti dengan penyusunan naskah akademik dan draf undang-undang yang menghubungkan atau menyatukan sejumlah undang-undang yang berlaku saat ini.

## B. Metodologi

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pilihan metode studi lapangan (*field research*), dengan tujuan mengungkap realitas objektif dan subjektif seputar isu regulasi komunikasi dan informasi di Indonesia pasca-Orde Baru. Melalui serangkaian kegiatan akademik, studi ini dimaksudkan mampu memberikan gambaran realitas dunia penyiaran, telekomunikasi, pers, perfilman, informasi publik dan transaksi elektronik dalam kaitannya dengan politik, ekonomi, hukum, dan sosial-budaya.

Studi ini menggunakan data kualitatif yang dikumpulkan melalui serangkaian kegiatan observasi di lapangan dan wawancara mendalam terhadap informan yang dipandang memahami seluk-beluk isu komunikasi dan informasi pasca-Orde Baru. Data kualitatif dimaksudkan untuk mengungkap realitas subjektif dari segenap informan kunci tentang fakta aktual dunia komunikasi dan harapan-harapan yang disampaikan terkait pembangunan sektor komunikasi di masa depan.

Meski demikian, penelitian ini juga menggunakan data kuantitatif yang bersumber dari dokumen-dokumen dan hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan. Tidak seperti asumsi konvensional bahwa penelitian kualitatif alergi terhadap data berupa angka-angka, riset kualitatif sekarang sudah relatif terbuka terhadap data kuantitatif.

### a. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dalam studi ini menggunakan wawancara, dokumentasi, *focus group discussion* (FGD), dan analisis isi undang-undang.

## **Wawancara**

Menggunakan wawancara sebagai teknik pengumpulan data merupakan konsekuensi dari pilihan metodologi. Ketika seorang peneliti memilih metode penelitian kualitatif, maka wawancara yang biasanya dikombinasikan dengan observasi menjadi pilihan utama sebagai teknik pengumpulan data.

Teknik ini membantu peneliti memperoleh data berupa pernyataan, ungkapan, pandangan, gagasan, dan kritik di seputar masalah komunikasi dan media yang berkaitan dengan isu politik, ekonomi, hukum, dan sosial-budaya.

Dalam wawancara, ada teknik wawancara terstruktur dan tidak terstruktur. Kedua teknik wawancara tersebut digunakan dalam penelitian ini sebagai upaya memperoleh informasi relevan dengan masalah komunikasi dan media. Wawancara terstruktur dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara, sedangkan wawancara tidak terstruktur dilakukan secara fleksibel dan informal, tetapi tetap berpedoman pada topik utama penelitian.

Informan kunci dalam penelitian ini berjumlah 22 orang dengan karakter informan antara lain: 1) mengetahui masalah-masalah komunikasi dan media, seperti penyiaran, pers, film, telekomunikasi, informasi publik, dan transaksi elektronik; (2) politisi yang membidangi komunikasi dan informasi; (3) pelaku penyiaran; (4) aktivis komunikasi dan media; dan (5) birokrat pelayanan komunikasi dan media. Dengan kriteria itu, maka informan penelitian ini:

**Tabel 1**  
**Narasumber dan Institusi/Afiliasi**

No	Nama Narasumber	Institusi/Afiliasi Narasumber	Lokasi Wawancara	Tanggal Wawancara
1.	Agni Ariatama	Pengajar di Institut Kesenian Jakarta	Jakarta	21 Oktober 2015
2.	Alem Febri Sonni	KPID Sulawesi Selatan	Makassar	29 Oktober 2015
3.	Andi Mangara	Ketua Asosiasi Praktisi Radio Siaran Sulawesi Selatan	Makassar	28 Oktober 2015
4.	Ano Suparno	Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia	Makassar	29 Oktober 2015
5.	Bambang Heru	Dirjen Aplikasi Informatika Kemenkominfo	Yogyakarta	23 Oktober 2015
6.	Bimo Setiawan	<i>Group of TV Director Kompas TV</i>	Jakarta	22 Oktober 2015
7.	Daniel Rudi Hariyanto	Sutradara film dokumenter	Jakarta	21 Oktober 2015
8.	Denny Hidayat	Dinas Komunikasi dan Informatika	Makassar	29 Oktober 2015
9.	Freddy Tulung	Mantan Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik	Jakarta	21 Oktober 2015
10.	Harijanto Pribadi	Dewan Pengawas Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia	Jakarta	21 Oktober 2015
11	Harry Laurin	Ketua Indonesian Cable TV Association	Makassar	28 Oktober 2015



12.	Ketut Pribadi Kresna	Anggota Komite Regulasi Telekomunikasi - Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia	Jakarta	21 Oktober 2015
13.	Mahfudz Siddiq	Ketua Komisi I DPR RI	Jakarta	21 Oktober 2015
14.	M. Riyanto	<i>Corporate Secretary Group of Television Kompas TV</i>	Jakarta	22 Oktober 2015
15.	Mulyadi Mau	Pengajar di Ilmu Komunikasi Universitas Hasanuddin	Makassar	30 Oktober 2015
16.	Niken Widiastuti	Direktur Utama LPP RRI	Jakarta	20 Oktober 2015
17.	Onno W. Purbo	Ahli telematika	Yogyakarta	3 November 2015
18.	Paulus Widyanto	Pakar kebijakan	Jakarta	9 November 2015
19.	Rusdin Tompo	Mantan Ketua KPID Sulawesi Selatan	Makassar	28 Oktober 2015
20.	Sunarya Ruslan	Dewan Pengawas LPP RRI	Jakarta	20 Oktober 2015
21	Tomy Suryo Utomo	Pengajar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada	Yogyakarta	4 Desember 2015
22.	Triawan Munaf	Ketua Badan Ekonomi Kreatif	Jakarta	23 Oktober 2015

## **Dokumentasi**

Di samping mengumpulkan data dengan teknik wawancara mendalam, peneliti juga melakukan studi dokumentasi untuk melengkapi data yang telah terkumpul. Studi dokumentasi ini sekaligus dimaksudkan sebagai pembandingan dan alat pengecekan ulang kebenaran hasil wawancara yang telah dilakukan dengan informan. Data dokumen diperoleh melalui pelacakan di beberapa tempat seperti pusat-pusat data di lembaga penelitian terkait, dan mesin pencari di internet. Dengan pengumpulan data lintas metode ini, menurut tradisi penelitian kualitatif, diharapkan kelengkapan dan validitas data bisa terjamin. Data dokumen yang terkumpul dalam penelitian ini, antara lain: naskah undang-undang yang mengatur komunikasi, data kasus pencemaran nama baik, hasil-hasil studi terdahulu yang misalnya mengungkapkan kepemilikan saham pada industri telekomunikasi, lalu data tentang jumlah pelanggan telepon selular, pengguna internet, dan sebagainya.

Penelitian ini juga dilengkapi dengan eksplorasi pustaka yang berkaitan dengan pengalaman negara lain, yaitu Inggris dan India, untuk mengetahui bagaimana kedua negara ini mengelola komunikasi dan informasi. Pengalaman Inggris dipilih sebagai referensi dengan pertimbangan negara tersebut telah lama membangun sistem komunikasi dan informasi yang terintegrasi, dengan menggunakan sistem regulasi tunggal. Sementara itu, India dipilih sebagai rujukan dengan pertimbangan bahwa negara tersebut secara politik dan sosio-kultural mirip dengan Indonesia. Menimba pengalaman kedua negara tersebut, peneliti berharap bisa merumuskan satu konsep sistem komunikasi dan

media yang sesuai dengan konteks politik dan sosial-budaya Indonesia.

### ***Focus Group Discussion (FGD)***

Data penelitian ini juga diperoleh melalui kegiatan *focus group discussion* yang dilaksanakan di Jakarta pada 22 Oktober 2015. Kegiatan ini dilaksanakan dalam dua sesi dengan pembatasan jumlah partisipan di setiap sesi untuk dapat menjamin proses diskusi yang intensif dan mendalam. Forum ini bertujuan menggali informasi terkait dengan masalah komunikasi dan media. Partisipan terlibat aktif dalam memberikan pendapat dan mengungkapkan harapan. Tema diskusinya berfokus pada sistem komunikasi yang terintegrasi, adaptif, demokratis, dan berkepentingan nasional. Adapun partisipan di kegiatan FGD tersebut secara rinci dapat diperiksa dalam Tabel 2 berikut ini:

**Tabel 2**

#### ***Partisipan Focus Group Discussion***

NO	NAMA	INSTITUSI	Tanggal FGD
Sesi 1 (Pagi)			
1	Muhammad Heychael	Remotivi	22 Oktober 2015
2	Fajri Siregar	Centre for Innovation Policy and Governance (CIPG)	22 Oktober 2015
3	R. Kristiawan	Yayasan TIFA	22 Oktober 2015
4	Abdul Hamid Dipopramono	Komisi Informasi	22 Oktober 2015
5	Margiyono	Telkom	22 Oktober 2015

6	Damar Juniarto	Alinea TV	22 Oktober 2015
7	Benyamin Simamora	Offstream	22 Oktober 2015
8	Tomi Satryatomo	Awesometries	22 Oktober 2015
9	Ahmad Yani Basuki	Lembaga Sensor Film	22 Oktober 2015
10	Enda Nasution	Sebangsa	22 Oktober 2015
11	Zulfadly	Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia	22 Oktober 2015
12	Ignatius Haryanto	Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP)	22 Oktober 2015
13	Idy Muzayyad	Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	22 Oktober 2015
14	Ezki Suyanto	Aliansi Jurnalis Independen (AJI)	22 Oktober 2015
15	Yosep Adi Prasetyo	Dewan Pers	22 Oktober 2015
16	Santoso	Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia (ATVJI)	22 Oktober 2015
Sesi 2 (Siang)			
No	Nama	Institusi	Tanggal FGD
1	Mujtaba Hamdi	Media Link	22 Oktober 2015
2	Afwan Purwanto	AJI Jakarta	22 Oktober 2015
3	Firdaus Cahyadi	Satu Dunia	22 Oktober 2015
4	Irwansyah	Komunikasi UI	22 Oktober 2015
5	Bambang	KPID DIY	22 Oktober 2015
6	Asep Komarudin	Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Pers	22 Oktober 2015
7	Wahyudi Djafar	ELSAM	22 Oktober 2015

## **Analisis Isi Undang-Undang**

Meskipun analisis isi lebih merupakan tradisi dalam penelitian yang menggunakan paradigma positivistik, akan tetapi untuk kelengkapan data yang lebih otentik, penelitian ini melakukan analisis terhadap sejumlah undang-undang yang relevan dengan isu komunikasi dan informasi. Analisis dilakukan untuk mengevaluasi landasan filosofi yang digunakan oleh setiap undang-undang yang mengatur komunikasi dan media. Di samping itu, analisis juga dimaksudkan untuk menilai dimensi integrasi, adaptif, demokratis, dan kepentingan nasional yang terkandung di setiap undang-undang.

Landasan filosofi berkaitan dengan cara pandang, keyakinan, dan hakikat nilai-nilai yang menjadi pijakan undang-undang. Unsur ini ditelusuri dengan melihat bagian “Menimbang” di tiap undang-undang. Integrasi berhubungan dengan pola-pola hubungan searah atau sejalan, harmonis, dan sinkron antara sebuah undang-undang dan UUD 1945 (vertikal) serta undang-undang terkait lainnya (horizontal). Unsur yang dikaji mencakup substansi undang-undang, pengaturan industri, regulator dan aktor lainnya, sanksi hukuman, jaminan hak publik, dan sebagainya.

Adaptif merupakan kemampuan undang-undang dalam memprediksi atau merespons perubahan, seperti perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat. Unsur yang dikaji berfokus pada aspek pengaturan dan/atau antisipasi perkembangan teknologi. Adaptif juga dikaitkan dengan sikap regulator dalam merespons perubahan.

Demokratis merupakan karakter undang-undang yang menjamin demokrasi, seperti kedudukan warga negara, kemerdekaan berkumpul dan berserikat, hak asasi manusia, pendidikan, perekonomian nasional, dan kesejahteraan sosial.

Kepentingan nasional merujuk pada kemerdekaan atau independensi Indonesia atas pengaruh dan intervensi pihak asing. Unsur ini dikaji melalui aspek-aspek yang memberikan keleluasaan atau kesempatan kepada pihak asing dan/atau kebergantungan Indonesia pada pihak asing.

Adapun undang-undang yang menjadi objek analisis isi dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 3**  
**Undang-Undang Objek Analisis**

1.	Undang-Undang No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE)
2.	Undang-Undang No. 36. Tahun 1999 tentang Telekomunikasi
3.	Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers
4.	Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
5.	Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)
6.	Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman

Di samping undang-undang tersebut, peneliti juga melakukan analisis isi terhadap undang-undang yang memiliki kaitan dengan isu komunikasi, yaitu: Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli & Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang No. 38 Tahun 2009 tentang Pos, Undang-Undang No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, dan

Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta. Dimensi-dimensi analisis yang digunakan di sini adalah sama dengan dimensi-dimensi yang digunakan dalam analisis undang-undang di atas.

#### b. Analisis Data

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

Melalui analisis ini dapat diketahui konteks politik, ekonomi, dan budaya di seputar isu komunikasi dan media pasca-Orde Baru. Analisis dilakukan secara luasa, namun tetap mengacu pada teori yang digunakan dengan mempertimbangkan konteks politik baik nasional maupun internasional. Berangkat dari analisis itu kemudian ditarik sebuah kesimpulan dan tesis-tesis sebagai bahan rekomendasi membangun sistem komunikasi nasional yang terintegrasi, adaptif, demokratis, dan membela kepentingan nasional.

### C. Sistematika Isi Buku

Isi buku ini menyajikan hasil studi yang telah peneliti lakukan dalam waktu sekitar satu tahun. Buku ini terdiri dari sembilan bab, dengan tiap bab memaparkan tema-tema spesifik yang memiliki talian dengan tema-tema bahasan di bab-bab berikutnya.

Buku ini diawali dengan Bab I sebagai pendahuluan. Bagian ini mengungkap latar belakang studi dan membahas metodologi. Kasus-kasus yang menunjukkan persoalan demokrasi dan kurang terintegrasinya sejumlah undang-undang yang mengatur komunikasi serta perubahan teknologi diungkapkan sebagai faktor pendorong studi ini dilakukan.

Bab II membahas teori sistem dan realitas kebijakan di negara dunia ketiga. Teori ini menjadi pijakan kerangka berpikir untuk dapat menilai konektivitas antara perubahan yang terjadi di dunia komunikasi dan tantangan yang dihadapi oleh regulasi dan regulator.

Pembahasan tersebut diikuti oleh Bab III yang juga menyajikan bahasan teoretis terkait dengan sistem komunikasi terintegrasi, adaptif, demokratis, dan membela kepentingan nasional. Satu per satu konsep-konsep ini dijabarkan untuk dapat menunjukkan batasan konseptual. Bagi pembaca, hal ini memudahkan untuk dapat memahami arti dan maknanya.

Selanjutnya, temuan penelitian dipaparkan secara berturut-turut dalam Bab IV hingga Bab VII. Di Bab IV peneliti menyampaikan temuan dan analisis bahwa sistem komunikasi Indonesia belum terintegrasi dengan baik. Temuan menunjukkan



adanya fragmentasi, disintegrasi, dan egosektoral dalam regulasi komunikasi. Bab V memaparkan sistem komunikasi Indonesia belum bersifat adaptif terhadap perubahan, terutama yang disebabkan oleh perkembangan teknologi komunikasi dan informasi. Regulator juga digambarkan belum adaptif dan cenderung tertutup dalam menyikapi perubahan.

Bab VI menyajikan temuan dan analisis terkait dengan demokrasi. Di bagian ini peneliti menyajikan data dan temuan mengapa sistem komunikasi Indonesia saat ini belum bisa dikatakan demokratis. Bab VII membahas persoalan kepentingan nasional dan kedaulatan negara. Hasil penelitian menunjukkan hasil yang senada, yaitu sistem komunikasi saat ini belum sepenuhnya membela kepentingan nasional dan kedaulatan negara.

Untuk melihat bagaimana sistem komunikasi diterapkan di negara lain, studi pun dilakukan dengan mempelajari kasus regulasi di Inggris Raya dan India. Hasil studi ini dipaparkan di Bab VIII. Di sini peneliti menyampaikan bahwa kasus regulasi di Inggris Raya dapat menjadi referensi bagi pembangunan sistem komunikasi di Indonesia. Buku ini diakhiri oleh Bab IX sebagai penutup. Di bagian ini peneliti memaparkan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

# **BAB II**

## **FUNGSIONALISME STRUKTURAL, KOMUNIKASI SIBERNETIK, DAN PEMBANGUNAN DEMOKRASI DI INDONESIA**

### **A. Pendekatan Sistem**

Dalam perkembangan sosiologi, pasca-revolusi industri di Eropa melahirkan perdebatan panjang di antara sejumlah perspektif, yaitu perspektif konflik, fungsionalisme struktural, dan interaksionisme simbolik. Kontestasi di antara ketiga perspektif tersebut telah mendorong serangkaian kegiatan akademik oleh para pendukungnya, sehingga mampu melahirkan teori sosial yang masing-masing mengklaim kebenarannya. Tentu saja derajat relevansi teori yang ditawarkan masing-masing perspektif mengalami pasang surut mengikuti dinamika historis masyarakat dunia.

Adakalanya pada satu periode historis tertentu, perspektif konflik, misalnya, mengalami kondisi pasang ketika memengaruhi dan menginspirasi gerakan pelepasan dari dominasi kapitalisme. Didukung oleh akademisi Marxis, perspektif konflik terus berusaha mengembangkan teori-teorinya sekaligus bertahan dari serangan gencar dari para pengkritiknya.

Sementara itu, perspektif fungsionalisme struktural, yang kelahirannya dilatarbelakangi kekhawatiran akan luas dan intensifnya pengaruh perspektif konflik, terus berusaha mengembangkan diri dengan dipelopori sosiolog Amerika Serikat, Talcott Parsons. Perspektif ini mengalami masa-masa kejayaan pasca-Perang Dunia II, terutama di negara-negara pengaruh Amerika Serikat yang terus melakukan proyek kapitalisme dan eksperimen pembangunan. Seiring dominasi Amerika Serikat dalam percaturan politik global, perspektif ini berkembang pesat memengaruhi sejumlah perguruan tinggi terkemuka, dan bahkan pada dekade 1960-an dan 1970-an mampu tampil sebagai sosiologi arus utama.

Di sini, perspektif fungsionalisme struktural berakar pada paradigma positivistik yang menyembunyikan kepentingan, yaitu untuk mengendalikan dan mendominasi tindakan individu melalui kerangka sistem sosial. Hal ini sesuai dengan argumentasi Habermas bahwa tidak ada yang netral dalam ilmu pengetahuan karena selalu ada kepentingan yang tersembunyi.

Di Indonesia, pengaruh perspektif fungsionalisme struktural begitu intensif dan digandrungi pada masa Orde Baru. Sejumlah akademisi dari perguruan tinggi ternama dikirim oleh negara ke Amerika Serikat untuk memperdalam perspektif tersebut, dengan tujuan utamanya meredam dan memudahkan pengaruh gerakan kiri. Hasilnya selama sekian waktu, perspektif fungsionalisme struktural sangat disukai untuk aktivitas penelitian sebagai syarat kelulusan perguruan tinggi maupun penelitian untuk mendukung proyek pembangunan Orde Baru. Hasil lebih lanjut adalah bahwa prinsip konsensus, keteraturan, dan ketertiban

begitu digemari, sehingga konflik adalah tabu. Hanya beberapa sosiolog yang tidak mengambil jalur struktural fungsional, salah satu yang paling menonjol adalah Arief Budiman.

Dalam perkembangan lebih lanjut, setelah Orde Baru berakhir, perspektif struktural fungsional mengalami surut, dan perspektif konflik menggeliat lagi tapi dalam bentuk yang beda. Teori-teori neo-marxis seperti yang ditawarkan oleh George Lucas dan Antonio Gramsci, serta teori-teori sosial kritis mazhab Frankfurt, ekonomi politik, dan kajian budaya dibuka-buka lagi seiring dengan gelombang reformasi di Indonesia. Pada periode ini, teori-teori modernisasi juga surut, dan kemudian yang marak adalah postmodernisme, poststrukturalisme, dan postkolonial. Para akademisi ilmu-ilmu sosial pun mulai mengalihkan perhatiannya pada sosiologi Prancis, terutama yang dikembangkan Jacques Derrida, Michael Foucault, dan Pierre Bourdieu.

Akan tetapi, faktanya, proses demokrasi di Indonesia kurang berjalan lancar dan belum bersifat substansial. Ketidاكلancaran demokrasi karena dibajak oleh elite politik dan tidak segera dilakukan transformasi kultural di level bawah, sehingga muncul fenomena “demokrasi kulit”, yaitu hanya berubah pada tataran permukaan, banal, dan prosedural. Lebih dari itu, yang terjadi lebih mengindikasikan ke arah liberalisasi yang mudah memicu anarkisme massa. Maka masyarakat Indonesia rindu lagi akan keteraturan, ketertiban, musyawarah, dan perubahan gradual. Dalam konteks ini, perspektif struktural fungsional dan neofungsionalisme menggeliat, dan orang pun melirikinya kembali. Oleh karena itu, pendekatan sistem memberi

harapan lagi, sehingga ada baiknya menengok kembali asumsi-asumsi perspektif fungsionalisme struktural yang menawarkan perubahan sosial melalui analisis dan pendekatan sistem.

### 1. Perspektif Fungsionalisme Struktural

Fungsionalisme struktural berasumsi bahwa perkembangan masyarakat dapat berlangsung secara gradual, dan tidak harus melalui guncangan konflik sosial sebagaimana asumsi perspektif konflik. Perspektif ini mengandaikan masyarakat seperti organisme makhluk hidup, yaitu terdiri dari berbagai komponen yang sa-tu sama lain saling menjalankan fungsi dalam satu konfigurasi keteraturan. Karena itu perspektif dan teori-teori fungsionalisme senantiasa mengakui adanya stratifikasi sosial dalam suatu masyarakat. Stratifikasi sosial dalam masyarakat adalah sebuah keniscayaan dan universal, sehingga stratifikasi sosial itu sebuah keniscayaan fungsional. Oleh karena sejak awal kelahirannya, teori fungsionalisme struktural merupakan respons ketidakpuasan dan sekaligus kecemasan terhadap teori-teori konflik, maka ia senantiasa menjaga dan memelihara ciri khasnya tersebut.

Fungsionalisme struktural berasumsi bahwa perkembangan masyarakat dapat berlangsung secara gradual, dan tidak harus melalui guncangan konflik sosial sebagaimana asumsi perspektif konflik.

Perbedaan asumsi antara teori fungsional struktural yang melahirkan sejumlah teori konsensus dan teori konflik sudah berlangsung lama. Teori konsensus melihat kesamaan norma

dan nilai sebagai sesuatu yang fundamental bagi masyarakat, memfokuskan perhatiannya pada tatanan yang didasarkan atas kesepakatan tersirat, dan melihat perubahan sosial terjadi secara pelan dan teratur. Sebaliknya, teori konflik menegaskan dominasi beberapa kelompok sosial tertentu oleh kelompok sosial yang lain, melihat tatanan sosial didasarkan atas manipulasi dan kontrol oleh kelompok dominan, dan melihat perubahan sosial terjadi secara cepat dan tidak teratur ketika kelompok subordinat menggeser kelompok dominan (Ritzer, 2004: 252).

Oleh karena stratifikasi merupakan keniscayaan, maka semua masyarakat membutuhkan sistem semacam itu, dan kebutuhan ini mewujud dalam sistem stratifikasi. Mereka juga memandang sistem stratifikasi sebagai struktur, dengan menegaskan bahwa stratifikasi tidak hanya berarti individu dalam sistem stratifikasi namun juga sistem posisi. Mereka memusatkan perhatian pada cara posisi-posisi tertentu membawa perbedaan derajat prestise, bukan pada cara individu menguasai posisi-posisi tertentu.

Fokus pada sistem itu kemudian dikembangkan secara serius oleh Parsons sehingga menghasilkan beberapa teori yang berpengaruh dalam perkembangan sosiologi, terutama di Amerika Serikat dan negara-negara yang didominasinya. Fungsionalisme struktural Parsons yang terkenal adalah skema AGIL (*Adaptation, Goal attainment, Integration, Latency*) yang menawarkan empat imperatif fungsional bagi sistem tindakan. Fungsi adalah suatu gugusan aktivitas yang diarahkan untuk memenuhi satu atau beberapa kebutuhan sistem (Rocher, 1975: 40). Merujuk pada pengertian itu, Parsons meyakini terdapat

empat keharusan fungsional yang diperlukan bagi seluruh sistem, yang meliputi *Adaptation*, *Goal attainment*, *Integration*, dan *Latency* atau pemeliharaan pola.

Menurut Parsons, agar bertahan hidup, sistem harus menjalankan keempat fungsi tersebut, yang secara rinci pengertiannya adalah:

1. *Adaptasi (Adaptation)*: sistem harus mengatasi kebutuhan situasional yang datang dari luar. Ia harus beradaptasi dengan lingkungan dan menyesuaikan lingkungan dengan kebutuhan-kebutuhannya.
2. *Pencapaian tujuan (Goal attainment)*: sistem harus mendefinisikan dan mencapai tujuan-tujuan utamanya.
3. *Integrasi (Integration)*: sistem harus mengatur hubungan bagian yang menjadi komponennya. Ia pun harus mengatur hubungan antarketiga imperatif fungsional tersebut (A, G, L).
4. *Latensi (Latency)*: sistem harus melengkapi, memelihara, dan memperbarui motivasi individu dan pola-pola budaya yang menciptakan dan mempertahankan motivasi tersebut.

Melalui skema AGIL ini Parsons menjelaskan satu sistem sosial utama, yaitu masyarakat. Parsons membedakan struktur, atau subsistem, dalam masyarakat menurut fungsi (AGIL) dengan diagram sebagai berikut.

<b>L</b>	<b>I</b>
Sistem Pengasuhan	Komunitas Masyarakat
Ekonomi	Politik
<b>A</b>	<b>G</b>

Ekonomi menempati fungsi Adaptasi. Ekonomi adalah subsistem yang dapat difungsikan oleh masyarakat dalam beradaptasi dengan lingkungan melalui kerja, produksi, dan alokasi. Melalui kerja, ekonomi menyesuaikan lingkungan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan ia membantu masyarakat beradaptasi dengan realitas-realitas eksternal ini. Politik menempati fungsi pencapaian tujuan. Politik (atau sistem politik) digunakan masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuan mereka serta memobilisasi aktor dan sumber daya untuk mencapai tujuan tersebut. Sistem pengasuhan (misalnya sekolah atau keluarga) menempati fungsi latensi dengan mengajarkan kebudayaan (norma dan nilai) dan menginternalisasikannya kepada aktor. Akhirnya, fungsi integrasi diperankan oleh komunitas masyarakat (misalnya hukum) yang mengatur beragam komponen masyarakat (Parsons, Plattt, 1973).

Dalam pandangan Parsons, jika empat sistem utama tersebut menjalankan fungsi secara efektif, maka akan terjadi



keteraturan. Keyakinan itu didasarkan pada asumsi tentang sistem berikut.

1. Sistem memiliki tatanan dan bagian-bagian yang tergantung satu sama lain.
2. Sistem cenderung menjadi tatanan yang memelihara dirinya (ekuilibrium).
3. Sistem bisa jadi statis atau mengalami proses perubahan secara tertata.
4. Sifat satu bagian sistem berdampak pada kemungkinan bentuk bagian lain.
5. Sistem memelihara batas-batas dengan lingkungan mereka.
6. Alokasi dan integrasi adalah dua proses fundamental yang diperlukan bagi kondisi ekuilibrium sistem.
7. Sistem cenderung memelihara dirinya, yang meliputi pemeliharaan batas dan hubungan bagian-bagian dengan keseluruhan, kontrol variasi lingkungan, dan kontrol kecenderungan untuk mengubah sistem dari dalam.

Di antara subsistem yang merupakan bagian dari sistem masyarakat, Parsons menempatkan sistem kultural sebagai sesuatu yang utama, karena itu ia termasuk sosiolog yang masuk dalam kategori determinisme kultural. Bagi Parsons, kebudayaan adalah sebuah kekuatan utama yang mampu mengikat berbagai elemen dunia sosial atau yang ia sebut sebagai sistem tindakan. Kebudayaan memerantarai interaksi antaraktor dan

mengintegrasikan kepribadian dengan sistem sosial. Dalam sistem sosial, kebudayaan menubuh dalam norma dan nilai, sedangkan dalam sistem kepribadian kebudayaan diinternalisasikan oleh aktor ke dalam dirinya. Bahkan, Parsons menempatkan sistem kebudayaan sebagai eksistensi terpisah dari sistem lain yang mampu mengendalikan sistem lain melalui sistem simbol dalam sebuah masyarakat.

Dalam pandangan Parsons dan juga para pengikutnya seperti Robert Merton, kebudayaan dipahami sebagai sistem simbol yang terpola dan tertata yang merupakan sasaran orientasi aktor, aspek sistem kepribadian yang diinternalisasikan, dan pola-pola yang terinstitusionalkan dalam sistem sosial (Ritzer, 2004: 263). Karena itu, fungsionalisme struktural yang dianjurkan Parsons dan Merton, serta neofungsionalisme struktural yang dipelopori oleh Jeffrey Alexander, tetap menempatkan sistem kebudayaan sebagai eksternal yang berpotensi memengaruhi individu maupun kolektif dalam dunia sosial. Dengan kata lain, aktor di hadapan sistem kebudayaan adalah pasif dan bukan subjek aktif yang mampu menjadi agen perubahan terhadap struktur atau sistem. Inilah yang kemudian fungsionalisme struktural berada dalam posisi esensialisme budaya, yang sedikit banyak bermasalah dalam upaya membangun demokrasi.

## **2. Teori Sibernetika**

Istilah sibernetika dipopulerkan oleh Norbert Wiener pada dekade 1950-an. Sebagai wilayah kajian, sibernetika merupakan cabang dari teori sistem yang memfokuskan diri pada putaran timbal balik dan proses-proses kontrol. Dengan menekankan pada

kekuatan-kekuatan yang tidak terbatas, sibernetika menantang pendekatan linier yang menyatakan satu hal dapat menyebabkan hal lainnya. Sebagai gantinya, konsep ini mengarahkan kita pada pertanyaan tentang bagaimana sesuatu memengaruhi satu sama lain dalam cara yang tidak berujung, bagaimana sistem mempertahankan kontrol, bagaimana mendapatkan keseimbangan, serta bagaimana putaran timbal-balik dapat mempertahankan keseimbangan dan membuat perubahan.

Dalam pembahasan teoretisnya, sibernetika kurang mengaitkan diri dengan tradisi Parsonian, tetapi langsung merujuk pada teori sistem umum dari seorang ahli biologi Ludwig von Bertalanffy yang menjelaskan *General System Theory* (GST) sebagai berikut:

*It seems legitimate to ask for a theory, not of systems of a more or less special kind, but of universal principles applying to systems in general. In this way we postulate a new dicipline called General System Theory...*

*General System Theory, therefore, is a general science of "wholeness" which up till now was considered a vague, hazy, and semi-metaphysical concept. In an elaborate form it would be a logico-mathematical discipline, in itself purely formal but applicable to the various empirical sciences.*

Jadi prinsip-prinsip GST diyakini bisa digunakan oleh disiplin lain. Karena itu, dalam disiplin komunikasi, GST digunakan sebagai dasar teoretis. Dua teori komunikasi yang cukup terkenal menggunakan karya Bertalanffy adalah teori Shannon dan Weavers yang menyajikan teori informasi secara

matematika dan teori komunikasi sibernetika oleh Norbert Wiener.

Gagasan utama sibernetika berakar pada teori sistem sebagai seperangkat komponen yang saling berinteraksi, yang bersama-sama membentuk sesuatu yang lebih daripada sekadar sejumlah bagian. Bagian apa pun dari sebuah sistem selalu dipaksa oleh kebergantungan bagian-bagian lainnya dan bentuk saling kebergantungan inilah yang mengatur sistem itu sendiri. Namun, sistem tidak akan bertahan tanpa mendatangkan asupan-asupan baru dalam bentuk input. Oleh karena itu, sebuah sistem mendapatkan input dari lingkungan, lalu memproses dan menciptakan timbal balik berupa hasil kepada lingkungan. Input dan output terkadang berupa materi-materi nyata, atau dapat pula berupa energi dan informasi.

Gagasan utama sibernetika berakar pada teori sistem sebagai seperangkat komponen yang saling berinteraksi, yang bersama-sama membentuk sesuatu yang lebih daripada sekadar sejumlah bagian.

Dalam sibernetika, komunikasi dipahami sebagai sistem bagian-bagian atau variabel-variabel yang saling memengaruhi, membentuk, serta mengontrol karakter keseluruhan sistem, dan layaknya organisme, menerima keseimbangan dan perubahan (Littlejohn, 2009: 60).

Contoh sederhana sibernetika adalah mesin pengatur suhu ruangan (*air conditioner*). Ketika dihidupkan dengan posisi suhu 20°C dalam suhu ruangan 32°C, mesin pendingin

sebagai sebuah sistem akan terus mempertahankan kemampuan mengatur dan mengontrol keluarannya agar tetap stabil serta mencapai tujuan, yaitu suhu terjaga  $20^{\circ}\text{C}$ . Jadi dalam sistem komunikasi pembelajaran misalnya, sebagai sebuah sistem, komponen-komponennya terus terjaga bekerja sebagaimana fungsinya dengan target tujuan siswa misalnya rata-rata nilainya 8. Sementara faktanya rata-rata nilai mata pelajarannya 6, maka sistem komunikasi pembelajaran itu akan terus mempertahankan kemampuan mengatur dan mengontrol keluarannya agar terjadi pencapaian tujuan, yaitu rata-rata nilai pelajaran siswa menjadi 8.

Contoh lain yang sering diberikan oleh teori komunikasi sibernetika adalah lembaga sosial keluarga. Kompleksitas hubungan-hubungan dalam lembaga keluarga sering dianggap contoh ideal dalam sistem komunikasi. Anggota keluarga tidak terpisah satu dengan lainnya, dan hubungan mereka harus diperhitungkan, supaya keluarga dapat dipahami dengan baik sebagai sebuah sistem. Layaknya keluarga, semua sistem adalah unik, yang semuanya diberi ciri oleh sebuah bentuk hubungan. Argumen ini persis seperti perspektif fungsionalisme struktural merumuskan pengertian keluarga.

Perspektif fungsionalis memandang keluarga sebagai suatu sistem yang saling berhubungan, dengan masing-masing individu maupun kelompok memainkan peran dan membantu bekerjanya sistem tersebut. Dalam pandangan fungsionalis, keluarga mempunyai beberapa fungsi, antara lain reproduksi, sosialisasi, perlindungan, penegasan status, dan regulasi perilaku seksual. Sedangkan perspektif konflik melihat lembaga keluarga

sebagai miniatur kelas sosial, di mana kelas yang satu (laki-laki) menindas kelas yang lain, yaitu perempuan. Keluarga dipandang tidak lain hanyalah bentuk pertama antagonisme kelas di mana manusia sebagai kelompok merepresi kelompok lain. Motivasi dominasi seksual tidak lain adalah eksploitasi ekonomi terhadap perempuan sebagai buruh.

Sementara itu, perspektif interaksionisme simbolik memusatkan perhatian pada hubungan sehari-hari dan perilaku individu serta kelompok menurut keadaan sebenarnya. Perspektif ini menekankan bahwa manusia mencipta, menggunakan, dan berkomunikasi dengan simbol-simbol. Interaksi mereka melalui pengambilan peran, membaca simbol-simbol yang digunakan orang lain, dan memberi atribut makna pada mereka. Kaum fungsionalis beranggapan bahwa pada dasarnya manusia adalah makhluk unik sebab mereka memiliki pikiran dan diri. Pikiran dan diri membangun interaksi dan membangun fondasi untuk mempertahankan hubungan-hubungan sosial dan hidup kelompok (Zenden, 1996: 287-291).

Pandangan fungsionalis memfokuskan pada sifat-sifat struktur dan fungsi keluarga sebagai sebuah sistem. Sedangkan perspektif konflik menggambarkan keluarga sebagai sistem “*take and give*” terus menerus dan regulasi konflik (Dahrendorf, 1965). Sementara itu, interaksionisme simbolik melihat keluarga sebagai entitas dinamik di mana orang secara kontinyu berada dalam proses saling berhubungan dan mengonstruksi keberadaan kelompok. Meskipun setiap perspektif tersebut memiliki perbedaan, ketiganya saling melengkapi untuk melihat dan menganalisis kehidupan dan keberadaan lembaga sosial.

Begitulah, teori sibernetika komunikasi berakar pada teori sistem dan terdapat hubungan dengan fungsionalisme struktural. Jelas teori ini mengandaikan bahwa orang, baik sebagai individu maupun anggota kelompok, merupakan subjek pasif yang dikontrol oleh sistem atau menjadi bagian dari bekerjanya sebuah sistem. Karena itu teori ini merujuk pada paradigma positivistik yang mendesain dan mengendalikan orang agar tercapai tujuan yang telah ditetapkan. Posisi orang bukanlah subjek aktif yang berpotensi menjadi agen terhadap perubahan, apalagi perubahan secara radikal, misalnya mengubah sistem itu secara total. Jadi teori komunikasi sibernetika ini bermasalah jika untuk membangun demokrasi.

Akan tetapi dalam perkembangan lebih lanjut, dalam teori komunikasi yang mendasarkan diri pada teori sistem ada juga yang berupaya menggunakan paradigma konstruktivistik, yaitu apa yang disebut sebagai teori konvergensi dan jaringan yang dikembangkan oleh Lawrence Kincaid. Ia melihat kelompok dan kultur sebagai sistem terbuka yang terus mempertahankan diri dengan berbagai upaya. Usaha mempertahankan diri sebagai kelompok manusia itu adalah melalui komunikasi, atau senantiasa mentransformasi informasi antarindividu, antarkelompok, dan antarbudaya. Dengan argumen ini, teori konvergensi berhimpit dengan teori jaringan dan terus mengasosiasikan secara tegas dengannya. Komunikasi menciptakan jaringan hubungan antarmanusia yang membentuk struktur masyarakat. Jaringan menghubungkan kelompok dengan yang lain dan memberi peluang mengubah informasi.

Dalam argumen konvergensi, komunikasi merupakan proses di mana partisipan mencipta dan membagi informasi

dengan pihak lain agar menimbulkan saling pengertian. Model ini menggambarkan hubungan antarpartisipan yang terlibat dalam interaksi komunikatif. Terdapat proses siklus yang bergerak ke arah saling pengertian yang terus meningkat berdasarkan penerimaan dan pemberian informasi. Argumen ini mempunyai peluang untuk membangun masyarakat demokratis meskipun mendasarkan diri pada teori sistem.

### 3. Demokrasi Konsensus

Sebagai konsep terbuka, demokrasi juga mendapat penafsiran dari berbagai aliran ideologis maupun satuan sosial politik yang bernama negara. Paham liberal-kapitalistik menafsir demokrasi sebagai arena bagi perkembangan kebebasan individu dalam akumulasi modal secara tak terbatas. Di negara-negara kapitalis liberal, demokrasi harus diletakan sebagai konsep yang mendukung dan memfasilitasi kebebasan individual untuk berusaha, dan karena itu negara sering diposisikan sekadar “penjaga malam”. Peran swasta sangat diutamakan, dan karena itu demokrasi menjamin penuh bagi warga negara untuk berusaha berbasis persaingan bebas. Mayoritas mendapatkan keleluasaan untuk mengekspresikan hak-hak politiknya, sementara minoritas harus merelakan diri mengikuti kehendak suara mayoritas.

Sementara itu, komunisme menafsir demokrasi sebagai arena bagi upaya terwujudnya masyarakat tanpa kelas, tanpa eksploitasi, dan menjamin kesamaan kesejahteraan bersama. Hanya saja dalam praktik, negara-negara yang bereksperimen paham komunisme sebagai sistem pemerintahan gagal mewujudkan konsep itu. Sebegitu jauh, negara-negara komunis



justru melakukan praktik pembatasan, penindasan, dan eksploitasi terhadap rakyatnya yang diperankan secara efektif oleh negara atau lebih spesifik oleh partai komunis.

Paham sosialisme mencoba menafsir demokrasi menggunakan prinsip dualitas dan relasional, dan tidak mutlak berada dalam satu posisi tegas, misalnya paham kapitalis atau komunis. Di sini demokrasi ditafsir sebagai arena bagi warga untuk berekspresi secara sosial politik, ekonomi, dan kebudayaan dengan etika tanggung jawab bagi upaya kesejahteraan bersama dalam arti luas. Warga negara sebagai individu dan kelompok dijamin hak-haknya oleh negara, tetapi sekaligus memiliki tanggung jawab sosial politik dan ekonomi kepada negara dan masyarakat pada umumnya.

Jika dikaitkan dengan berbagai perspektif dan teori sistem sebagaimana diuraikan di atas, terdapat konsep demokrasi yang cukup sesuai untuk Indonesia, yaitu demokrasi konsensus sebagaimana ditawarkan oleh Arend Lijphart. Menurut Lijphart sedikitnya terdapat delapan elemen khas dalam model Demokrasi Konsensus:

Pertama, adanya pembagian kekuasaan eksekutif: dibangun suatu koalisi besar. Dalam hal ini prinsip konsensus adalah mengajak seluruh partai utama untuk saling berbagi kekuasaan eksekutif dalam koalisi yang luas.

Kedua, pemisahan kekuasaan, secara formal maupun informal. Pemisahan kekuasaan secara formal membuat kekuasaan eksekutif dan legislatif menjadi lebih mandiri, dan hubungan di antara keduanya lebih seimbang daripada hubungan kabinet-parlemen dalam sistim parlementer.

Ketiga, sistem bikameral yang seimbang dan perwakilan minoritas. Prinsip dasar dalam membentuk suatu badan pembuat UU menjadi bikameral daripada unikameral adalah untuk memberikan perwakilan yang bersifat khusus kepada kelompok minoritas tertentu dalam suatu majelis kedua atau dewan tinggi. Dua kondisi harus dipenuhi jika keterwakilan kelompok minoritas menjadi sangat penting. Dewan tinggi harus dipilih dari basis yang berbeda dari dewan rendah, dan harus mempunyai kekuasaan yang sebenarnya.

Keempat, sistem multipartai, di mana pluralitas etnik dan aspek-aspek sosio-kultural pemilih lainnya diakomodir dalam beragam partai politik.

Kelima, sistem partai yang multidimensional, di mana tiap partai dipersilakan mengambil pilihan-pilihan dimensi yang dianggap sesuai dan cocok yang akan menjadi rujukan preferensi para pemilihnya.

Keenam, sistem perwakilan secara proporsional, di mana tujuan dasar dari perwakilan proporsional adalah untuk membagi kursi di parlemen di antara partai-partai berdasarkan proporsi perolehan suara masing-masing partai politik.

Ketujuh, federasi teritorial dan nonteritorial serta desentralisasi. Federasi lebih banyak dikenal, tetapi bukan satu-satunya metode dalam pemberian otonomi kepada kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Dalam sistem federal semua kelompok dibagi berdasarkan kesatuan wilayah: negara bagian, provinsi, dan sebagainya. Otonomi juga diberikan berdasarkan non-teritorial, dan ini digunakan dalam masyarakat

yang bersifat plural yang terdiri dari suku-suku/kaum yang tidak berkumpul dalam wilayah geografis yang sama.

Kedelapan, konstitusi tertulis dan hak veto dari kelompok minoritas. Adanya satu konstitusi yang tertulis dalam bentuk sebuah dokumen yang berisi aturan-aturan dasar dalam menjalankan pemerintahan. Konstitusi tertulis ini hanya dapat diamandemen oleh mayoritas khusus. Keunggulan model Demokrasi Konsensus ini adalah pemberian akses bagi kelompok-kelompok minoritas untuk dapat berpartisipasi dalam pembuatan keputusan politik pemerintah, di samping mencegah kemungkinan terjadinya tirani mayoritas terhadap minoritas.<sup>1</sup>

Keunggulan model Demokrasi Konsensus ini adalah pemberian akses bagi kelompok-kelompok minoritas untuk dapat berpartisipasi dalam pembuatan keputusan politik pemerintah, di samping mencegah kemungkinan terjadinya tirani mayoritas terhadap minoritas.

Memperhatikan konsep demokrasi konsensus Lijphart tersebut, jika melihat realitas politik Indonesia pasca-Orde Baru, sedikit banyak telah diterapkan secara intensif. Meskipun ada perbedaan di sana-sini, secara substantif praktik demokrasi politik di negeri ini menunjukkan karakteristik demokrasi konsensus. Secara kultural boleh jadi ini memang cukup memiliki landasan, karena sudah sejak lama prinsip musyawarah mufakat dan menghargai minoritas dipakai dalam proses pengambilan keputusan politik strategis. Meskipun konflik

1 Agus Sutisna. [http://www.academia.edu/9587129/Model\\_Demokrasi\\_Arend\\_Lijphart](http://www.academia.edu/9587129/Model_Demokrasi_Arend_Lijphart), diunduh tanggal 20 Februari 2016.

Meskipun ada perbedaan di sana-sini, secara substantif praktik demokrasi politik di negeri ini menunjukkan karakteristik demokrasi konsensus.

juga diakui sebagai bagian dari dinamika politik praktis, mengutamakan musyawarah sering dikedepankan. Faktanya, konflik-konflik politik sering eksplosif pada tahap awal, akan tetapi pada akhirnya itu lebih merupakan bagian dari upaya negosiasi dan konsensus pada proses selanjutnya.

Oleh karena itu, demokrasi konsensus, paling tidak hingga fase perkembangannya sekarang, relatif lebih sesuai dengan kondisi politik dan sosio-kultural Indonesia. Pilihan demokrasi yang begitu liberal terbukti sering menimbulkan konflik terbuka, dan lebih dari itu kurang memiliki basis kultural yang menopang dinamika politik. Karakteristik masyarakat komunal dan kultur masyarakat kekerabatan sering menjadi faktor penting dalam menuju ke titik keseimbangan. Inilah yang memberikan legitimasi bahwa pendekatan sistem lebih historis daripada pendekatan konflik ataupun demokrasi liberal.

## **B. Sistem Komunikasi**

Pemahaman proses komunikasi dalam perspektif sistem telah berlangsung dalam sejarah yang panjang, dimulai pada 1956, ketika empat teori pers dirilis dan kemudian menjadi populer di kalangan pembelajar ilmu komunikasi. Pemahaman proses yang bersifat sistemik tersebut memberikan kontribusi besar kepada ilmu komunikasi.

Kontribusi teoretis sistem tersebut adalah: *pertama*, karena teori sistem diturunkan dari ilmu pasti dan karena teori sistem dapat diterapkan ke semua ilmu sosial, maka pemahaman ini memiliki harapan menyatukan ilmu-ilmu sosial. *Kedua*, teori sosial mengandung banyak tingkatan dan dapat juga diterapkan pada aspek dunia sosial berskala besar dan kecil, baik aspek subjektif maupun objektif. *Ketiga*, teori sistem tertarik dengan keragaman hubungan dari dunia sosial dan karena itu dapat diterapkan dalam berbagai analisis dunia sosial. Argumen utamanya bahwa hubungan di antara bagian-bagian tidak dapat diperlakukan di luar konteks keseluruhan. *Keempat*, pendekatan sistem cenderung menganggap semua aspek sistem sosiokultural dari segi proses, khususnya sebagai jaringan informasi dan komunikasi, adalah bagian dari sistem. *Kelima*, teori sistem secara inheren bersifat integratif (Ritzer, 2014: 226–227).

Pemahaman konseptual yang bersifat makro di ilmu komunikasi diawali oleh sebuah buku kecil berjudul *Four Theories of the Press* yang ditulis oleh Fred Siebert, Theodore Peterson, dan Wilbur Schramm pada 1956. Pemikiran tersebut memiliki pengaruh yang kuat, bahkan sampai sekarang, terhadap tipologi sistem media. Pada waktu itu sistem media terklasifikasikan menjadi empat, yaitu Otoritarian, Libertarian, Komunis Soviet, dan Tanggung Jawab Sosial (Merril dalam Malik, Rakhmat & Shoelhi (ed.), 1993: 4–5).

Teori pertama, Otoritarian, berkembang pada abad ke-16 dan 17 di Eropa. Pandangan filosofis ini mengatakan bahwa otoritarian bersumber dari kekuasaan absolut monarki. Tujuan media adalah mendukung negara dan kepemimpinannya. Media

diatur dengan perizinan dan sensor atas nama hukum dan tidak dibenarkan mengkritik atau mengancam struktur kekuasaan. Dengan demikian, media dimiliki oleh penguasa, partai, atau swasta yang diberi izin.

Pandangan Libertarian muncul di Inggris pada akhir abad ke-17 dan dengan cepat menyebar ke seluruh Eropa dan Amerika. Pandangan ini berasal dari pemikiran pencerahan dan pemenuhan hak-hak alami. Pada sistem ini media bertujuan untuk membantu menemukan kebenaran, memberi informasi, memaknai realitas, dan menghibur. Posisi media independen dan terpisah dari posisi negara dan pers secara keseluruhan. Media dikontrol oleh pemilik di dalam pasar bebas ide-ide dan tak ada yang dilarang sebelum dan sesudah penerbitan media. Kepemilikan media oleh swasta bukan oleh negara.

Teori ketiga adalah sistem Komunis Soviet. Walau sistem media ini sudah tidak ada lagi, sistem ini pernah berpengaruh lama pada pemahaman mengenai media. Sistem ini muncul pada awal abad ke-20 di Uni Soviet dan bersumber dari ajaran Marx dan Lenin. Media bertujuan untuk mendukung sistem Marxis, yaitu mengabdikan kepada rakyat. Secara teoretis masyarakat dapat memiliki pers dan memanfaatkannya walaupun dengan pengawasan yang sangat ketat karena media dikontrol oleh aparat pemerintah Partai Komunis. Media tak bisa mengkritik tujuan partai.

Pandangan berikutnya adalah Tanggung Jawab Sosial. Teori ini muncul pada pertengahan abad ke-20 di Amerika Serikat sebagai revisi dari teori Libertarian atas rekomendasi Komisi Kebebasan Pers. Menurut sistem ini, media bertujuan

terutama untuk menginformasikan, mendidik, dan membantu memajukan masyarakat. Pers diharapkan terbuka kepada semua pihak yang memiliki pendapat. Tanggung jawab sosial pers dianggap jauh lebih penting dibandingkan dengan kebebasan pers. Media sendiri dikontrol oleh pendapat masyarakat dan kode etik. Di dalam sistem ini, media tidak dibenarkan menerbitkan informasi yang membahayakan secara sosial atau menyerang hak-hak pribadi. Secara umum media dimiliki oleh swasta tetapi dimungkinkan hadirnya campur tangan pemerintah bila diperlukan untuk menjamin kepentingan umum.

Konsepsi Empat Teori Pers bertahan cukup lama, yaitu sekitar tiga dekade, sampai beberapa pemikiran baru muncul. Antara lain terdapat dua pemikiran yang mencoba menelaah Empat Teori Pers dan memperbaikinya. Pemikiran pertama berasal dari William Hachten. Dalam bukunya yang berjudul *The World News Prism* (1981), Hachten mengusulkan tipologi lima konsep, yang mempertahankan ideologi Otoritarian dan Komunis seperti pada Empat Teori Pers, menggabungkan Libertarian dan Tanggung Jawab Sosial ke dalam konsep yang disebutnya Barat, dan menambahkan dua teori baru, yaitu Revolusioner dan Pembangunan (*developmental*) (Merril dalam Malik, Rakhmat & Shoelhi (ed.), 1993: 11).

Konsep revolusioner memiliki salah satu karakter terpenting yaitu penggunaan komunikasi massa ilegal dan subversif untuk menjatuhkan pemerintah. Sementara konsep sistem Pembangunan (*Developmental*) merupakan variasi dari teori Otoritarian. Sistem ini menempatkan peran komunikasi massa terhadap pembangunan suatu bangsa. Media dalam pemikiran Pembangunan harus dimobilisasi untuk membantu

pembangunan ekonomi, memberantas buta huruf, dan menjadi sarana pendidikan politik. Media juga diharapkan mendorong otoritas agar agenda nasional bernama pembangunan tidak diperlambat.

Pemikiran kedua adalah pemikiran mengenai sistem media yang berasal dari J. Harbert Altschull. Pemikiran tersebut terdokumentasi dalam buku yang berjudul *Agents of Power* (1984). Sesuai dengan judulnya, walau membicarakan sistem, pemikiran Altschull tersebut ditulis untuk menghormati wartawan yang telah berusaha membebaskan diri dari kungkungan ideologis dan telah berupaya melewati batasan atas norma-norma yang mendominasi. Altschull memilih identifikasi ekonomi yang berubah, yang berkaitan dengan rancangan politik mengenai Dunia Pertama, Kedua, dan Ketiga (Merril dalam Malik, Rakhmat & Shoelhi (ed.), 1993: 14–15).

Altschull menguji tiga pergerakan tersebut melalui tiga perspektif, yaitu tujuan jurnalisme, artikel-artikel tentang perjuangan pers, dan pandangan terhadap kebebasan pers. Selain itu, Altschull juga mengamati kepercayaan atas prinsip-prinsip yang dipegang oleh wartawan. Berikut ini tipologi media versi Altschull yang terdiri dari tiga sistem media: *pertama*, Dunia Pertama atau sistem Pasar. Wartawan mencari kebenaran, bertanggung jawab secara sosial, dan memberi informasi dengan cara yang tidak politis. Wartawan juga mengabdikan kepada rakyat secara adil dan mendukung kapitalisme serta berfungsi sebagai pengkritik pemerintah. Sementara itu, dalam pandangan yang lebih makro, sistem ini ditandai oleh pers yang bebas dari campur tangan pihak luar dan melayani hak publik untuk mengetahui. Pers juga berupaya untuk menyajikan kebenaran dengan



memberitakan secara jujur dan objektif. Pers yang bebas juga berarti mendorong wartawannya bebas dari semua pengawasan. Pers yang bebas berarti tidak merendahkan diri pada kekuasaan atau mempermainkan kekuasaan. Karakter terakhir dari pers di sistem ini adalah pers yang bebas tidak memerlukan kebijakan pers nasional untuk tetap bebas.

*Kedua*, Dunia Kedua atau kaum Marxis. Wartawan di dalam sistem ini bertugas mencari kebenaran dan bertanggung jawab secara sosial. Wartawan mendidik, membentuk, dan mengubah dengan cara yang politis. Pada level yang lebih tinggi, pers melayani kebutuhan rakyat, mengajarkan kesadaran kerja kaum buruh, dan mendukung perubahan yang efektif. Pers juga melaporkan realitas secara jujur. Pengertian pers yang bebas dalam sistem ini adalah pers yang memberitakan semua pendapat, bukan hanya kaum kaya, diharuskan menentang penindasan, dan membutuhkan kebijakan pers nasional agar tetap benar.

Sistem terakhir adalah Dunia Ketiga. Karakter wartawan pada sistem ini adalah wartawan mengabdikan pada kebenaran, bertanggung-jawab secara sosial dan mendidik dengan cara yang politis. Wartawan membela rakyat dan pemerintah dengan usaha perubahan dan berfungsi sebagai alat perdamaian. Sementara itu, institusi pers bertugas menyatukan, bukan untuk memecah-belah. Pers bekerja demi perubahan sosial karena pers merupakan alat keadilan sosial. Pers juga adalah sarana pertukaran komunikasi dua arah. Pers yang bebas berarti kebebasan hati nurani wartawan. Kebebasan pers kurang penting dibandingkan agenda kebangsaan dan kebijakan pers nasional dibutuhkan demi menjaga kebebasan.

Pemikiran konseptual lain setelah pemikiran Hachten dan Altschull muncul lebih dari dua dekade setelahnya. Melalui buku *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics* (2004), Daniel C. Hallin dan Paolo Mancini memberikan pemahaman sistemik yang baru atas sistem media. Hallin dan Mancini menjelaskan bahwa kelebihan utama dari konsepsi Empat Teori Pers adalah kemampuannya yang tinggi dalam mengklasifikasikan sistem media dalam bahasan yang singkat dan bersifat ideal. Walau begitu, Hallin dan Mancini melihat bahwa banyak hal yang cenderung dipaksakan untuk memasukkan suatu negara dalam klasifikasi sistem tersebut. Selain itu, kondisi realitas saat ini memerlukan pemahaman sistem media yang lebih memadai (Hallin & Mancini, 2004: 10 – 11).

Sistem media menurut Hallin dan Mancini ditentukan oleh sembilan karakter yaitu *newspaper industry, political parallelism, professionalization, role of the state in media system, political history: patterns of conflict and consensus, consensus or majoritarian government, individual versus organized pluralism, role of the state, dan rational legal authority*. Kesembilan karakter tersebut menghasilkan tiga model sistem media, yaitu model Pluralis Terpolarisasi (*Polarized Pluralist Model*), model Korporatis Demokratis (*Democratic Corporatist*), dan model Liberal.

Walaupun mencoba merevisi, konsepsi Hallin dan Mancini memiliki kemiripan dengan Empat Teori Pers. Kemiripan tersebut teramati pada esensi dari Empat Teori Pers, yaitu konteks politik yang sangat kuat dibandingkan dengan konteks yang lain. Asumsi lain yang menjadi kesamaan Empat Teori Pers dengan Model

Sistem Media adalah media sangat dipengaruhi oleh sistem yang lain, terutama sistem politik. Hal yang tidak muncul adalah relasi tersebut bersifat dialektika atau saling memengaruhi satu sama lain.

Lebih mendalam lagi Denis McQuail mengamati bahwa pemahaman di dalam Empat Teori Pers dan konsepsi sistem media yang lain memiliki tiga kekurangan (2014: 166 – 167), yaitu: *pertama*, konsep kebebasan pers adalah hasil dari relasi dengan institusi negara, terutama pemerintah. Padahal kebebasan pers merupakan hasil dari beragam relasi dengan industri dan masyarakatnya. *Kedua*, konsep kepemilikan media yang tidak dimunculkan dalam semua konsep tersebut. Seperti kita ketahui faktor menerbitkan dan mendistribusikan pesan media memerlukan pemahaman kepemilikan, terutama dalam konteks ekonomi. Kepemilikan alat produksi penting untuk melihat posisi media dan memengaruhi pula relasi media secara keseluruhan. *Ketiga*, konsep sistem media mengartikan bahwa media adalah pers atau fungsi dalam memproduksi, mengemas, dan mendistribusikan berita, padahal media juga memiliki fungsi memproduksi pesan non-berita atau pesan fiksi. Kenyataannya kini, tidak hanya berita yang memiliki pengaruh luas pada masyarakat. Seringkali masyarakat memiliki caranya sendiri untuk menyebarkan informasi melalui pesan fiksi ketika jurnalisme diawasi dengan ketat oleh penguasa seperti yang terjadi di Indonesia masa Orde Baru.

Selain tiga kritik yang berasal dari McQuail tersebut, terdapat dua kritik lain yang turut melengkapi pemahaman atas sistem media tersebut. *Pertama*, perkembangan teknologi

informasi dan komunikasi yang memperkuat kapasitas media lama dan melahirkan media baru tidak menjadi elemen penentu dalam memahami sistem media. Perkembangan teknologi yang kemudian menyatukan kemampuan media memproduksi pesan turut memengaruhi kinerja dan relasi media. Pemahaman mengenai sistem media mestinya meliputi semua jenis media, mulai dari media cetak sampai media baru. Bidang media yang kini semakin menyatu, yaitu internet, telekomunikasi, dan penyiaran, memerlukan kerangka konseptual baru agar realitas terkini lebih baik dipahami.

Kritik tambahan yang kedua, sebagai konsekuensi perkembangan media baru, adalah problematika institusi media itu sendiri. Institusi media atau institusi komunikasi di mana warga semakin mudah memproduksi informasi kini mengalami perubahan yang cepat. Institusi tersebut semakin cair dan tidak harus memiliki fungsi ekonomi. Sekelompok warga dengan pembagian kerja yang sangat cair dan kemampuan memproduksi pesan yang sangat baik dapat beroperasi mirip dengan institusi media yang besar. Semua kemampuan tersebut lahir sebagai akibat perkembangan media baru. Bidang internet, *game online*, dan telekomunikasi melahirkan beragam penyedia konten yang memerlukan perhatian lebih besar agar dapat difasilitasi melalui regulasi.

Pada kenyataannya kondisi media di banyak negara adalah kombinasi dari media lama dan media baru, sifat kewargaan yang melakukan kerja kolaboratif dan industri media yang mencari profit, dan informasi privat dan keterbukaan publik. Ini adalah dinamika di mana sistem media, dan yang lebih luas sistem

komunikasi, merupakan sistem yang hibrida. Hibriditas adalah esensi dari sebuah sistem. Pemikiran ini disampaikan oleh Andrew Chadwick di dalam bukunya *The Hybrid Media System: Politics and Power* (2013). Walau konsep Sistem Media Hibrida secara umum masih bias pada konteks

Pada kenyataannya kondisi media di banyak negara adalah kombinasi dari media lama dan media baru, sifat kewargaan yang melakukan kerja kolaboratif dan industri media yang mencari profit, dan informasi privat dan keterbukaan publik. Ini adalah dinamika di mana sistem media, dan yang lebih luas sistem komunikasi, merupakan sistem yang hibrida.

politik, pemikiran ini relatif mampu menjelaskan kemenangan Barack Obama sebagai presiden dan kasus Wikileaks, yang mampu memberikan pemahaman kepada fenomena aktivisme warga melalui media baru. Kesimpulan dari pemahaman Sistem Media Hibrida adalah optimalisasi hak warga atas informasi dan berkomunikasi melalui ragam media yang ada, terutama kesempatan warga untuk terlibat lebih aktif dalam komunikasi politik pada era media baru seperti sekarang ini.

### C. Sistem Komunikasi dan Kebijakan di Negara Dunia Ketiga

Di tengah maraknya globalisasi media dan tekanan arus kapitalisme global, Empat Teori Pers dan perkembangan teori tersebut tidak sepenuhnya menjelaskan keadaan yang

sesungguhnya berlaku di negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia.

Saat ini kondisi yang paling menonjol di negara-negara berkembang adalah adanya sejumlah aktor dan elite kebijakan (*policy elites*) asing yang secara aktif berperan dalam pengambilan kebijakan, terutama kebijakan pembangunan termasuk pembangunan di bidang komunikasi, (Grindle & Thomas, 1989; Susetiawan, 2009). Para elite ini adalah representasi negara-negara maju yang menginginkan negara berkembang melakukan reformasi atau perubahan kebijakan untuk dapat mengentaskan persoalan-persoalan yang dihadapinya. Untuk memengaruhi kebijakan pembangunan di negara-negara berkembang, mereka menyediakan asistensi teknis (informasi/pengetahuan, tenaga ahli dan penasihat), memotivasi dan menjaga kepentingan elite birokrat, menjaga dan mendukung stabilitas dengan berkolaborasi dengan penguasa, dan menyediakan bantuan dana (utang) (Grindle & Thomas, 1989: 221-8).

Dalam pandangan Susetiawan (2009), bantuan yang diberikan oleh elite kebijakan asing tidaklah netral. Berpegang pada analisis kritis tentang neoliberalisme, Susetiawan menilai bahwa dukungan tersebut tidak lain merupakan keinginan

Susetiawan menilai bahwa dukungan tersebut tidak lain merupakan keinginan negara-negara maju menjadikan negara berkembang (Indonesia) sebagai pasar dari industri kapitalis yang selama ini dikembangkan. Kepentingan menjadikan pasar ini disembunyikan di dalam dalih pembangunan.

negara-negara maju menjadikan negara berkembang (Indonesia) sebagai pasar dari industri kapitalis yang selama ini dikembangkan. Kepentingan menjadikan pasar ini disembunyikan di dalam dalih pembangunan. Di sini Susetiwawan menyatakan bahwa:

“Kebijakan pembangunan di negara berkembang banyak dicampuri agar mengikuti kepentingan mereka (negara-negara maju), yang dikaitkan dengan kebijakan utang luar negeri. Ada dua skema yang dilakukan untuk mempengaruhi kebijakan pembangunan di negara berkembang, yakni melalui pemberian utang dan melalui pendanaan hibah lewat NGO internasional yang bekerjasama dengan NGO nasional dan regional” (p. 14).

Negara-negara maju bekerja memengaruhi negara-negara berkembang melalui organisasi internasional antara lain WTO (*World Trade Organization*), GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*), Bank Dunia (*World Bank*), IMF (*International Monetary Fund*) dan berbagai lembaga lainnya. Organisasi-organisasi inilah yang disertai mandat untuk mengatur tata dunia menurut persepsi negara-negara maju (Susetiwawan, 2009: 6).

Akibat dari pengaruh ini, makna kesejahteraan yang selama ini menjadi tujuan akhir dari perkembangan masyarakat, menurut Susetiwawan, terjebak dalam rasionalitas instrumental (2009: 36). Sejahtera dihubungkan dengan ukuran materiil, dan bukan menunjuk keadaan masyarakat yang mampu mendapatkan kenikmatan dalam dunia kehidupan baik materiil maupun non-materiil menurut dirinya sendiri.

Di samping itu, negara berkembang dicirikan oleh *market failure*. Istilah ini merujuk pada inefisiensi pengelolaan pelayanan publik bagi pihak swasta (mekanisme pasar) karena penawaran dan permintaan barang publik yang tidak berbanding lurus dengan profit. Bagi publik sendiri dan pemerintah, pengelolaan barang publik oleh swasta tidak maksimal dalam hal distribusi. Negara dalam hal ini pemerintah seharusnya mengambil peran untuk melakukan pengelolaan pelayanan tersebut agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat luas. Namun ironisnya, pemerintahan di negara berkembang kurang proaktif dalam menyikapi pelayanan ini. Beberapa penyebab adalah terbatasnya kepemilikan sumber daya dan kemampuan dalam menyediakan layanan yang efektif (Altenburg, 2011).

Berdasarkan kriteria yang dibuat oleh Bank Dunia, pemerintahan di negara berkembang seharusnya mampu meningkatkan kapasitas dirinya untuk menyelenggarakan pemerintahan yang efektif (*government effectiveness*). Salah satu kriteria Bank Dunia dalam menilai efektivitas pemerintahan ini adalah adanya independensi pelayanan publik dari tekanan politik (Altenburg, 2011: 63). Sayangnya, tekanan ini sulit dihindari karena elite pemerintahan adalah juga bagian (representasi) dari elite politik yang ada.

Perdagangan bebas yang mendunia telah memengaruhi bagaimana regulasi nasional ditata untuk membuka ruang bagi suatu negara terlibat dalam kegiatan tersebut. Termasuk dalam perdagangan ini adalah globalisasi media yang menuntut perubahan kebijakan dan regulasi media (komunikasi). Tuntutan ini pada akhirnya menggeser secara dramatis regulasi media yang



mengarah pada kepentingan komersial murni daripada tanggung jawab sosial pada komunitas lingkungan sekitar.

Namun, ada upaya untuk melawan perkembangan tersebut di beberapa negara. Di banyak negara demokrasi barat, organisasi perdagangan dunia (WTO) dan juga *General Agreement on Trade in Services* (GATS) dipandang sebagai ancaman terhadap regulasi media nasional. Sementara pemerintah Amerika Serikat mendorong untuk liberalisasi jasa audiovisual (*broadcasting*), negara-negara lain lebih menahan diri dan cenderung menolak untuk meningkatkan komersialisasi di sektor ini. Mereka mengklaim bahwa penyiaran seharusnya lebih menekankan pada pelayanan publik, kuota yang lebih besar untuk konten lokal, dan dukungan terhadap industri audiovisual dalam negeri. Dalam konteks ini, UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Culture*) menggarisbawahi seharusnya media tidak hanya dipandang sebagai komoditas bisnis belaka namun juga sebagai komoditas lain (bernilai sosial, budaya, bahkan politik).

Sejak media dipandang sebagai komoditas lain (selain bisnis), aspek-aspek regulasi media yang melampaui ekonomi sering dipandang perlu. Di Eropa, terutama setelah Perang Dunia II, kebijakan media sangat dipengaruhi oleh pertimbangan normatif dan politik. Hingga saat ini, pendekatan selain pendekatan ekonomi masih diperlukan dalam regulasi media (komunikasi). Dalam beberapa dekade terakhir, telah ada pergeseran dalam tata kelola dan regulasi media di sejumlah negara. Di satu sisi, *self-* dan *co-regulation* menjadi penting, sementara di sisi lain, pengaruh “non-nasional” semakin meningkat. Di Eropa, Uni Eropa kini menjadi pemain utama

dalam regulasi penyiaran. Ini menunjukkan tata kelola global menjadi lebih nyata.

Di Eropa perkembangan penataan media global (*global media governance*) dapat dibedakan menjadi tiga fase:

1. Abad ke-19 sampai dengan Perang Dunia II. Perkembangan ekonomi dan teknis merupakan stimulus untuk kolaborasi internasional. Kerjasama multilateral menjadi penting sehubungan dengan perkembangan teknologi komunikasi, terutama untuk memfasilitasi interkoneksi jaringan telekomunikasi nasional dan mengoordinasikan penggunaan frekuensi. Di masa ini cikal bakal *Telecommunications International Union* (ITU) muncul. Selain itu, perhatian terhadap hak-hak ekonomi bagi penemu dan hak-hak kreatif seniman semakin meningkat. “The Berne Convention” menjadi rujukan untuk perlindungan hak cipta di tingkat global.
2. Perang Dunia II sampai dengan 1990. Tahap kedua ini banyak dipengaruhi oleh lembaga dunia yang baru dibentuk, yaitu Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sebagai dampak dari Perang Dunia II, aspek hak asasi manusia menjadi lebih penting dalam pengelolaan media global. Misalnya, UNESCO salah satu sub-organisasi PBB, terutama yang berkaitan dengan budaya dan media, berupaya untuk melindungi kebebasan berekspresi. Meskipun UNESCO sempat lumpuh selama Perang Dingin, masa waktu tersebut juga ditandai oleh

kebangkitan UNESCO yang mempromosikan dan melindungi keanekaragaman budaya.

3. Sejak tahun 1990-an. Tahap ketiga ini ditandai dengan kenaikan dan konsolidasi agenda liberalisasi media global. Tidak hanya perdagangan bebas yang menjadi titik fokus, namun juga ada pergeseran kekuasaan ke WTO (international governmental organizations/IGO di luar PBB) yang mengelola kesepakatan perdagangan bebas barang dan jasa serta aspek yang berhubungan dengan perdagangan hak milik intelektual. Tekanan WTO pada liberalisasi perdagangan ini memengaruhi regulasi media elektronik di tingkat nasional.

Pemain paling penting dan kuat di fase ketiga dalam pengelolaan media global (*global governance media*) adalah WTO. Misi utama lembaga ini adalah menghilangkan hambatan dalam perdagangan internasional. Lembaga ini memiliki kekuatan yang luar biasa untuk mengatur dan menetapkan sanksi bagi pelanggar aturan. Saat ini WTO mengelola perjanjian yang mencakup perdagangan barang (GATT), perdagangan jasa (GATS), dan aspek terkait perdagangan intelektual hak milik (TRIPS).

*The General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) mengelola perjanjian internasional tentang perdagangan barang. Prinsip-prinsip dasar perjanjian mencakup aspek non-diskriminasi dan akses pasar. Non-diskriminasi merupakan prinsip yang melarang diskriminasi di antara mitra dagang suatu negara. Imbalan yang diberikan kepada salah satu mitra dagang harus diberikan kepada semua anggota WTO lainnya. Prinsip perlakuan khusus untuk industri atau pelaku industri

nasional tidak diperbolehkan karena mendiskriminasi barang impor. Namun perlakuan khusus ini masih berlaku untuk urusan bea cukai. Prinsip utama di sini adalah keterbukaan dan keterjangkauan negara-negara anggota WTO memasuki wilayah perdagangan masing-masing. Di sini para anggota telah berkomitmen untuk menurunkan hambatan perdagangan, baik berkaitan dengan bea maupun kuota yang membatasi barang masuk.

GATT relevan dengan media dalam dua cara. Pertama, prinsip-prinsip dasar (non-diskriminasi dan akses pasar) berlaku untuk perdagangan lintas batas dengan barang-barang budaya seperti film, CD, buku, surat kabar, dan majalah. Namun, sehubungan dengan media cetak, pasar sebagian besar dibatasi oleh bahasa daerah (atau bahkan oleh batas-batas nasional atau regional). Kedua, GATT memiliki pengecualian perlakuan “nasional” untuk pemutaran film. Hal ini memungkinkan suatu negara memperlakukan secara istimewa industri film lokal.

*The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) mengatur perlindungan hak cipta. Seperti halnya GATT, TRIPS mengontrol semua negara anggota WTO untuk mematuhi *Berne Convention*, terlepas apakah mereka adalah negara penanda tangan konvensi atau tidak. TRIPS memungkinkan pemberian sanksi pelanggaran (melalui *Dispute Settlement Body WTO*). Kemampuan untuk menjatuhkan sanksi ini memperkuat penegakan hak cipta, termasuk bagi negara berkembang untuk memenuhi kepentingan perusahaan besar dari negara-negara maju.

*The General Agreement on Trade in Services* (GATS) berurusan dengan perdagangan jasa, khususnya untuk media elektronik. Perjanjian yang dikelolanya meliputi layanan audiovisual (film dan penyiaran) serta di bidang telekomunikasi. Dalam layanan ini, GATS menekankan prinsip bahwa imbalan yang diberikan kepada layanan dan pemasok layanan yang berada di salah satu negara anggota harus juga diberikan kepada layanan dan pemasok layanan dari negara-negara anggota WTO lainnya. Di samping itu, untuk menegaskan prinsip transparansi, GATS mewajibkan pemerintah suatu negara anggota WTO untuk memublikasikan semua peraturan yang memengaruhi perdagangan jasa.

Lalu bagaimana implikasi GATS dalam regulasi media (nasional)? Untuk memahami implikasi GATS, perlu membedakan antara telekomunikasi dan layanan audiovisual. Dalam telekomunikasi, efek dari GATS cukup besar. Pada tahun 1998, *Agreement on Basic Telecommunication* diadopsi sebagai bagian dari perjanjian yang dikelola GATS. Negara-negara penanda tangan protokol, di satu sisi, berkomitmen pada liberalisasi layanan telekomunikasi dasar. Di sisi lain juga harus mematuhi prinsip-prinsip peraturan yang diberlakukan. Sementara itu, banyak negara industri membuat komitmen khusus di bidang telekomunikasi. Oleh karena itu tidak berlebihan jika Puppis (2008) menyatakan bahwa GATS melalui protokolnya telah memengaruhi lebih dari 90 persen perdagangan dunia dalam layanan telekomunikasi.

Sementara itu, untuk layanan audiovisual, dampaknya sejauh ini masih cenderung minor. Kurang dari 30 negara

bersepakat melakukan perdagangan bebas di sektor ini. Di antara negara-negara ini adalah Amerika Serikat dan Selandia Baru yang memilih untuk melakukan liberalisasi semua layanan audiovisualnya. Negara-negara seperti Kanada dan Australia belum membuat komitmen khusus untuk meliberalisasi penyiaran dan film. Namun, sebagian besar negara mematuhi prinsip transparansi.

Tentang Uni Eropa, pada awalnya lembaga ini menolak upaya liberalisasi WTO. Namun pada akhirnya Uni Eropa mengadopsi juga pendekatan liberal untuk sektor audiovisual. Ini menyebabkan kesenjangan besar antara retorika keragaman budaya dan instrumen regulasi yang diberlakukan. Cukup banyak pihak yang menilai bahwa Uni Eropa lebih tertarik dalam melindungi industri daripada tujuan budaya. Namun Uni Eropa bukan merupakan aktor tunggal yang bertanggung jawab menyeimbangkan ekonomi versus budaya dan *subsidiarity* versus *supranationality*. Selain itu, Uni Eropa sendiri telah mengambil sejumlah inisiatif dalam mendukung industri budaya. Oleh karena alasan ekonomi dan budaya, posisi negosiasi Uni Eropa dapat dimengerti.

Meskipun pada awal tahun 2000-an pengaruh GATS dalam regulasi media masih terbatas dan belum kuat, diperkirakan di tahun-tahun berikutnya pengaruhnya semakin kuat. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal.

Pertama, GATS dibangun berdasarkan prinsip liberalisasi yang progresif. Di sini, komitmen di sektor audiovisual kemungkinan besar akan terus didesak dan secara otomatis menjadi bagian perundingan perdagangan internasional. Amerika

Serikat yang berkepentingan atas industri audiovisualnya terus menekan negara-negara lain untuk melakukan liberalisasi.

Kedua, ada ketidaksepakatan mengenai subsidi pemerintah untuk industri jasa. Selama ini subsidi tersebut diizinkan selama tidak melanggar komitmen umum atau khusus dalam sektor jasa tertentu. Amerika Serikat dalam hal ini tampil dengan suara keras untuk mendorong kesepakatan yang membatasi legitimasi subsidi tersebut.

Ketiga, Amerika Serikat mempertanyakan perbedaan antara GATT dan GATS. Pemerintah AS mengusulkan mengklasifikasi materi yang dapat disampaikan dan diunduh melalui internet (misalnya film, televisi, musik dan sebagainya) sebagai *virtual goods*. Dikatakan bahwa produk ini memiliki wujud nyata (yaitu DVD dan CD). Mengikuti logika ini, layanan audiovisual tidak tercakup dalam GATS tetapi dalam GATT. Ini menyiratkan liberalisasi yang jauh lebih kuat.

Keempat, tidak hanya perbedaan antara barang dan jasa yang disengketakan, tapi juga skema klasifikasi yang ada dalam GATS. Dengan mengacu pada konvergensi teknologi antara telekomunikasi dan sektor penyiaran, pemerintah AS mengusulkan reklasifikasi, dengan subsektor yang sebelumnya masuk dalam layanan audiovisual diubah menjadi bagian telekomunikasi.

Tampaknya liberalisasi yang progresif, pembatasan subsidi layanan, dan reklasifikasi dipandang sebagai ancaman serius terhadap regulasi media oleh Eropa dan Kanada. Negara-negara ini takut konsesi dalam negosiasi perdagangan masa depan akan

meningkatkan komersialisasi. Akibatnya, regulasi media tingkat negara di Eropa akan terkena dampak langsung. Beberapa aspek dalam regulasi yang berubah mencakup: (1) *Co-production treaties*, yakni aturan atau perjanjian bersama yang berkaitan dengan produksi layanan audiovisual. (2) *Audiovisual production support*, yakni aturan atau perjanjian yang menghapus subsidi dalam mendukung produksi. (3) *Quota regulations*, yakni aturan atau perjanjian tentang kuota transmisi dan produksi program yang diperdagangkan. Aturan ini melarang kuota untuk konten dalam negeri di bidang penyiaran. (4) *Must-carry obligations*, yakni kewajiban untuk mendukung distribusi radio dan televisi domestik juga akan dilarang.

Seperti ditunjukkan di atas, liberalisasi progresif di bidang layanan audiovisual bukan satu-satunya ancaman bagi regulasi media elektronik. Kemungkinan adopsi sejumlah kesepakatan juga akan mengancam pelayanan penyiaran publik. Perlakuan khusus pemerintah terhadap lembaga tersebut dapat dianggap melanggar kesepakatan.

Di samping itu, dalam konteks konvergensi dan digitalisasi, reklasifikasi layanan audiovisual adalah masuk akal dan akan sulit dikecualikan dari aturan WTO. Layanan baru seperti *video* atau *audio on demand*, *podcasting*, aplikasi televisi digital dan penyebaran saluran penyiaran melalui internet bisa diklasifikasikan sebagai *e-commerce* atau barang virtual. Ini masuk di bawah GATT atau diklasifikasikan sebagai jasa telekomunikasi, sehingga dapat dikatakan di sini liberalisasi masuk melalui pintu belakang. Singkat kata, regulasi tentang kuota, *must-cary obligation* (untuk pelayanan publik atau lokal),



subsidi program, dan masa depan penyiaran publik berada dalam risiko. Tidak mengherankan jika politisi, perusahaan media, pemerintah, dan masyarakat sipil menaruh perhatian dan berdebat tentang hal ini.

#### **D. Penataan Regulasi Komunikasi dan Media di Indonesia**

Di tengah tekanan ekonomi global, perubahan teknologi, dan tuntutan penegakan kepentingan nasional (Rahayu, dkk., 2015), sudah saatnya bagi para pengambil kebijakan memikirkan secara serius penataan komunikasi dan media di Indonesia. Selama ini, para ahli kebijakan memercayai bahwa melahirkan kebijakan atau regulasi baru bukan hal mudah. Ini mensyaratkan suatu kondisi yang mampu mendorong kesadaran semua pihak (legislatif, pemerintah, dan publik) akan pentingnya melakukan suatu perubahan.

Copeland dan James (2014) menyatakan bahwa keberhasilan melahirkan kebijakan baru mensyaratkan, setidaknya, tiga kondisi.

Pertama, adanya perubahan lingkungan eksternal di mana pengambil kebijakan dipaksa merespons persoalan yang berkembang. Dalam hal ini Aslama dan Napoli (2010) menyatakan, fenomena konvergensi membuka peluang bagi perubahan kebijakan dan regulasi komunikasi dan media. Fenomena ini dianggap mengacaukan model bisnis media yang sudah eksis dan menyebabkan regulasi yang selama ini berlaku menjadi tidak relevan.

Kedua, munculnya potensi memperbaiki kondisi yang ada dan perbaikan ini membuka kesempatan bagi banyak pihak untuk mendapatkan keuntungan atau kondisi lebih baik daripada sebelumnya. Saat ini, banyak pihak yang mengharapkan perubahan regulasi untuk dapat meningkatkan kualitas kehidupan.

Ketiga, adanya kemampuan “*policy entrepreneurs*” dalam mengangkat persoalan dan mencari solusi baru melalui konstruksi wacana yang dapat memengaruhi perhatian dan dukungan publik serta aksi politik untuk melegitimasi solusi tersebut. Kondisi ini secara faktual telah terjadi di negara kita, yang dapat dilihat dari maraknya tuntutan publik dan pelaku industri kepada pemerintah dan legislatif untuk melakukan perubahan. Dengan demikian tidak ada cukup alasan untuk menunda-nunda perubahan regulasi komunikasi dan media.

Ketika RUU tentang konvergensi dan telematika menjadi kesepakatan untuk diperjuangkan menggantikan sejumlah undang-undang yang mengatur komunikasi dan media, pertanyaan yang relevan diajukan di sini, sektor apa saja yang perlu diatur?

Berger berpendapat, dalam konvergensi, ada tiga sektor yang seharusnya diatur dalam regulasi, yaitu: sektor industri, *device* (perangkat atau teknologi), dan media. Dalam sektor industri, terjadi perubahan yang cukup signifikan. Dahulu, sektor telekomunikasi, teknologi informasi, dan media berdiri secara terpisah. Dalam perkembangannya, telekomunikasi dan teknologi informasi bersatu dan menghasilkan temuan baru berupa internet. Sementara itu, pertemuan antara internet, teknologi

informasi, telekomunikasi, dan media menghasilkan media baru (*www*). Media baru ini yang kemudian membuat batasan antar-media konvensional (seperti media cetak dan penyiaran) menjadi tidak jelas. Tiga sektor industri (telekomunikasi, teknologi informasi, dan media) pun saat ini menjadi semakin tidak jelas batasannya.

Dalam konvergensi, ada tiga sektor yang seharusnya diatur dalam regulasi, yaitu: sektor industri, *device* (perangkat atau teknologi), dan media. Dalam sektor industri, terjadi perubahan yang cukup signifikan. Dahulu, sektor telekomunikasi, teknologi informasi, dan media berdiri secara terpisah.

Dalam sektor *device* (perangkat atau teknologi), konsumen saat ini telah menggunakan media multifungsi yang dapat menghubungkan kebutuhannya dalam hal komunikasi, informasi, dan hiburan. Konsumen dapat menikmati sejumlah layanan karena konten dapat diakses dari beragam medium (PC, laptop, smartphone, smart TV, dan sebagainya.). *Device* menawarkan akses yang tetap dan *mobile* (konvergensi tidak mematikan *device*, perangkat lama-baru saling melengkapi). Masyarakat bergerak menuju konten apa pun yang dapat diakses setiap saat, setiap tempat, bahkan dengan harga berapa pun. Oleh sebab itu, media yang multi-platform menjadi kebutuhan. Kecepatan informasi menjadi daya saing dan keunggulan.

Dalam sektor media, konvergensi terjadi dalam hal distribusi (*content re-purposing*) dan produksi (*database publishing, multi-skilling* dan pengarsipan). Konvergensi tersebut

mendorong munculnya kerja sama dalam tiga level. Level pertama adalah sektor media berbagi konten di seluruh platform. Level kedua, sektor media berbagi produksi di seluruh platform (dengan meningkatnya integrasi *newsroom*). Terakhir level ketiga, kepemilikan mengarah pada *converged ownership*. Semuanya ini berpengaruh pada cakupan rumusan kebijakan dan regulasi.

Di samping itu, Pichard menambahkan bagaimana arah kebijakan konvergensi perlu diatur secara jelas. Kebijakan industri dinyatakan harus dirancang untuk mempromosikan pertumbuhan dan perkembangan industri serta meningkatkan daya saing dan keberlanjutan perusahaan. Kebijakan persaingan seharusnya bertujuan melindungi kompetisi dan menghentikan praktik-praktik yang merugikan baik pesaing maupun konsumen. Kebijakan budaya juga perlu dirancang untuk mempromosikan dan melindungi kepentingan sosial dan budaya. Orientasi kebijakan yang jelas akan menghasilkan regulasi yang jelas pula.

Kerumitan dalam menata konvergensi media ditunjukkan oleh pengalaman Korea Selatan. Ada tiga persoalan utama yang menjadi tantangan dalam mengatur konvergensi media di negara tersebut.

Pertama, terkait dengan praktik *vertical-integrated* yang cukup kuat dalam industri media. Di Korea Selatan, industri penyiaran ditandai dengan dominasi beberapa perusahaan besar (konglomerat) yang menguasai jaringan distribusi, produksi konten, dan program. Para pengusaha yang mendominasi bisnis konten juga sekaligus menguasai jaringan distribusinya. Penataan terhadap kondisi ini tidak mudah karena para konglomerat enggan memecah konsentrasi bisnis yang telah mereka miliki.

Kedua, tidak adanya regulator yang terkonsolidasi menyebabkan kerumitan dalam mengatur sektor penyiaran dan telekomunikasi. Di Korea Selatan terdapat empat lembaga regulator yang mengatur kedua sektor tersebut yang menyebabkan konflik dalam hal regulasi dan lisensi. Keempat regulator ini adalah: *Telecommunication Commission, Ministry of Information and Communication, Korean Broadcasting Commission, dan Ministry of Culture and Tourism.*

Ketiga, kerangka regulasi yang membingungkan. Karena konsep konvergensi tidak didefinisikan secara jelas, sejumlah aturan tentang konvergensi menjadi tidak jelas pula. *Korean Broadcasting Commission (KBC)* misalnya, membuat aturan yang ketat tentang lisensi, penggunaan spektrum, konten, dan pembatasan terhadap kepemilikan silang. Ini berlawanan dengan tren perkembangan teknologi yang menyatukan penyiaran dan telekomunikasi. Akibatnya, ini membingungkan para pengusaha telekomunikasi dan penyiaran (Shin, 2006: 42-56).

Di luar sektor industri, *devices*, dan media, hal lain yang lebih fundamental adalah kriteria regulasi yang seharusnya etis. Saat ini perhatian terhadap kepentingan ekonomi terlalu dominan melandasi kebijakan dan regulasi komunikasi. Sunaryo mengungkapkan bahwa Ekonomi terlalu memberikan perhatian

Di luar sektor industri, *devices*, dan media, hal lain yang lebih fundamental adalah kriteria regulasi yang seharusnya etis. Saat ini perhatian terhadap kepentingan ekonomi terlalu dominan melandasi kebijakan dan regulasi komunikasi.

pada persoalan kesejahteraan saja (yang diukur dengan produk domestik bruto atau pendapatan perkapita). Kalau ini menjadi satu-satunya ukuran, akan berbahaya karena atas nama maksimalisasi ekonomi, para pengambil kebijakan publik dapat mengorbankan kebebasan orang lain (Sunaryo dalam *Kompas* 7 Spetember 2015, Kebijakan Tak Cukup Berdasarkan Ekonomi, 11). Di sini Sunaryo mengungkapkan eksposisi mengenai kriteria etis berupa perlindungan kebebasan dan perluasan kapabilitas dalam perumusan kebijakan publik.

Merujuk pada pemikiran Amartya Sen, Sunaryo mengungkapkan bahwa dalam pembuatan kebijakan, perlindungan kapabilitas seseorang sangatlah penting. Menurut Sen, kapabilitas sering kali disebut juga sebagai kebebasan substantif, yaitu kebebasan untuk mencapai (*freedom to achieve*), kemampuan untuk mencapai (*ability to achieve*), atau pun kebebasan untuk berfungsi (*freedom to function*). Kebebasan menjadi sesuatu yang bernilai karena kebebasan yang lebih besar akan memberikan kita kesempatan lebih besar untuk mencapai tujuan-tujuan kita, sesuatu yang kita anggap bernilai. Kebebasan adalah aspek proses bahwa orang tidak boleh dipaksa.

Dalam pandangan Sunaryo, selama ini perumusan kebijakan publik di Indonesia semata-mata melihat sejauh mana kebijakan itu dapat memaksimalkan kesejahteraan dan manfaat bagi kelompok banyak. Dengan demikian, terdapat kemungkinan kebijakan yang dihasilkan akan mengabaikan hak dan kapabilitas kelompok masyarakat yang lebih kecil. Oleh karena itu, menurutnya, upaya perlindungan kebebasan dan perluasan kapabilitas menjadi penting. Masyarakat atau

pemerintah dituntut tidak hanya mempertimbangkan nilai manfaat dan kesejahteraan, namun juga nilai hak dan kebebasan.

Pemikiran Sen dan pendapat Sunaryo itu bisa dipakai secara praktis untuk meningkatkan komitmen para pengambil kebijakan publik agar betul-betul memperlihatkan masalah kebebasan dan kapabilitas. Dalam konteks Indonesia, perhatian pada soal kebebasan dan kapabilitas menjadi sangat penting. Manusia bukan hanya makhluk pengejar manfaat kesejahteraan, tapi juga makhluk yang memiliki orientasi pada nilai tanggung jawab yang tidak terkait dengan maksimalisasi manfaat kesejahteraan. Manusia bukan dipersepsikan semata-mata sebagai manusia ekonomi (*homo economicus*), tetapi juga manusia yang memiliki perspektif nilai yang sangat beragam.

### **Persoalan Penamaan RUU/UU Konvergensi**

Dalam mengkaji rencana undang-undang konvergensi, nama atau istilah apa yang sesuai untuk RUU dan UU tersebut? Apakah Konvergensi Telematika? Apakah tetap Telekomunikasi? Atau Komunikasi? Atau Komunikasi dan Media? Atau Telekomunikasi dan Media?

Sebelum sampai pada jawaban yang tepat, perlu kiranya mencoba memahami terlebih dahulu konsep-konsep dasar konvergensi dan telematika. Perkembangan dan kemajuan teknologi di bidang komunikasi membawa perubahan penting, yang menyebabkan salah satunya konvergensi media.

Konvergensi media merupakan gabungan dari komputer atau komputerisasi (*computing*), komunikasi (*communication*) dan isi (*content*), yang sering disebut sebagai 3 C.

Telematika sendiri adalah gabungan jaringan komunikasi dan teknologi informasi, atau dalam kata lain gabungan antara telekomunikasi dan teknologi informasi. Konvergensi adalah sebuah proses perubahan dan penggabungan akibat perkembangan dan kemajuan teknologi yang sebenarnya sudah berlangsung sejak lama, misalnya teknologi audio bergabung dengan teknologi visual yang melahirkan televisi.

Selanjutnya, kita juga perlu melihat bagaimana negara-negara demokrasi di dunia melakukan perubahan dan penyesuaiannya .

1. Amerika Serikat sampai hari ini tetap menggunakan istilah *Telecommunication Act* yang memuat proses perubahan dan penggabungan atau konvergensi. Di Amerika Serikat, seperti selama ini telah kita ketahui, terdapat *Federal Communications Commission* (FCC). FCC adalah sebuah badan independen dengan kekuasaan mengatur komunikasi dengan atau tanpa kabel, termasuk radio, televisi, gelombang mikro (*microwave*), dan satelit.
2. Inggris Raya menggunakan *Communication Act* (2003), yang mengatur beragam aspek telekomunikasi dan media elektronik. Untuk regulatornya, negara ini memiliki *Office of Communications* (Ofcom), sebuah otoritas yang disebut sebagai *Independent Regulator and Competition Authority* untuk industri komunikasi (Ofcom, 2012). Ofcom meregulasi kehidupan televisi, radio, telepon *fixed line* ataupun *mobile*, dan beberapa kegiatan komunikasi lainnya, termasuk



memberikan izin. Lembaga ini beroperasi berdasarkan *Communication Act 2003*, yang secara jelas menyatakan apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan.

3. Australia memiliki *Australian Communication and Media Authority Act (2005)* yang mengatur pembentukan *The Australian Communications and Media Authority (ACMA)* dan hal-hal lain yang terkait dengannya. ACMA berdiri pada 1 Juli 2005 melalui merger antara *Australian Broadcasting Authority* dan *Australian Communications Authority*. ACMA merencanakan penggunaan kanal dan saluran yang akan digunakan radio dan televisi, mengeluarkan dan memperpanjang izin, meregulasi isi dan mengatur kepemilikan, serta mengawasi pelaksanaan peraturan dalam industri penyiaran (ACMA, 2012).
4. Sementara itu, telematika berasal dari kata Prancis, *Telematique*, yaitu gabungan dari sistem jaringan komunikasi dan teknologi informasi. Prancis memiliki *Electronic Communication Act (2004)*. Berdasarkan UU ini dilakukan harmonisasi regulasi dan regulator media dan komunikasi.
5. Negara lain, India, menggunakan istilah *Communication Convergence* yang sudah diusulkan untuk jadi undang-undang sejak awal 2000-an.

Berdasarkan hal-hal di atas, penulis berpendapat, sebaiknya Indonesia menggunakan istilah Komunikasi atau Telekomunikasi untuk mengatur telekomunikasi, penyiaran dan sektor yang berhubungan dengan media elektronik, termasuk terjadinya konvergensi media. Konvergensi adalah proses yang tak dapat dihindari dalam kemajuan dan perkembangan teknologi, namun tidak berarti harus dijadikan nama undang-undang. Nama yang tepat adalah Undang-Undang Komunikasi atau Undang-Undang Komunikasi dan Media atau Undang-Undang Telekomunikasi.



# **BAB III**

## **SISTEM KOMUNIKASI TERINTEGRASI, ADAPTIF, DEMOKRATIS, DAN BERPIHAK PADA KEPENTINGAN NASIONAL**

### **A. Mengatur Konvergensi Digital: Terintegrasi dan Adaptif**

Perkembangan teknologi digital yang begitu pesat telah mengarah pada sesuatu yang disebut sebagai konvergensi digital atau konvergensi media. Istilah ini mengacu pada kombinasi teknologi dan desain jaringan telekomunikasi yang digunakan untuk melakukan migrasi beragam layanan komunikasi ke dalam satu jaringan tunggal.

Secara sederhana, konvergensi berarti pudarnya batas-batas di antara berbagai layanan, jaringan, dan praktik bisnis di sektor teknologi informasi dan komunikasi (TIK) yang dulunya terpisah. Salah satu contohnya, konsumen bisa menggunakan layanan *broadband* dari telepon tetap (*fixed-line*) untuk melakukan telepon, menelusuri internet, dan menonton televisi melalui berbagai perangkat. Contoh lain adalah operator televisi kabel kini juga menyediakan akses internet *broadband*.

Salah satu pendorong utama konvergensi adalah digitalisasi. Digitalisasi merupakan terminologi untuk menjelaskan proses alih format media dari bentuk analog menjadi bentuk digital. Secara teknis, digitalisasi adalah proses perubahan segala bentuk informasi (angka, kata, gambar, suara, data, dan

Secara sederhana, konvergensi berarti pudarnya batas-batas di antara berbagai layanan, jaringan, dan praktik bisnis di sektor teknologi informasi dan komunikasi (TIK) yang dulunya terpisah.

gerak) dikodekan ke dalam bentuk bit (*binary digit*) sehingga dimungkinkan adanya manipulasi dan transformasi data (*bitstreaming*), termasuk penggandaan, pengurangan, maupun penambahan. Semua jenis informasi diperlakukan bukan dalam bentuk asli, tetapi bentuk digital yang sama (*byte/bit*). Bit ini berupa karakter dengan dua pilihan: 0 dan 1, *on* dan *off*, *yes* dan *no*, ada informasi atau tidak. Penyederhanaan ini pada akhirnya dapat merangkum aneka bentuk informasi: huruf, suara, gambar, warna, gerak, dan sebagainya. Penyederhanaan sekaligus juga menjadikan satu format yang dapat memproses informasi untuk berbagai keperluan: pengolahan, pengiriman, penyimpanan, penyajian, sekaligus dalam satu perangkat (Gollenia, *ed*, 2000; Setyobudi, 2006).

Untuk mengubah sinyal analog menjadi sinyal digital (kode-kodedigital), proses melalui tiga tahap, yakni: pengambilan sampel dari sinyal analog (*sampling*), penguantisian (*quantization*), dan penyandian (*coding*). Dari proses ini hanya dikenal dua karakter dalam sinyal digital yaitu “0” dan “1”, akibatnya tidak

terjadi penurunan kualitas gambar (video) dan suara (audio) meskipun ditransfer dan diulang (*playback*) berkali-kali. Sinyal-sinyal digital yang umum dikenal dalam dunia *broadcasting*, di antaranya *Serial Digital Interface* (SDI), *Serial Data Transport Interface* (SDTI), dan *Moving Picture Experts Group* (MPEG) (Setyobudi, 2006; Bittner, 1991).

Dalam sistem analog, satu kanal (frekuensi) hanya bisa diisi satu saluran program, sedangkan dalam sistem digital satu kanal (frekuensi) bisa diisi dengan lebih dari enam saluran program sekaligus. Bahkan penyiaran digital bisa menyebabkan satu frekuensi yang digunakan oleh satu stasiun televisi saat ini dapat menawarkan 12 slot siaran (saluran program). Kondisi ini dimungkinkan karena dalam sistem digital frekuensi bisa dibuat lebih efisien, artinya bisa menyalurkan lebih banyak program. Berbeda dengan teknologi analog yang memungkinkan hanya satu slot siaran/program siaran melalui satu frekuensi. Digitalisasi radio juga sangat menghemat kanal. Bila radio analog harus menyediakan satu kanal untuk satu program, maka satu kanal di radio digital bisa menampung hingga 100 program.

Selain itu, penambahan varian teknologi khusus seperti *Digital Video Broadcasting-Handheld* (DVB-H) mampu menyediakan tambahan sampai enam program siaran lagi, khususnya untuk penerimaan bergerak (*mobile*). Penyiaran televisi digital juga memiliki keunggulan yaitu *signal*-nya lebih tahan terhadap gangguan (*noise*) dan kemudahannya untuk diperbaiki. Penyiaran TV digital teresterial juga dapat diakses oleh sistem penerimaan *fixed* dan *mobile TV*. Di sinilah teknologi penyiaran digital akan mengakibatkan konvergensi media

menjadi semakin nyata. Konvergensi antarteknologi terjadi antara teknologi penyiaran (*broadcasting*), teknologi komunikasi (telepon), dan teknologi informasi (Wibawa, Afifi, & Prabowo, 2010). Ini senada dengan kesimpulan Seel dan Dupagne (2008) bahwa konversi analog ke digital dalam penyiaran televisi adalah revolusi penyiaran yang paling penting sejak perubahan televisi hitam putih menjadi televisi berwarna pada tahun 1960-an.

Selama satu dekade terakhir, konvergensi digital sangat berpengaruh dalam cara industri komunikasi bekerja. Mohsen A. Khalil, Direktur Teknologi Informasi dan Komunikasi Global di World Bank, menyatakan bahwa konvergensi digital mengubah bisnis komunikasi secara fundamental. Infrastruktur, layanan,

Infrastruktur, layanan, konten, dan perangkat digital kini bisa berinteraksi dalam cara-cara yang baru. Hal ini kemudian membuka pasar baru, membuka peluang model bisnis baru, dan menantang struktur bisnis yang sebelumnya sudah mapan.

an, konten, dan perangkat digital kini bisa berinteraksi dalam cara-cara yang baru. Hal ini kemudian membuka pasar baru, membuka peluang model bisnis baru, dan menantang struktur bisnis yang sebelumnya sudah mapan.

Kini, operator telepon tetap, televisi kabel, fiber optik, jaringan satelit, perusahaan *Voice over Internet Protocol* (VoIP), *wireless*, bahkan layanan berbasis perangkat lunak (seperti Skype dan WhatsApp) berkompetisi di dalam sebuah ekosistem yang kompleks dan penuh pilihan bagi konsumen. Dan seiring

perkembangan teknologi, layanan dan pilihan baru pun akan terus bermunculan.

Konten yang bisa disalurkan melalui jaringan internet berkecepatan tinggi: teks (seperti e-mail, instant messages, dan surat kabar online), *stored sound* (seperti file MP<sub>3</sub>), *interactive sound* (seperti *Internet telephony*), *streamed sound* (seperti radio streaming), gambar (foto digital), video (seperti file WMV), dan *mass audience streamed video* (seperti *Internet protocol television* atau IPTV).

Perkembangan yang sangat dinamis itu terutama terjadi di sektor *mobile broadband*, yakni penyedia layanan data internet yang diakses konsumen melalui gawai (telepon genggam dan tablet). Data dari *International Telecommunication Union*, sebuah badan PBB yang membidangi teknologi informasi dan komunikasi, menunjukkan bahwa jumlah pelanggan telepon genggam meningkat secara tajam dalam satu dekade terakhir, yakni dari 2,2 miliar penduduk dunia pada 2005 menjadi 7 miliar penduduk pada 2015. Dari 7 miliar penduduk dunia yang menggunakan telepon genggam itu, setengahnya berlangganan layanan *mobile broadband*.

Pertumbuhan pesat ini terkait erat dengan kehadiran multi-layanan yang ditawarkan melalui internet, yang melintasi batas-batas sektor industri telekomunikasi dan penyiaran. Fenomena ini merupakan salah satu konsekuensi konvergensi digital.



Layanan internet, yang sejak dulu “menumpang” infrastruktur telekomunikasi, saat ini sudah menjadi komoditas utama yang meminggirkan komoditas tradisional telekomunikasi yakni telepon. Internet, yang diakses melalui gawai atau perangkat komputer, juga sudah memberikan layanan penyiaran, yang dulu hanya bisa diakses melalui pesawat televisi dan radio.

Meskipun ada banyak janji cerah yang dibawa, konvergensi digital memiliki potensi untuk menciptakan oligarki bisnis, menghambat investasi, dan memarginalkan warga di wilayah tertentu jika suatu negara tidak menanggapinya dengan seperangkat regulasi yang tepat.

Bagi Indonesia, sebagai sebuah negara berkembang, tantangannya bukan hanya menciptakan kondisi pasar yang mendorong kompetisi, akses yang semakin luas, dan tarif layanan yang semakin murah, tapi juga mencapai tujuan nasional dalam sektor teknologi informasi dan komunikasi. Salah satu tujuannya adalah membuka lapangan kerja dan menciptakan produk lokal yang semakin kompetitif di hadapan produk negara lain.

Riset PR2Media tentang kedaulatan telekomunikasi dan penyiaran (2015) menemukan bahwa tantangan utama Indonesia dalam menanggapi arus konvergensi digital adalah

Bagi Indonesia, sebagai sebuah negara berkembang, tantangannya bukan hanya menciptakan kondisi pasar yang mendorong kompetisi, akses yang semakin luas, dan tarif layanan yang semakin murah, tapi juga mencapai tujuan nasional dalam sektor teknologi informasi dan komunikasi.

ketiadaan seperangkat regulasi yang terintegrasi dan adaptif. Sektor komunikasi di negeri ini pada dasarnya diatur oleh empat undang-undang (UU) yang dibuat oleh parlemen, yakni UU Telekomunikasi 1999, UU Pers 1999, UU Penyiaran 2002, dan UU Informasi dan Transaksi Elektronik 2008. Keenam undang-undang itu belum terintegrasi dan memiliki pendekatan-pendekatan yang berbeda dalam mengatur komunikasi.

### 1. Bentuk Konvergensi Digital

Pada dasarnya, konvergensi mewujudkan ke dalam tiga bentuk. Pertama, konvergensi layanan (*multiple play* atau *triple play*), yang membuat perusahaan bisa menggunakan satu jaringan tunggal untuk menyediakan berbagai layanan komunikasi, yang sebelumnya harus dilakukan melalui berbagai jaringan yang terpisah. Layanan *triple play* ini adalah teleponi (suara), media (audio, video, foto, teks), dan internet. Kedua, konvergensi jaringan, yang memungkinkan berbagai jaringan untuk saling terhubung, yang dulunya semua itu harus terpisah. Hasilnya adalah sebuah layanan komunikasi bisa mengalir melalui kombinasi berbagai jaringan. Ketiga, konvergensi perusahaan. Bila kedua bentuk pertama tadi bersifat teknologis, konvergensi perusahaan ini bersifat bisnis, yakni dalam bentuk *merger*, akuisisi, atau kolaborasi di antara perusahaan. Konvergensi ini menghasilkan entitas bisnis baru yang bisa melayani beragam layanan, baik layanan lama maupun baru, yang bisa menyasar atau menciptakan pangsa pasar baru. Ketiga wujud konvergensi tersebut dapat dilihat melalui tabel berikut.

**Tabel 4**  
**Bentuk-Bentuk Konvergensi Digital**

	<b>Konvergensi Layanan</b> (multilayanan)	<b>Konvergensi Jaringan</b> (multijaringan)	<b>Konvergensi Perusahaan</b> (multi-perusahaan)
Definisi	Berbagai perusahaan menggunakan satu jaringan untuk memberikan berbagai layanan	Sebuah layanan mengalir melalui kombinasi berbagai jaringan	Perusahaan di satu sektor melakukan akuisisi, merger, atau kolaborasi dengan perusahaan di sektor lain.
Contoh	Perusahaan bisa menyediakan layanan teleponi (suara), televisi, dan internet dengan menggunakan jaringan telepon, kabel, atau wireless.	Perusahaan penyedia teleponi internet seperti Skype dan Jajah menggunakan jaringan internet dan tradisional yang sudah ada.	Perusahaan internet, penyiaran, dan telekomunikasi bermitra, bermerger, atau mengembangkan cakupan layanan mereka.
Manfaat	Penyedia layanan memasuki sektor-sektor baru, menggunakan jaringan mereka secara lebih efisien, memberikan potongan harga untuk paket ( <i>bundle</i> ), dan meningkatkan akses warga kepada layanan TIK baru.	Biaya yang lebih murah akan menurunkan tarif layanan. Integrasi layanan mengembangkan cakupan layanan ( <i>coverage</i> ) dan memberikan mobilitas bagi konsumen.	Merger menciptakan kesempatan untuk layanan atau pasar baru, biaya dan tarif yang lebih rendah, dan meningkatkan cakupan wilayah layanan perusahaan.

Risiko	Pelanggan bisa hanya akan terpaku pada satu provider. Perusahaan kecil, terutama yang tidak memiliki jaringan <i>broadband</i> sendiri, akan terusir dari pasar.	Bisa mengarah pada rendahnya investasi untuk pembangunan jaringan.	Merger bisa mengarah pada kompetisi yang makin minim, dominasi pasar, dan rendahnya keberagaman isi.
Implikasi Kebijakan	- Konvergensi mengubah cakupan dan batas pasar - Konvergensi mengubah <i>entry barriers</i>	Berbagai jaringan saling terhubung.	Merger menciptakan model bisnis baru dan mengubah struktur serta dinamika pasar.

(Sumber: Singh dan Raja, 2010: 11)

Berdasarkan uraian di atas, tantangan yang dihadapi pembuat kebijakan pada dasarnya adalah menyusun regulasi yang akan melindungi konsumen sambil mendorong kompetisi dan inovasi, serta tetap relevan seiring dinamika teknologi yang pesat.

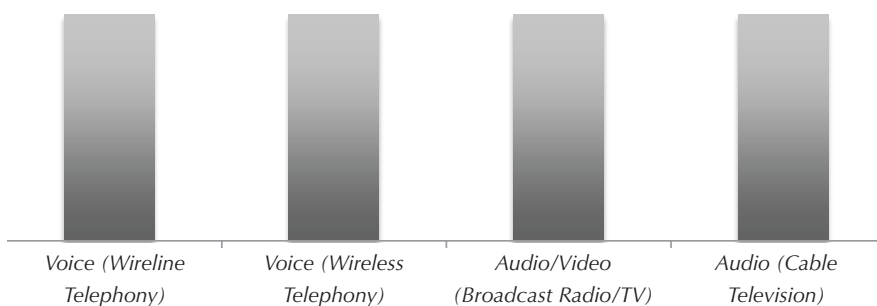
## 2. Regulasi yang Terintegrasi

Dalam menanggapi tiga bentuk konvergen tersebut, berbagai negara memiliki pendekatan yang berbeda. Pengalaman banyak negara menunjukkan satu kesamaan, yaitu konvergensi bisa membawa banyak manfaat bagi kemajuan sektor TIK dan ekonomi negara secara luas. Hal ini bisa dicapai jika negara menciptakan ekosistem yang mendorong inovasi dan kompetisi di era konvergensi.

Inovasi dan kompetisi yang sehat akan melahirkan beragam layanan dan model bisnis baru. Konsumen pun diuntungkan oleh ketersediaan akses yang lebih luas dan beragam layanan dengan harga yang kompetitif. Hal utama untuk mewujudkan itu adalah menciptakan regulasi yang tidak membuat sekat-sekat tradisional, yang dalam praktik di lapangan sekat-sekat itu sudah terhapus akibat konvergensi teknologi. Sebagai contoh, sejumlah negara Eropa sudah mengizinkan perusahaan televisi kabel untuk memasuki pasar internet atau telepon dan sebaliknya. Meski demikian, sejumlah negara maju seperti Australia tetap mensyaratkan bahwa izin konten penyiaran diberikan secara terpisah dari izin telekomunikasi.

Di sini, rezim perizinan memiliki peran utama karena ia yang memberi izin bagi suatu operator untuk memasuki pasar dan menentukan hak serta kewajiban operator tersebut. Rezim perizinan yang baik semestinya memfasilitasi transisi pasar menuju konvergensi, yakni mendorong model bisnis baru, investasi baru, pembangunan jaringan baru, dan layanan baru yang kompetitif bagi seluruh warga.

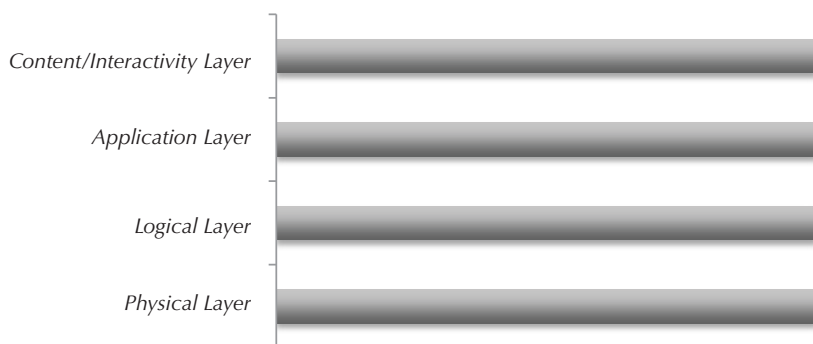
Permasalahannya, sebagian besar regulasi komunikasi masih menggunakan model tradisional yang belum sesuai dengan realitas konvergensi saat ini. Model tradisional ini didasarkan pada asumsi perbedaan di antara berbagai media: karakteristik teknis, fungsi, struktur ekonomi, khalayak tradisional, dan seterusnya. Hasilnya adalah model regulasi yang disebut Richard Adler sebagai model menara (Lihat Gambar 1). Model ini sesungguhnya sudah kedaluwarsa karena teknologi sudah mengaburkan perbedaan di antara media.



**Gambar 1 Model Regulasi “Menara”**

(Sumber: Adler, 2013)

Oleh karena itu, sejumlah ahli hukum dan regulasi mengusulkan model “lapisan” horizontal sebagai penggantinya (Lihat Gambar 2). Model ini pertama kali diusulkan oleh Kevin Werbach, anggota Dewan Kebijakan Teknologi Baru FCC dalam tulisannya “*The Digital Tornado*” pada 2000. Kemudian, model ini dikembangkan oleh berbagai ahli regulasi, dan disetujui sebagai model regulasi komunikasi yang ideal oleh partisipan 27<sup>th</sup> *Annual Aspen Institute Conference on Communications Policy* pada 2013. Model ini mereka pakai sebagai kritik terhadap model regulasi FCC yang masih bersifat tradisional.



**Gambar 3 Model Regulasi “Lapisan”**

(Sumber: Adler, 2013)

Model lapisan ini didasarkan pada tumpukan protokol dari beragam komponen yang menyusun internet. Model ini dimulai dari lapisan fisik (kabel telepon, fiber, *wireless*, dan seterusnya), lalu lapisan logika yang tersusun dari protokol transportasi (TCP/IP, HTTP) yang menentukan cara pesan dikode dan ditransportasikan dalam jaringan.

Di atasnya adalah lapisan aplikasi yang menentukan cara jaringan digunakan (mesin pencari, media sosial, laman web, dan sebagainya). Paling atas adalah lapisan konten (teks, audio, gambar, video, dan sebagainya), yang merupakan informasi yang disampaikan internet.

Para pendukung model ini menyatakan bahwa di dunia yang konvergen, pendekatan ini merupakan cara yang lebih logis dan konsisten untuk mengenali berbagai masalah yang perlu—atau tidak perlu—ditanggapi dengan regulasi. Model ini akan membuat regulator komunikasi memfokuskan perhatian pada, misalnya, praktik *broadband* di level fisik bawah tanpa bertabrakan dengan praktik di level yang lebih tinggi. Demikian juga, pembuat kebijakan yang menaruh perhatian pada isu-isu terkait kegiatan di level atas (aplikasi dan konten), bisa melakukan tindakan yang tidak akan mengganggu kegiatan di level bawah. Dengan kata lain, regulasi yang efektif akan tercapai jika hanya berfokus pada satu lapisan di suatu waktu, tanpa melanggar batas-batas baru yang dimunculkan oleh teknologi konvergen.

Pada dasarnya, model ini memberikan cara untuk memisahkan pertimbangan terkait konten dari medium fisik yang digunakan untuk menyalurkannya. Model ini juga memungkinkan regulator membangun kebijakan yang konsisten berdasarkan fungsi yang terjadi dalam praktik nyata.

### 3. Regulasi yang Adaptif

Selain membangun struktur regulasi yang sesuai bagi ekosistem yang sudah mengalami konvergensi, tantangan besar kedua bagi pembuat kebijakan adalah menghadapi perubahan dunia digital yang begitu pesat. Solusi untuk ini yang banyak dikutip berbagai pihak adalah sebuah skema regulasi bagi era digital yang diajukan oleh Richard Whitt, seorang pengacara yang kemudian bekerja untuk Google.

Dalam tulisannya di *Federal Communications Law Journal*, Whitt menyebutkan sesuatu yang ia sebut sebagai “*adaptive policymaking*”. Ia berargumen bahwa ekonomi klasik yang “*old school*” tidak lagi relevan untuk realitas lingkungan digital yang baru (Whitt, 2009). Whitt mengusulkan sebuah pendekatan baru yang ia sebut *Emergence Economics* yang mempertimbangkan sektor-sektor baru seperti ekonomi perilaku, teori game, sains jaringan, teori pertumbuhan baru, dan teori kompetisi.

Dalam lingkungan digital kontemporer, sektor ekonomi baru seperti telekomunikasi harus dipahami sebagai sistem adaptif yang kompleks dan tersusun dari beragam entitas (perusahaan swasta, lembaga pemerintah, kelompok sipil) yang “membentuk, tapi tidak sepenuhnya menentukan”, satu sama lain.

Kebijakan yang adaptif adalah sebuah keniscayaan dalam menghadapi lingkungan yang dinamis, kompleks, dan sulit diprediksi. Whitt (2009) menguraikan sembilan prinsip dari pendekatan ini bagi para praktisi, sebagai berikut:



1. Hati-hati (*Cautious*)

Whitt mengingatkan, pada dasarnya semua keputusan dalam suatu sistem regulasi dibuat berdasarkan model tertentu, dan tidak ada model yang sempurna. Lingkungan pasar saat ini sedemikian besar, kompleks, dan sulit diprediksi. Dengan kesadaran ini, pembuat kebijakan harus sungguh hati-hati dalam merancang dan mengawasi kebijakan. Tapi, kehati-hatian tidak boleh dipakai sebagai alasan untuk tidak berbuat apa-apa.

2. Makroskopik (*Macroscopic*)

Pembuat kebijakan yang adaptif harus mampu “melihat gambar besar” dari berbagai situasi. Punya wawasan yang dalam akan hari ini dan pandangan yang luas akan hari esok akan membantu pembuat kebijakan memahami bahwa rencana dan program yang sukses hanya bisa muncul dari inovasi.

3. Bertahap (*Incremental*)

Pembuat kebijakan harus mengambil langkah-langkah kecil, bukan kebijakan besar dengan dampak besar. Kebijakan yang baik itu seringkali evolusioner, bukan revolusioner.

4. Eksperimental (*Experimental*)

Mengingat besarnya lingkungan yang dinamis dan sulit diprediksi, pembuat kebijakan kadang harus berani membuat eksperimen.

5. Kontekstual (*Contextual*)

Tidak ada seperangkat peraturan yang cocok untuk semua situasi dan waktu. Kebijakan yang baik itu membumi dan kontekstual.

## 6. Fleksibel (*Flexible*)

Keputusan yang dibuat harus cukup lentur. Ini mensyaratkan pembuat kebijakan memiliki “*design flexibility*” (bisa merevisi struktur internal kebijakan dan program) dan “*delivery flexibility*” (bisa mengubah jalur atau membatalkan proyek-proyek yang gagal).

## 7. Sementara (*Provisional*)

Pembuat kebijakan yang adaptif harus berani memperbaiki dan membalik keputusan dari waktu ke waktu (*reversibility*). Intervensi regulator yang tidak dapat dibalikkan akan memiliki dampak yang tidak dapat dibalikkan (diperbaiki). Pembuat kebijakan harus membuat rencana (*time frame*) untuk melakukan evaluasi terhadap jalannya kebijakan, dan siap melakukan koreksi bila dibutuhkan.

## 8. Akuntabel (*Accountable*)

Pembuat kebijakan harus selalu memonitor situasi yang terjadi di lapangan, dan menyesuaikan kebijakan yang terbukti kurang baik. Ia harus selalu siap dimintai pertanggungjawaban atas kebijakan yang dibuatnya.

## 9. Berkelanjutan (*Sustainable*)

Kebijakan yang berkelanjutan adalah kebijakan yang bisa dilaksanakan dan mendapat dukungan politik, serta yang tujuannya bisa dicapai. Untuk mencapai itu semua, dukungan dari berbagai pemangku kepentingan adalah sebuah keharusan.

Secara mendasar, filosofi teknologi yang adaptif melibatkan tiga aspek, yaitu infrastruktur teknologi, sumber daya manusia (SDM), dan proses teknologis.

1. Infrastruktur teknologi, terdiri dari perangkat keras, perangkat lunak, dan layanan pihak ketiga (aplikasi dan teknologi pendukung).
2. Sumber daya manusia, terdiri dari peran, keterampilan, dan struktur organisasi yang memproduksi, menjalankan, dan menunjang daur hidup teknologi.
3. Proses teknologis, terdiri dari standar dan mekanisme yang menjamin keberlangsungan daur hidup dari infrastruktur teknologi. Dengan kata lain, penciptaan lingkungan yang kondusif terhadap aktivitas manusia dalam kaitannya dengan teknologi.

Ketiga aspek tersebut harus selalu diorientasikan untuk bisa mengikuti perubahan lingkungan yang dinamis, kompleks, dan sulit diprediksi.

Selanjutnya, untuk menilai atau mengukur apakah suatu regulasi teknologi bersifat adaptif, digunakan kriteria-kriteria tertentu, di antaranya (Isdianto, 2014: 11):

- a. *Scalability*. Kemampuan mengakomodasi perubahan atau peningkatan penggunaan infrastruktur, layanan, dan konten.
- b. *Integration/reuse*. Kemampuan dalam penggunaan ulang dan integrasi antarkomponen infrastruktur, layanan, dan konten.

- c. *Partitioning*. Kemampuan untuk membagi fungsi dan kompleksitas infrastruktur, layanan, dan konten.
- d. *Presentation*. Kemampuan menyediakan antarmuka yang beragam bagi pengguna.
- e. *Speed*. Terkait dengan dukungan terhadap kecepatan implementasi fitur atau aplikasi baru.

Dari segi infrastruktur, teknologi yang adaptif menjadi bagian yang penting bagi pengembangan konten dan aplikasi. Infrastruktur TIK yang adaptif memiliki ciri-ciri atau sifat sebagai berikut (Isdianto, 2014: 11):

- a. Efisien, yakni tersedia komponen-komponen dengan harga dalam batas wajar dan dapat dimanfaatkan bersama oleh aplikasi yang ada saat ini maupun aplikasi baru.
- b. Efektif, yakni adanya kemudahan dalam mengintegrasikan dan memadukan komponen infrastruktur yang ada.
- c. Fleksibel, yakni memiliki kemudahan dalam perubahan komponen, baik penggantian, peningkatan maupun perombakan.

Kunci dalam mencapai infrastruktur yang adaptif menurut Isdiyanto (2014: 10) adalah dengan melihat infrastruktur dalam kesatuan komponen, pola dan layanan, serta sumber daya dan proses. Kunci ini mendorong prinsip-prinsip infrastruktur yang adaptif, yaitu:

1. *Platform*, yaitu pengelompokan komponen infrastruktur.
2. *Pattern*, yaitu memfasilitasi pola sistem aplikasi ke perencanaan infrastruktur berdasarkan platform yang digunakan.
3. *Service*, yaitu menyediakan komponen infrastruktur yang dapat digunakan secara bersama oleh aplikasi.

Adanya regulasi yang adaptif diharapkan mampu menjawab kebutuhan masyarakat global yang telah berkembang menjadi masyarakat sipil berjaringan melalui internet. Argumentasi inilah yang menjadi alasan perlunya regulasi komunikasi yang adaptif dengan perkembangan teknologi dan pada saat yang sama menjawab kebutuhan riil masyarakat, bukan sekadar mengikuti tren dan kecepatan teknologi.

Khusus terkait teknologi informasi dan komunikasi (TIK), meskipun dapat dipergunakan dalam banyak bidang dan sekaligus untuk memenuhi banyak macam kebutuhan, teknologi informasi sebenarnya memainkan tiga peran fundamental (Renstra Menkominfo 2010-2014), yaitu:

1. Menyediakan akses dan mengorganisasikan data, informasi dan pengetahuan dalam jumlah besar dengan kecepatan tinggi. Kemampuan ini dapat mempercepat pembelajaran, inovasi, serta penciptaan dan penyebaran pengetahuan kepada seluruh elemen masyarakat.
2. Mempercepat dan mereduksi biaya transaksi dan produksi seluruh kegiatan perekonomian. Dengan

memasukkan komponen teknologi informasi ke dalam hampir semua peralatan produksi, transportasi, perbankan, asuransi memungkinkan untuk melakukan pencatatan dan pengendalian secara *real time*, mempercepat pelaksanaan transaksi, pembuatan dan penyesuaian rencana serta perbandingannya dengan realisasi. Dengan demikian permasalahan akan cepat dideteksi, diidentifikasi, dan diselesaikan. Pada akhirnya efisiensi dan produktivitas akan meningkat.

3. Membentuk hubungan langsung antarmanusia, komunitas, perusahaan, pemerintah, dan organisasi pada umumnya. Dengan terbentuknya hubungan ini akan terlaksana kegiatan kolaborasi, partisipasi, koordinasi, bahkan pemberdayaan dan desentralisasi. Selain itu juga dapat berperan dalam pembelajaran bisnis dan sosial, serta terjadinya sinergi yang memungkinkan terjadinya pertukaran dan percepatan pengetahuan. Dengan demikian masing-masing pihak yang terhubung tersebut akan memperoleh manfaatnya.

Peran fundamental teknologi informasi di atas menyebabkan teknologi informasi memiliki potensi pemanfaatan yang dibagi menjadi beberapa tingkatan dari hulu sampai ke hilir sebagai berikut (Renstra Menkominfo 2010-2014):

- a. Keterhubungan antar dua titik atau lebih yang terbentuk dari pemanfaatan teknologi informasi. Keterhubungan ini untuk dapat bermanfaat bagi masyarakat harus memenuhi syarat-syarat:

infrastruktur, layanan, dan informasinya tersedia di lokasi yang membutuhkan, tarifnya terjangkau bagi yang membutuhkan, kualitas jaringan dan layanannya memenuhi syarat, dan keamanan layanannya terjamin.

- b. Transaksi ekonomi yang dapat dilakukan menggunakan keterhubungan yang telah terbentuk tersebut sehingga memunculkan inovasi-inovasi bisnis baru yang dapat menggerakkan roda perekonomian menjadi berputar lebih cepat.
- c. Kolaborasi yang terjadi antarpengguna yang terhubung dalam suatu jaringan yang terbentuk dari keterhubungan yang ada sehingga menghasilkan sinergi yang kuat antarpengguna.
- d. Transformasi sosial dan ekonomi yang terlaksana karena terjadinya perubahan yang mendasar dalam cara kegiatan bisnis dan sosial dilaksanakan.

Teknologi informasi memiliki peran yang sangat strategis dalam menciptakan transformasi sosial menuju masyarakat yang lebih produktif, inovatif, kolaboratif sehingga memiliki daya saing global yang lebih kuat. Dalam mencapai peran yang diharapkan di atas, teknologi informasi diperlukan untuk dapat memberikan nilai tambah pada tiap tahap dari rantai pasokan informasi, yang terdiri dari komponen-komponen teknologi informasi sebagai berikut:

- a. Sumber daya alam dan teknologi. Penggunaan sumber daya alam seperti frekuensi dan orbit satelit yang sangat terbatas serta sumber daya teknologi seperti nomor dan

alamat, harus dikelola dengan baik sehingga diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi semua pemangku kepentingan.

- b. Infrastruktur dan jasa. Sumber daya tersebut baru dapat dimanfaatkan setelah digelarnya infrastruktur jaringan pada sisi penyedia lengkap dengan peralatan akses pada sisi pengguna, beserta sistem aplikasi yang diperlukan untuk mendukung operasional penyelenggaraan jaringan dan jasa-jasa nilai tambah yang diciptakan sebagai pelengkap dari jaringan yang telah terbentuk.
- c. Kandungan atau konten. Informasi yang dibangkitkan, dikumpulkan, disediakan, disebarkan, disalurkan secara waktu nyata (*real-time*) dan linier ataupun tunda baru dapat diselenggarakan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dengan memanfaatkan jaringan dan jasa yang telah tersedia.

## **B. Membangun Sistem Komunikasi yang Demokratis Berdasarkan Konstitusi dan Prinsip Universal**

Selama ini, dalam membangun demokrasi, kita selalu berhadapan dengan negara dan rezim dari sebuah sistem yang otoriter. Kini, kita berhadapan dengan modal dan korporasi yang mempunyai kecenderungan menguasai dan mendominasi. Akumulasi modal itu sah, namun tidak boleh menghilangkan kesempatan pihak lain untuk berkembang, utamanya industri



nasional. Dominasi modal ini bahkan terjadi melalui kolaborasi antara birokrasi dan pemilik modal.

Indonesia telah memilih demokrasi sebagai jalan hidup berbangsa dan bernegara. Pertanyaannya adalah demokrasi seperti apa? Apakah demokrasi liberal? Demokrasi rakyat? Apakah peran negara harus tetap dominan seperti sistem yang otoriter? Atau memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada pasar dan mengecilkan peranan negara seperti sistem yang liberal? Atau kombinasi kedua sistem itu?

Menurut pendapat peneliti, dalam menyusun sebuah sistem komunikasi, rujukan pertama dan penting adalah dasar negara yaitu Pancasila dan konstitusi Republik Indonesia yaitu UUD 1945. Pancasila dan UUD 1945 telah dibuat melalui sebuah proses panjang dan studi mendalam dengan masukan dari berbagai macam aspek, baik dalam negeri maupun luar negeri. Dengan demikian seluruh peraturan perundang-undangan haruslah merupakan turunan dari filsafat dan ideologi negara. Sebuah usaha untuk membangun sebuah sistem komunikasi yang demokratis harus berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya, peraturan perundang-undangan ini juga perlu dikembangkan dari prinsip-prinsip universal yang berlaku di dunia demokrasi.

### **1. Demokrasi Indonesia**

Pancasila dan UUD 1945 adalah filsafat dan ideologi yang menjadi dasar dan arah untuk membangun Indonesia yang demokratis, yang tidak hanya menjamin hak-hak politik dan sipil, tapi juga hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya bangsa Indonesia.

Berdasarkan Pembukaan UUD 1945, negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat mendasarkan dirinya kepada: 1. Ketuhanan Yang Maha Esa; 2. Kemanusiaan yang adil dan beradab; 3. Persatuan Indonesia; 4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan 5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Inilah yang kita kenal sebagai Pancasila.

Konstitusi kita menekankan perlunya menegakkan prinsip-prinsip kehidupan yang demokratis. Seperti dengan jelas dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Terdapat institusi DPR, DPD, dan Kepresidenan yang proses pembentukan dan penetapannya dilakukan lewat pemilihan umum. Secara khusus pula, ditekankan perlunya keadilan ditegakkan. Dalam Pancasila yang tertuang pada Pembukaan UUD 45, prinsip keadilan mendapat tempat yang sangat penting, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Negeri ini secara tegas menyatakan ingin menegakkan desentralisasi melalui otonomi daerah yang luas sesuai dengan UU Dasar 1945 pasal 18, 18A, 18B. Selanjutnya, menurut UUD 1945, Indonesia tidak mendasarkan dirinya hanya pada prinsip mengutamakan dan menjamin kebebasan berbicara, berpendapat, berorganisasi, dan berpolitik semata atau sekadar menjamin adanya hak politik dan sipil saja sebagaimana yang tercantum pada pasal 27, 28 dan 29. Namun, demokrasi Indonesia juga menjamin adanya hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat sebagaimana tercantum pada pasal 31, pasal 32, pasal 33, dan pasal 34.

Pasal 27, 28, dan 29 menjamin hak sipil dan politik warga negara dengan menyatakan antara lain bahwa tiap warga negara sama kedudukannya dalam hukum dan berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27). Warga juga merdeka untuk berserikat, berhak mendapat pendidikan, berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi, mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala saluran yang tersedia (Pasal 28). Negara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa ini menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya (Pasal 29). Semua ini adalah pasal-pasal fundamental yang menjamin hak sipil dan politik, termasuk kebebasan berekspresi, menyatakan pendapat, dan kebebasan pers.

Selanjutnya UUD 1945 menjamin hak sosial, hak ekonomi dan hak budaya. Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara baik pusat maupun daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (Pasal 31). Negara memajukan kebudayaan nasional dan menghormati serta memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional (Pasal 32).

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Cabang-cabang produksi yang

penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (Pasal 33).

Kemudian, fakir miskin dan anak-anak yang telantar dipelihara negara. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34).

Semua itu memperlihatkan bahwa Republik Indonesia bergerak dari sistem otoriter yang sentralistis ke sistem demokratis yang desentralistis. Negara ini bukanlah negara liberal-kapitalistik atau otoriter, tapi negara demokrasi yang tidak hanya menjamin hak sipil dan politik, tetapi juga hak ekonomi, sosial dan budaya yang membutuhkan pelaksanaan keadilan dan penghargaan terhadap setiap dan seluruh warga negara.

## **2. Demokratisasi Media dan Komunikasi**

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

Bagi negara demokrasi, jaminan tersebut adalah sebuah keharusan. Tanpa tiga jaminan kemerdekaan itu, tidak akan pernah ada demokrasi. Namun, bagi dunia media dan komunikasi yang demokratis, jaminan terhadap ketiganya tidak cukup! Harus ada jaminan terhadap *diversity of voices*, *diversity of content* dan *diversity of ownership* (Siregar, 2012: 9).<sup>2</sup> Jaminan terhadap keberagaman itu memerlukan pelaksanaan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat dan penghargaan terhadap minoritas. Tiadanya jaminan terhadap keberagaman ini akan membuka peluang munculnya otoritarianisme kapital dan oligarki, penguasaan oleh segelintir orang atas nama *freedom*, dan dengan sendirinya membunuh demokrasi.

Selain itu, kita juga butuh regulasi yang menjamin distribusi informasi dan media yang tepat sesuai dengan sasaran khalayak. Sebagai contoh, diperlukan lembaga klasifikasi film untuk distribusi perfilman, distribusi media cetak yang tepat bagi sasaran pembacanya, isi media elektronik yang ditayangkan pada waktu yang tepat sesuai dengan pemirsanya. Bila tidak, maka akan muncul kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh media karena isi yang tidak tepat sasaran akan memancing tindakan kekerasan oleh kelompok masyarakat maupun negara yang pada gilirannya akan menghambat kebebasan berekspresi dan kemerdekaan pers.

Ketiga hal tersebut merupakan prinsip dasar bagi sebuah sistem komunikasi dan media yang demokratis sesuai dengan

---

2 Pernyataan ini dikutip dari materi berjudul "Menegakkan demokratisasi penyiaran: Mencegah konsentrasi, membangun keanekaragaman" yang pernah disampaikan oleh Amir Effendi Siregar sebagai ahli dalam Sidang Mahkamah Konstitusi pada Perkara No. 78/PUU-IX/2011, pada tanggal 15 Februari 2012.

UUD 1945, yang juga berlaku secara universal di negara-negara demokrasi.

### 3. Regulasi Media dalam Menjamin Hak Publik

Dalam negara demokrasi di dunia, termasuk Indonesia yang penduduknya berjumlah sekitar 238 juta jiwa, regulasi media pada dasarnya diatur dengan melihat apakah media itu menggunakan ranah publik (*public domain*) atau tidak. Artinya, ada dua macam dan jenis regulasi, yaitu media yang menggunakan ranah publik dan yang tidak menggunakan ranah publik.

Media yang tidak menggunakan ranah publik, seperti buku, surat kabar, majalah, dan film, pada prinsipnya membutuhkan intervensi negara yang sangat kecil. Pengaturannya berdasarkan prinsip *self regulatory* atau pengaturan diri sendiri. Untuk dunia perbukuan dan para penerbit buku, ada Ikatan Penerbit Buku Indonesia (IKAPI) yang mengatur dirinya sendiri. Demikian juga dengan dunia pers Indonesia, terdapat organisasi penerbit seperti Serikat Perusahaan Pers (SPS) dan organisasi wartawan seperti Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), dan Aliansi Jurnalis Independen (AJI). Selan-

Media yang tidak menggunakan ranah publik, seperti buku, surat kabar, majalah, dan film, pada prinsipnya membutuhkan intervensi negara yang sangat kecil. Pengaturannya berdasarkan prinsip *self regulatory* atau pengaturan diri sendiri.

jutnya, terdapat juga Dewan Pers, yang beranggotakan sembilan orang dan dipilih oleh organisasi pers itu sendiri (Siregar, 2012: 10).

Oleh karena itu, bila seseorang ingin menerbitkan buku, surat kabar, atau majalah, cukup mendirikan badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian dengan modal tertentu dapat menerbitkan media cetak tersebut. Dalam hal ini tidak diperlukan izin khusus. Bila terjadi pelanggaran hukum, sanksi akan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Khusus untuk kegiatan jurnalisme, berlaku Undang-Undang Pers No. 40 tahun 1999.

Namun, lembaga penyiaran radio dan televisi menggunakan ranah publik, yakni frekuensi radio yang bersifat terbatas. Regulasi terhadap radio dan televisi berlangsung sangat ketat (*highly regulated*). Di Amerika Serikat, misalnya, regulatornya adalah *Federal Communications Commission*, di Afrika Selatan adalah *Independent Communication Authority of South Africa (ICASA)*, dan banyak lagi lembaga semacam itu di negara-negara demokrasi. Untuk Indonesia, regulatornya adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo), yang bekerja secara bersama.

Pertanyaannya kemudian, mengapa regulasi media elektronik yang menggunakan ranah publik dilakukan secara ketat? (Siregar, 2012: 11-12).

*Pertama*, karena media ini menggunakan ranah publik. Spektrum gelombang radio dalam bentuk frekuensi yang

digunakan oleh media penyiaran adalah milik publik, yang seharusnya digunakan dan dimanfaatkan bagi seluas-luasnya kesejahteraan publik. *Kedua*, frekuensi ini bersifat terbatas (*scarcity theory*). Bila nanti teknologi digital mulai digunakan, jumlah lembaga penyiaran bisa dan akan lebih banyak, tapi tetap terbatas. Sebagai contoh, sebuah kanal frekuensi yang dalam teknologi analog hanya dapat memuat satu program siaran televisi, dengan teknologi digital akan dapat menampung 6 atau 12 program siaran televisi sekaligus (bergantung penggunaan teknologinya, apakah DVB-T atau DVB-T2). Ini artinya stasiun televisi yang menyediakan dan menyelenggarakan program dapat menjadi 6 atau 12 melalui satu kanal frekuensi. Semua ini memperlihatkan bahwa frekuensi dan kanal itu terbatas, dan memasukinya tidak mudah. Jadi, harus dimanfaatkan sebaik-baiknya dan ditujukan untuk kepentingan masyarakat secara luas.

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

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



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

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

Selain itu, dunia penyiaran juga harus diatur berdasarkan prinsip demokrasi yang berlaku secara universal. Sebagai contoh, meskipun negara seperti Amerika Serikat sudah menggunakan televisi digital, mereka tetap mengatur dunia penyiarannya (terrestrial) secara ketat,

Dunia penyiaran juga harus diatur berdasarkan prinsip demokrasi yang berlaku secara universal.

Sebagai contoh, meskipun negara seperti Amerika Serikat sudah menggunakan televisi digital, mereka tetap mengatur dunia penyiarannya (terrestrial) secara ketat, termasuk untuk hal-hal yang berhubungan dengan pemusatan kepemilikan.

termasuk untuk hal-hal yang berhubungan dengan pemusatan kepemilikan.

Hal-hal tersebut merupakan landasan filosofis dan ideologis dalam membangun sebuah sistem media dan komunikasi yang demokratis di Indonesia.

### C. Mendefinisikan Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional muncul ketika negara-negara di dunia melakukan interaksi satu dengan lainnya. Hal ini menjadi suatu konsep populer dalam analisis kebijakan dan politik luar negeri. Para pejabat publik, pengamat, dan kelompok-kelompok kepentingan hampir pasti akan selalu bersandar pada konsep ini ketika harus merumuskan tujuan-tujuan dan kepentingan-kepentingan yang harus diperjuangkan di antara mereka.

Oleh karena itu, ungkapan “Kita harus memperjuangkan kepentingan nasional” hampir pasti menjadi kata kunci yang bersifat magis bagi warga negara dan pejabat. Namun, acapkali terjadi, hal itu diterima begitu saja (*taken for granted*). Sebaliknya, apa sebenarnya kepentingan nasional dan bagaimana kepentingan nasional didefinisikan hampir sama sekali luput dari pembicaraan.

Dalam banyak literatur, kepentingan nasional sering disajikan dalam bentuk deskriptif, dengan menjawab pertanyaan apa kepentingan nasional itu (Coplin, 2003: 445). Namun, ada juga pihak—terutama para analis politik luar negeri—yang tidak hanya mengajukan pertanyaan deskriptif semacam itu, tapi

secara implisit menanyakan bagaimana seharusnya kepentingan nasional itu. Pertanyaan implisit ini biasanya dijawab dengan dua cara (Coplin, 2003: 446), yakni melalui tautologi (pengulangan tanpa menambah kejelasan) dan empiris. Untuk cara pertama, kepentingan nasional dipahami sebagai sesuatu yang menguntungkan seluruh bangsa. Sedangkan cara kedua didefinisikan sebagai segala sesuatu yang dikatakan oleh para penguasa negara atau penduduk negara yang bersangkutan.

Sebagai kata kunci dalam interaksi suatu negara dengan negara lain, kepentingan nasional didefinisikan secara berbeda bergantung pada pendekatan yang digunakan. Di antara yang menarik dalam mendefinisikan kepentingan nasional adalah kaum realis dan konstruktivis. Kaum realis mendefinisikan kepentingan nasional sebagai sesuatu yang esensial dalam politik, bahkan sebagai tujuan politik itu sendiri, sedangkan bagi konstruktivis mengartikan kepentingan nasional sebagai hasil konstruksi dan, karenanya, bersifat dinamis.

### 1. Kepentingan Nasional sebagai Kekuasaan

Hans Morgenthau mengemukakan bahwa kepentingan (*interest*) adalah jantung dari semua politik, dan bahwa masing-masing negara berusaha untuk meraih kepentingan nasionalnya, yang secara umum didefinisikan sebagai kekuasaan (*power*) (Pham, 2008: 258). Dalam *In Defense of National Interest* (dikutip dari Pham, 2008: 258), Morgenthau menyatakan bahwa kepentingan nasional menjadi standar dan aturan tindakan suatu negara.

*And, above all, remember always that it is not only a political necessity, but also a moral duty for a nation to always follow in its dealings with other nations but one guiding star, one standard for thought, one rule for action: The National Interest. (Pham, 2008: 258).*

Kepentingan dalam pengertian kekuasaan ini bersifat alamiah, dan karenanya lekat dalam diri manusia. Dalam buku Hans Morgenthou yang paling berpengaruh, *Politics Among Nations* (2010), kepentingan yang didefinisikan oleh kekuasaan inilah yang memandu tindakan-tindakan manusia. Dengan merujuk Max Weber, Morgenthou mengemukakan bahwa kepentingan (material dan ideal), bukan ide-ide, yang langsung menguasai tindakan manusia. Namun “citra dunia” yang diciptakan oleh ide-ide itu sering bertindak sebagai tombol yang menentukan jalur untuk ditempuh oleh dinamika kepentingan supaya terus bergerak (lihat Morgenthou, 2010: 13).

Morgenthou mengemukakan bahwa meskipun kepentingan sebagai kekuasaan, dan merupakan bagian dari sifat alamiah manusia, corak kepentingan yang menentukan tindakan politik dalam periode sejarah sangat ditentukan oleh konteks sosialnya (Morgenthou, 2010; Pham, 2008). Konteks lingkungan menentukan bagaimana kepentingan nasional didefinisikan.

Dalam hal ini, Hans Morgenthou mengemukakan, “corak kepentingan yang menentukan tindakan politik dalam periode sejarah tertentu bergantung pada konteks politik dan kebudayaan, dan dalam konteks ini dirumuskan politik luar negeri.” Lebih lanjut, Hans Morgenthou mengemukakan bahwa sasaran yang mungkin dikejar oleh bangsa-bangsa dalam politik luar negeri

mereka dapat meliputi seluruh rangkaian tujuan yang pernah atau mungkin dikejar oleh suatu bangsa (Morgenthou, 2010: 13).

Secara provokatif, pada bab tiga buku *Politics Among Nations*, Morgenthou (2010: 33) mengemukakan, “Politik internasional, seperti halnya semua politik, merupakan perebutan kekuasaan. Apapun yang menjadi tujuan akhir kekuatan politik, kekuasaan selalu merupakan tujuan yang paling seketika.” Oleh karena itu, menurut Morgenthou, para negarawan atau rakyat pada akhirnya akan memperoleh kemerdekaan, keamanan, kemakmuran, atau kekuasaan itu sendiri. Begitu juga, mereka mungkin merumuskan tujuan mereka dalam cita-cita yang bersifat agama, filsafat, ekonomi atau sosial. Mereka mungkin juga mengharapkan bahwa cita-cita itu akan terwujud melalui kekuatan yang ada dalam dirinya karena sudah menjadi takdir atau perkembangan alamiah manusia.

Namun, menurut Hans Morgenthou (2010: 33), “setiap kali mereka berusaha untuk mewujudkan tujuan mereka dengan cara-cara politik internasional, mereka melakukan hal itu dengan berusaha keras demi kekuasaan.”

Jika kepentingan nasional merupakan kode-kode yang menentukan perilaku suatu negara, dan bahwa kepentingan adalah kekuasaan, maka penting untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan kekuasaan itu. Di sini, dengan tetap berpegang pada ciri realismenya, Hans Morgenthou mengemukakan bahwa jika kita berbicara tentang kekuasaan, yang kita maksudkan adalah pengendalian manusia atas pikiran dan tindakan orang lain.

## 2. Kepentingan Nasional sebagai Konstruksi Sosial

Kepentingan nasional mempunyai dua fungsi utama dalam politik internasional. Pertama, melalui kepentingan nasional para pengambil kebijakan memahami tujuan-tujuan yang harus diraih. Kedua, kepentingan nasional menjadi sarana retorika para pengambil kebijakan untuk mendapatkan dukungan atau legitimasi politik yang diambil oleh pejabat publik. Dalam konsep ini, oleh karena kepentingan nasional punya peran penting dalam menentukan tindakan suatu negara dalam politik dan kebijakan luar negeri, maka pertanyaannya adalah bagaimana kepentingan nasional dikonseptualisasikan (Waldes, 1996).

Kaum konstruktivis setuju bahwa kepentingan nasional merupakan sarana penting dalam politik antarnegara. Namun, dalam pandangan konstruktivis, cara kaum realis mengonsep kepentingan nasional tidaklah memadai. Dalam pandangan realis, kekuasaan dan kemakmuran merupakan sarana yang diperlukan oleh suatu negara untuk bertahan dalam suatu tatanan dunia yang anarkis. Negara-negara di dunia haruslah mampu menolong diri mereka sendiri karena ketiadaan kekuatan supranasional yang mengatasi konflik di antara negara. Sifat anarkis sistem internasional ini haruslah disikapi oleh negara-negara dengan memperkuat dirinya sendiri melalui cara memaksimalkan kekuasaan guna menolong dirinya sendiri. Kekuasaan menjadi bagian penting dari kepentingan nasional karena hal itu merupakan jalan meyakinkan demi bertahan hidup dari tatanan dunia yang anarkis (Waldes, 1996: 278).

Berbeda dengan kaum realis yang memaknai kepentingan nasional sebagai sesuatu yang *given* dan cenderung untuk ditemukan, konstruktivis melihat sebaliknya. Seperti dikemukakan oleh Weldes, kepentingan nasional merupakan hasil konstruksi yang diciptakan melalui objek-objek bermakna dari intersubjektivitas dan dimunculkan secara kultural. Dengan melihat kepentingan nasional sebagai hasil konstruksi, kepentingan nasional karenanya melibatkan interpretasi dan representasi. Dalam kaitan ini, Weldes (1996: 280) menegaskan, *“More specifically, national interest emerge out of the representations – or , to use more customary terminology, out of situation descriptions and problem definitions – through with state officials and others make sense of the world around them.”* Oleh karena itu, pertanyaan pokok yang kemudian mengemuka adalah siapa yang mengonstruksikan kepentingan nasional, bagaimana ia dikonstruksikan, dan mengapa?

### 3. Konstitusi dan Kepentingan Nasional

Secara lebih khusus, kepentingan nasional didefinisikan dalam kerangka kebijakan luar negeri suatu negara. Hastedt (2000: 19), misalnya, mengemukakan bahwa kepentingan nasional merupakan konsep yang digunakan oleh penulis untuk mengarakterisasikan tujuan-tujuan kebijakan negara dalam hubungan luar negeri.

Di sini, kepentingan nasional bisa dibuat dalam beragam tingkatan, yakni tingkatan yang paling tinggi, menengah, dan rendah. Pada tingkat yang paling tinggi, kepentingan nasional

merujuk pada tujuan nasional, identitas nasional, dan *national survival*. Sementara pada tingkat menengah, kepentingan nasional diletakkan pada kerangka persoalan-persoalan yang menjadi prioritas dan asumsi-asumsi luas dari suatu kebijakan, sedangkan pada tingkatan rendah kepentingan nasional terkait dengan perhatian para pejabat publik dalam proses pemecahan masalah sehari-hari yang mencakup strategi, taktik, dan asumsi-asumsi operasional (Hastedt, 2000: 23).

Dengan melihat kepentingan nasional semacam itu, dalam konteks Indonesia, maka kepentingan nasional pada akhirnya tidak bisa dilepaskan dari tujuan-tujuan pendirian negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945.

Seperti dikemukakan Miriam Budiharjo (2006: 107), undang-undang dasar sifatnya lebih sempurna dan lebih tinggi daripada undang-undang biasa. Undang-undang dasar adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa. Ia merupakan suatu *'framework of the nation'* yang memuat dalam garis besar tentang dasar dan tujuan negara. Tujuan-tujuan inilah yang semestinya diperjuangkan dalam interaksinya dengan bangsa-bangsa lain baik interaksi ekonomi maupun politik.





# **BAB IV**

## **FRAGMENTASI, DISINTEGRASI, DAN EGOSEKTORAL DALAM REGULASI KOMUNIKASI**

### **A. Pengantar**

Teks Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dokumen politik penting bagi bangsa ini. Tentu di dalam teks itu mengandung makna filosofis dan sarat dengan rumusan-rumusan penuh nilai yang menjadi rujukan aktivitas politik, ekonomi, dan sosial-budaya bangsa Indonesia. Pengkajian dan pembahasan makna filosofis dan formulasi-formulasi tekstualnya selama ini telah banyak dilakukan. Semua sepakat bahwa Pancasila sebagai dasar negara dan UUD 1945 sebagai rujukan utama regulasi ketatanegaraan tetap harus dipertahankan dalam perjalanan dan pergulatan bangsa Indonesia menghadapi tantangan masa depan.

Jika mencermati teks Pancasila dan UUD 1945, kita bisa membayangkan bagaimana pergulatan yang saat itu terjadi hingga tercapai kesepakatan dalam bentuk dokumen politik tersebut. Ini tentu berkaitan dengan aktor-aktor yang berada di balik proses pembuatannya. Jelas terdapat proses dinamis yang

diwarnai dengan perdebatan panjang di antara perumusny yang datang dari berbagai kalangan. Para perumus, yang tidak lain adalah para pendiri bangsa, seperti Soekarno, Hatta, Sjahrir, Yamin, Roem, Leimena, Agus Salim, Tan Malaka, dan Soepomo tentu merupakan sosok yang memiliki latar belakang ideologis berbeda-beda. Mereka dibentuk oleh pergulatan zaman yang diwarnai oleh tarik-menarik ideologi saat itu, dan tentu juga dibentuk oleh pergulatan intelektualnya. Jelajah literatur mereka begitu luas dan mencakup, meliputi referensi filsafat Barat, teori-teori besar marxian maupun non-marxian, serta penggalian terhadap literatur tradisional seperti Babat, Negara Kertagama, Sotasoma, dan serat-serat lain pada era kerajaan Mataram.

Teks Pancasila, Pembukaan UUD 1945, dan batang tubuh UUD 1945, sangat diwarnai oleh pergulatan intelektual para pendiri bangsa tersebut. Di sana kita bisa melihat pengaruh Kant, Hegel, Marx, dan bahkan teori sistem yang integralistik. Oleh karena itu menjadi jelas, mengapa muatan substantif dari kedua dokumen politik fundamental tersebut mengandung konsepsi-konsepsi yang berbenturan. Akan tetapi, para perumusny yang rata-rata berkarakter kompromistik mengupayakan agar tidak terjadi kontradiksi-kontradiksi dan benturan konsepsional. Melalui prinsip jalan tengah yang mereka klaim sebagai khas bangsa Indonesia, maka dokumen tersebut sesungguhnya bersifat kompromistik. Dengan kecerdasan dan kecerdikan para perumusny, Pancasila dan UUD 1945 kemudian dianggap sebagai hasil dari pergulatan teoretis yang mengandung dualisme paradigmatis, khususnya dualitas antara gagasan kiri radikal dan gagasan sistemik yang integralistik.

Kita lihat teks Pancasila misalnya, yang jelas mengandung muatan gagasan kiri radikal determinisme ekonomi, gagasan liberal demokratik, dan gagasan teori sistem yang integralistik. Sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah gagasan kiri, yang bahkan sebelumnya diletakkan pada sila pertama oleh Soekarno. Ini artinya, adil dulu secara ekonomi, atau kenyang dulu, baru kemudian memikirkan yang lainnya. Rumusan ini dipengaruhi oleh gagasan bahwa basis material bersifat deterministik terhadap imaterial. Sebuah kalimat dalam tradisi marxian berbunyi, bangunan bawah menentukan bangunan atasnya. Diungkapkan dalam bahasa awam, kenyang dulu baru mikir demokrasi, bersatu, manusiawi, dan beragama. Sila ini bersifat kritis, karena menginginkan perubahan sosial yang emansipatoris dan partisipatoris.

Sila kelima keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah gagasan kiri, yang bahkan sebelumnya diletakkan pada sila pertama oleh Soekarno. Ini artinya, adil dulu secara ekonomi, atau kenyang dulu, baru kemudian memikirkan yang lainnya. Rumusan ini dipengaruhi oleh gagasan bahwa basis material bersifat deterministik terhadap imaterial.

Contoh lain, sila keempat adalah cermin dari gagasan demokrasi liberal yang berusaha dikontekstualisasikan dengan kondisi sosial-budaya bangsa Indonesia. Demokrasi Indonesia adalah demokrasi musyawarah, bukan kompetisi penuh sebagaimana prinsip darwinisme. Menyadari karakter musyawarah-mufakat itu, adaposi sistem demokrasi modern

tetap berusaha dikontekstualisasikan dengan pandangan hidup dan kondisi sosial-budaya bangsa Indonesia. Ini mengindikasikan bahwa para perumus UUD 1945, adalah mereka yang memiliki bacaan luas terhadap berbagai literatur Barat dan sekaligus memiliki dasar pengetahuan kuat akan sejarah bangsanya.

Lebih dari itu mereka memiliki tradisi debat yang kuat dan bersikap dewasa terhadap perbedaan. Dengan kata lain, UUD 1945 adalah produk sejarah yang penggagas dan perumusnya adalah orang-orang terpilih secara profesional, karena itu mereka adalah sosok yang bisa disebut kombinasi karakter seorang filsuf, pujangga, guru bangsa, politisi, dan negarawan. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika dari para pendiri bangsa tersebut, kemudian lahir sejumlah dokumen politik yang bermuatan filosofis, sistemik, futuristik, mencakup, dan integratif sebagaimana tampak dalam UUD 1945.

Bandingkan misalnya dengan para aktor yang berada di belakang proses legislasi pada era Pasca-Orde Baru, yang diwarnai oleh euforia demokrasi dan juga anarkisme. Situasi politik yang panas, emosional, dan tidak menentu menjadi atmosfir politik yang berisiko dalam proses pembuatan undang-undang. Belum lagi Pemilu 1999 yang diselenggarakan secara terburu-buru, yang menghasilkan politisi yang sangat tidak berpengalaman dan sebagian besar memang jauh di bawah standar kualifikasi yang dituntut dalam sistem demokrasi. Memang terdapat sejumlah politisi yang cukup kompeten, tetapi sebagian besar yang duduk di parlemen adalah orang-orang yang tidak berpengalaman, bahkan tidak memiliki kualifikasi pendidikan yang memadai.

Mereka kebanyakan dari kalangan rakyat biasa yang sangat awam dengan fungsi legislasi. Memang pada saat itu proses legislasi banyak dibantu oleh kalangan akademisi, aktivis LSM, dan kaum profesional di bidang hukum. Akan tetapi tetap saja kesan terburu-buru, asal jadi, dan pikir belakangan sangat terasa ketika membuat regulasi strategis. Maka bisa dibayangkan, bagaimana jika sejumlah undang-undang strategis harus diserahkan kepada politisi yang seperti itu? Bisa diprediksi hasilnya adalah produk regulasi yang parsial, tumpang-tindih, bersifat sesaat, dan tidak integratif.

Penelitian ini memfokuskan pada regulasi yang mengatur bidang komunikasi yang berusaha dilihat dari aspek muatan integratifnya. Agar lebih mendapat gambaran sesungguhnya tentang bagaimana kondisi objektif sejumlah regulasi komunikasi, laporan ini melihat dari dua aspek, yaitu kultural dan struktural.

Dari aspek kultural, produk regulasi tentu tidak lepas dari karakter sosial-budaya masyarakat sebagaimana tercermin pada berbagai aspek kehidupan sehari-hari. Artinya, jika secara hipotesis rumusannya adalah sejumlah regulasi bidang komunikasi selama ini tidak sistemik dan integratif, maka penyebab utamanya tentu bisa dilacak dari kultur masyarakatnya yang menyangkut pandangan dunianya, sikap hidupnya, dan bagaimana perilakunya sehari-hari.

## **B. Fragmentasi dan Disintegrasi Sistem Regulasi**

Mendiskusikan pengaturan dalam konteks di Indonesia senantiasa bermuara pada pertanyaan fundamental, apakah

bangsa ini sesungguhnya bisa melakukan pengelolaan? Sudah banyak bukti bahwa persoalan kemampuan mengelola berbagai aspek dalam politik, ekonomi, sosial, dan budaya patut dipertanyakan. Terdapat suara skeptis, bahwa bangsa ini sejak ditinggalkan Belanda tidak pernah menunjukkan kemampuan dalam mengelola apapun yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Lihat saja misalnya, dari soal manajemen transportasi, lalu-lintas jalan raya, pertambangan, kehutanan, air, perumahan, tata ruang perkotaan, dan apalagi manajemen sumber daya manusianya, semuanya menunjukkan bangsa ini kurang mampu melakukan pengelolaan.

Lebih konkret lagi, lihatlah situasi jalan raya kita yang penuh dengan kekacauan, mulai dari minimnya transportasi publik, pengguna jalan, hingga kondisi fisik jalan dan trotoarnya. Sementara itu, tiang listrik dan tiang telepon diletakkan berserakan tanpa mengindahkan pertimbangan estetika, dan terlebih lagi kabel-kabelnya yang sangat semrawut. Fasilitas publik jalan raya juga dipenuhi dengan sampah visual. Semua ini mengindikasikan tiadanya sistem pengaturan fasilitas publik secara nasional yang komprehensif dan sinergis.

Situasi seperti itu juga tidak jauh berbeda dengan sektor komunikasi. Sering kali muncul problem struktural dan kultural yang membuat pengelolaan bidang komunikasi menjadi kacau, dan karena itu tidak efektif ketika berkaitan dengan pelayanan publik. Salah satu sumber semrawutnya layanan komunikasi, secara hipotetis, adalah masih belum adanya sistem komunikasi nasional yang terintegrasi.

Tumpang-tindih regulasi, tiadanya sinkronisasi kebijakan, institusi pelaksana yang kurang berkoordinasi, dan ketidakjelasan kewenangan pemegang otoritas adalah indikator persoalan struktural sistem pengelolaan yang tidak integratif. Sementara itu, ego sektoral, egosentrisme, tarik-menarik kepentingan, mau menang sendiri, dan lemahnya etos kerja para pelaksana adalah persoalan kultural yang mengiringi semakin tidak efektifnya pengelolaan komunikasi di tingkat nasional.

Hasil penelitian ini menunjukkan persoalan fragmentasi, parsialitas, dan disintegrasi tata kelola bidang komunikasi nasional masih fenomenal. Pada tataran teks misalnya, meskipun sudah menunjukkan sisi integratifnya, akan tetapi di sana-sini masih banyak yang tidak integratif, tumpang-tindih, kurang sinkron, dan terjadi diskoneksi satu dengan lainnya. Jadi di antara undang-undang yang mengatur bidang komunikasi menunjukkan adanya muatan disintegratif baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal dalam arti masih belum semua regulasi bidang komunikasi dan informasi mengacu pada peraturan perundangan di atasnya. Atau dengan kata lain, regulasi yang mengatur bidang komunikasi dan informasi kurang memiliki konsideran yang integratif terhadap peraturan perundangan di atasnya mengikuti hierarki tata hukum yang berlaku.

Sebagai contoh adalah hubungan di antara Undang-Undang Pers, Penyiaran, Informasi dan Transaksi Elektronik, Keterbukaan Informasi Publik, dan Perfilman. Meskipun ada sebagian yang sama dalam merujuk konsiderannya, tetapi tidak semuanya menggunakan UUD 1945 sebagai konsideran utamanya.



Ini berarti secara vertikal, regulasi bidang komunikasi dan informasi kurang integratif dan karena itu memiliki konsekuensi terhadap pelaksanaannya. Terdapat risiko yang harus ditanggung jika regulasi disintegratif dan mengalami diskoneksitas, yaitu tidak efektif dan bisa menambah persoalan sengketa dan delik aduan. Sementara itu secara filosofis, terkait integrasi vertikal ini, tampak belum semua regulasi menyadari pentingnya mencantumkan Pancasila sebagai acuan filosofi utama. Setiap regulasi sudah semestinya memiliki spirit utama yang mengacu pada dasar negara, yaitu Pancasila yang telah disepakati sebagai segala sumber hukum.

Fragmentasi, disintegrasi, dan diskoneksi pada tataran teks itu secara horizontal juga terasa. Dalam regulasi bidang komunikasi, antara undang-undang yang satu dan lainnya kurang saling bertautan dalam satu semangat yang berorientasi pada kepentingan nasional.

Sebagai contoh, antara UU Telekomunikasi dan UU Anti Monopoli, meskipun keduanya memiliki kesamaan spirit, terdapat klausul yang bertolak belakang. UU Telekomunikasi bersifat terlalu liberal, sementara UU Anti Monopoli bersifat protektif demi berkembangnya industri yang lebih populis dan demokratis. Demikian pula antara UU Pers dan UU Penyiaran. Meskipun sama-sama mengatur pers, keduanya belum menunjukkan satu spirit dan satu tujuan ke arah pers dan lembaga penyiaran yang demokratis.

Contoh lain adalah UU KIP, yang di antara regulasi lain di bidang komunikasi dianggap sebagai UU yang paling demokratis. Meskipun sudah menunjukkan muatan integratifnya, UU KIP

masih menyodorkan persoalan ketidaksatuannya. Pada bagian konsideran UU KIP terdapat muatan integratifnya sebagaimana tersurat pada kalimat “Mengingat: Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 F, dan Pasal 28 J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Ini menunjukkan bahwa UU KIP merujuk pada UUD 1945, dan karena itu memiliki kaitan integratif dengan undang-undang di atasnya. Demikian pula muatan integratif tampak pada bagian penjelasan pasal 14 huruf n, yang berbunyi sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “undang-undang yang berkaitan dengan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah” adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta Undang-Undang yang mengatur sektor kegiatan usaha badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang berlaku umum bagi seluruh pelaku usaha dalam sektor kegiatan usaha tersebut.”

Sementara itu pada bagian umum, UU KIP juga mengindikasikan adanya muatan integratif karena juga merujuk pada UUD 1945. Muatan integratif ini memang lebih bersifat vertikal dalam arti merujuk ke UU di atasnya sebagai konsekuensi prinsip pembuatan perundangan yang harus mengikuti prinsip hierarkis. Aspek integratif ini tersurat dalam bagian umum UU KIP sebagai berikut:

“Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan

memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh informasi, perlu dibentuk undang-undang yang mengatur tentang keterbukaan informasi publik. Fungsi maksimal ini diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.”

Akan tetapi, sayangnya, muatan integratif itu tidak bersifat horizontal dalam hubungannya dengan undang-undang lain dalam bidang komunikasi. Tidak tersurat secara eksplisit, UU KIP berupaya mengintegrasikan diri dengan UU ITE, UU Penyiaran, UU Telekomunikasi, dan UU Perfilman, dan juga KUHP. Tentu saja belum terintegrasinya secara horizontal ini memiliki konsekuensi terhadap implementasinya dalam mengatur dinamika masyarakat.

Tumpang tindih regulasi menyebabkan bukan saja kesulitan dalam penerapannya, tetapi menimbulkan ketidakpastian hukum, dan lebih dari itu adalah tidak mampu memenuhi rasa keadilan. Belum lagi munculnya persoalan klasik, yakni ketika peraturan perundangan tumpang-tindih, maka akan banyak perkara menjadi mengambang, dan akibatnya publik tidak memperoleh layanan hukum memadai dan bisa menciptakan ketidakpercayaan terhadap hukum. Tiadanya kepastian hukum, ketidakberdayaan aparat penegak hukum, dan ketidakpercayaan terhadap hukum seringkali menjadi penyebab utama lemahnya

penegakan hukum dalam upaya membangun masyarakat demokratis.

Masalah integratif dan disintegratif itu juga tampak dalam teks UU Penyiaran. Secara vertikal, bisa dikatakan undang-undang ini telah sesuai dengan semangat UUD 1945. Muatan integratifnya itu bisa dilihat pada poin a, b, dan c dalam bagian pertimbangan, yakni keberadaan UU Penyiaran senapas dengan UUD 1945, terutama pasal 28 F, pasal 32, dan pasal 33. UUD 1945 secara jelas menjamin hak berkomunikasi warga negara sebagai bagian dari hak asasi manusia sebagaimana tercermin dalam pasal 28 F berikut. Poin a menimbang mencerminkan pasal 28 F ini yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Kemudian, poin b dan c merupakan cermin dari pasal 32 dan 33 UUD 1945 sebagai berikut. Pasal 32 berbunyi: (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya; (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. Sedangkan Pasal 33 ayat (3) berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam Undang-Undang Penyiaran, soal pasal 33 ini mendapatkan penegasan dalam pasal 6 ayat (2) undang-undang yang berbunyi: Dalam sistem penyiaran nasional

sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Negara menguasai spektrum frekuensi radio yang digunakan untuk penyelenggaraan penyiaran guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Namun, jika dilihat secara horizontal, terdapat titik singgung yang terkadang kurang sinkron dan sinergis, sehingga berpotensi benturan kepentingan. UU Penyiaran bersinggungan dengan UU Perfilman dan UU Pers untuk bidang media. Persinggungan juga terjadi dengan Undang-Undang Persaingan Usaha. Fakta ini mengindikasikan bahwa kebutuhan akan satu regulasi induk untuk bidang komunikasi cukup memiliki urgensi dan relevansi.

Persoalan fragmentasi dan ketidaksatuan itu juga berkaitan dengan aspek kultural bangsa ini. Sudah menjadi semacam anggapan umum bahwa bangsa ini kurang mampu menunjukkan karakter koordinatifnya ketika mengelola kepentingan bersama. Dalam bidang pemerintahan misalnya, juga sudah lama persoalan kultural seperti kerja sama, kerja tim, koordinasi, dan keserempakan tidak dapat ditunjukkan sebagai bagian dari kinerja pemerintahan. Sejak Orde Baru misalnya, menyadari akan permasalahan tersebut maka dianjurkanlah prinsip Koordinasi, Integrasi, Sinkronisasi, dan Simplifikasi, atau yang pada waktu itu populer dengan akronim KISS. Ini untuk mengatasi adanya egosektoral dan egosentrisme itu sendiri.

Tiadaanya koordinasi itu secara sosiologis menyangkut karakter masyarakat komunal dan patrimonial. Pelayanan publik, terlebih lagi dalam sistem demokrasi, mensyaratkan struktur sosial yang tidak terstratifikasi dan pola hubungan yang egaliter.

Dalam masyarakat Indonesia, struktur hierarkis seperti itu menyuburkan praktik sentralistik dan sistem komando, sehingga yang terjadi adalah masyarakat instruktif. Hubungan koordinatif, sinkronik, dan integratif mengandaikan kesetaraan, dan bukan serba perintah, karena satu sama lain berposisi secara sejajar dengan kewenangan proporsional.

Repotnya, secara historis bangsa kita tidak punya pengalaman hubungan egalitarian seperti itu, dan karena itu tidak tercermin dalam lembaga layanan publik. Struktur dan kultur dalam institusi publik mengikuti karakter sosio-kultural masyarakatnya, sehingga secara substantif sesungguhnya tidak punya niat untuk melakukan pelayanan publik. Institusi publik lebih merupakan arena hubungan relasi kuasa antara yang dominan dan subordinat, dan publik masih dalam posisi subordinat.

Tidak mengherankan jika pola hubungan yang terjalin dalam institusi publik juga bersifat patrimonial, yaitu antara atasan sebagai patron dan bawahan sebagai klien. Proses hubungan semacam itu terus berlangsung hingga menjadi kultur, merasa bahwa eksistensi bawahan sangat bergantung pada atasan. Jadi bukan hubungan koordinatif dan sinergis yang berkembang, tetapi hubungan instruktif dan bahkan dominatif. Tiadanya pengalaman kultural semacam itu, lebih lanjut menyodorkan fenomena ironis, yaitu institusi publik tidak berorientasi pada pelayanan publik, tetapi lebih menjadi arena bagi melanggengkan kekuasaan para pejabatnya. Setiap kali mengedepankan kekuasaan, maka akan menimbulkan patologi birokrasi seperti serakah, mau menang sendiri, dan egosentrisme.

Di sinilah sumber penyakit egosektoral dan egosentrisme. Pola relasi institusi publik seperti itu tentu memiliki risiko besar, yaitu kecilnya probabilitas keberhasilan dalam membangun sistem pelayanan publik yang integratif. Konsekuensi lebih jauh adalah bahwa pertarungan sistem politik demokratis juga semakin problematis.

Jadi bangsa ini boleh dikatakan kurang mampu berpikir sistemik dan integratif, karena pada tataran elite ingin menonjolkan diri dan menang sendiri, sementara warga masyarakat pada umumnya terbiasa dengan instruksi. Karena itu dalam urusan apapun sering berjalan sendiri-sendiri, tidak terkecuali dalam mengurus soal komunikasi dan informasi.

Persoalan lain adalah diskontinuitas, ganti menteri ganti kebijakan, ganti anggota DPR ganti aturan. Jadi tidak ada jaminan bahwa sebuah sistem yang sudah dibangun lantas kemudian terus berlanjut, karena semuanya bergantung pada orang, pada siapa yang bicara, siapa yang berkuasa, dan bukan mengacu pada sistem. Mahfudz Siddiq, Ketua Komisi I DPR RI, mengungkapkan:

“Misalnya satu undang-undang sektoral yang akan disinkronkan dengan undang-undang lain, yang selesai dalam satu periode DPR dan satu periode pemerintahan. Akan tetapi apa kontinuitas atau kesinambungannya bisa dipastikan pada DPR dan pemerintah periode berikutnya? Ini problem. Problem diskontinuitas itu kan problem bangsa Indonesia sejak zaman dulu, sejak dari lahir.” (Wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015)

Pengungkapan Mahfudz memberikan informasi bahwa betapa bangsa ini kurang mampu berpikir sistemik dan institusional. Akan tetapi masih sangat bergantung pada siapa yang bicara, dan lebih dari itu mengindikasikan adanya egosentrisme. Ketika sebuah produk regulasi dalam bentuk UU yang mengikat semua pihak dalam mengatur entitas strategis seperti komunikasi, tidak ada jaminan bahwa itu akan dilaksanakan dengan efektif, apalagi diteruskan.

Lebih lanjut Mahfudz mengungkapkan bahwa sektor komunikasi di Indonesia masih disikapi secara sektoral dan parsial. Ia mencontohkan ketika bicara soal penyiaran, sangat terasa muatan sektoral dan parsialnya. Kemudian selanjutnya bicara soal telekomunikasi sebagai sebuah sektor, juga bersifat parsial. Dan antara sektor penyiaran dan telekomunikasi sepertinya juga tidak ada keterkaitan. Jadi kita hingga saat ini masih belum mempunyai satu sistem yang terintegrasi, satu sistem yang harmonis bersandingan dengan sektor-sektor yang lain.

Sebagai contoh, menurut Mahfudz, UU Penyiaran yang mengatur sektor penyiaran. Setelah ia kaji, dalam undang-undang tersebut tidak ada amanat sama sekali untuk membangun satu sistem penyiaran Indonesia yang integratif. Akibatnya hingga sekarang pemerintah atau negara tidak mempunyai satu cetak biru bidang penyiaran, bidang telekomunikasi, dan hal yang sama juga pada bidang media massa. Akibat lebih lanjut adalah bahwa di Indonesia sektor-sektor tersebut tumbuh liar tidak terkontrol, dan karena itu di sana-sini timbul berbagai penyimpangan.



### C. Perlunya Sistem Komunikasi Nasional Terintegrasi

Terkait gagasan sistem komunikasi yang terpadu, Mahfudz lebih menunjukkan sikap tidak skeptis, tetapi juga tidak optimistis. Ia lebih menunjukkan sikap moderat, atau yang ia sebut sebagai bersikap realistis. Satu hal yang menjadi alasannya adalah bahwa menciptakan sistem komunikasi nasional itu tidak mudah dan perlu waktu lama. Mengingat adanya watak bangsa yang egosentrik dan egosektoral, maka gagasan tersebut perlu waktu lama untuk terwujud, sebagaimana ia katakan sebagai berikut.

“Ketika kami akan merevisi undang-undang penyiaran, sebelum masuk fokus pada isu penyiarannya, kami sudah bicara perubahan yang terjadi, yang salah satunya adalah konvergensi. Kesimpulannya, kalau kita bicara penyiaran, tidak bisa terpisah dari telekomunikasi. Konten ternyata tidak bisa dipisahkan dengan urusan pers. Tugas kami (DPR) itu merumuskan UU penyiaran. Tapi kami kan *nggak* mungkin membahas lima undang-undang yang saling terkait dalam satu meja? Kemudian, muncullah perdebatan, pendekatan apa yang dipakai? Mau unifikasi sejumlah perangkat undang-undang sehingga muncullah undang-undang sistem komunikasi nasional atau apalah namanya. Atau pendekatan lain, bahwa kita sektoral saja, tapi proses perumusan legislasi sektoral itu dengan tetap melakukan sinkronisasi substansinya. Kami pernah membahas pilihan unifikasi, ternyata otak kami tidak sampai di situ. Pemerintah kami ajak bicara, wah ini pengkajiannya perlu tiga sampai lima tahun, dan

ternyata pemerintah juga belum melakukan pengkajian itu. Lalu kami bicara pada kalangan akademisi di kampus, tetapi ternyata kampus juga belum melakukan kajian. Maka akhirnya sampai pada pilihan realistis, ya sudah sektoral saja, tetapi tetap dengan sinkronisasi tadi, meskipun ini tentu ada risikonya.” (Wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015)

Secara implisit, Mahfudz menyampaikan pesan bahwa membuat sistem komunikasi nasional itu tidak mudah, dari proses legislasi hingga implementasinya. Ia juga tampak kurang yakin untuk menciptakan sistem itu, karena keterbatasan sumber daya yang ada baik di kalangan parlemen maupun pemerintah. Bahkan kalangan akademisi juga belum melakukan pengkajian secara mendalam tentang gagasan sistem komunikasi nasional ini.

Secara implisit, Mahfudz menyampaikan pesan bahwa membuat sistem komunikasi nasional itu tidak mudah, dari proses legislasi hingga implementasinya. Ia juga tampak kurang yakin untuk menciptakan sistem itu, karena keterbatasan sumber daya yang ada baik di kalangan parlemen maupun pemerintah.

Menurut Mahfudz, pada level gagasan, sudah terpikirkan pentingnya sistem komunikasi nasional, akan tetapi belum sampai pada level kebijakan. Jika di negara-negara maju sudah timbul kesadaran bahwa sektor komunikasi itu merupakan sektor strategis, di Indonesia masih belum sampai ke sana. Memang

sudah berkembang kesadaran bahwa pada level regulasi sektor komunikasi ini sesuatu yang penting dan urgen. Akan tetapi, pada tataran praktis, masih jauh dari gagasan terwujudnya satu sistem komunikasi nasional yang terintegrasi.

Dari sudut pandang pemikiran normatif, Mahfudz juga menjelaskan bahwa tidak ada satu pun regulasi yang memberikan amanat untuk membuat satu sistem komunikasi nasional. Gagasan semacam itu baru muncul pada forum-forum berskala kecil dan sayup-sayup. Padahal jika ingin mewujudkan sebuah sistem berskala nasional, entah itu sistem pertahanan, sistem politik, atau sistem komunikasi, maka harus ada rujukan konstitusinya. Di sinilah masalahnya, karena menurut Mahfudz, hingga kini belum ada referensi konstitusionalnya.

Padahal jika ingin mewujudkan sebuah sistem berskala nasional, entah itu sistem pertahanan, sistem politik, atau sistem komunikasi, maka harus ada rujukan konstitusinya. Di sinilah masalahnya, karena menurut Mahfudz, hingga kini belum ada referensi konstitusionalnya.

Repotnya lagi bangsa ini masih jarang yang berpikir secara nasional atau terkerangka secara nasional. Yang banyak terjadi berpikirnya sektoral dan parsial, dan ini juga melanda dalam pikiran orang-orang yang duduk di parlemen maupun pemerintahan. “Kalau misalnya di DPR ada 50 orang sedang membuat undang-undang, sangat mungkin bahwa 50 orang itu belum mempunyai frame berpikir nasional. Demikian pula di

pemerintahan, walaupun pemerintah punya badan pengkajian hukum nasional,” kata Mahfudz Siddiq.

Padahal jika ingin bidang komunikasi ini tertata dengan baik dan berorientasi pada kepentingan rakyat banyak, maka perlu ada sistem regulasi yang berskala nasional, agar tidak terjadi fragmentasi peraturan.

Sebagaimana diungkapkan oleh Alem Febri Sonni (wawancara, Makassar, 29 Oktober 2015), Ketua KPID Sulawesi Selatan, bahwa selama ini regulasi di bidang komunikasi begitu banyak meskipun ujung-ujungnya sama. Ia mencontohkan UU

Ia mencontohkan UU Perfilman dan UU Penyiaran, yang keduanya mengatur jam tayang, tetapi aturannya berbeda. Kementerian pelaksananya pun berbeda, satu di bawah kendali Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, satunya Kementerian Kominfo.

Perfilman dan UU Penyiaran, yang keduanya mengatur jam tayang, tetapi aturannya berbeda. Kementerian pelaksananya pun berbeda, satu di bawah kendali Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, satunya Kementerian Kominfo, yang masing-masing tentu memiliki kepentingan berbeda.

Dampak dari semua ini adalah terjadi benturan dalam pemahaman substansi, yang akhirnya kedua undang-undang tersebut tidak efektif. Betapa tidak, Sonni mencontohkan soal adegan ciuman, yang diperbolehkan UU Perfilman dengan durasi maksimal 5 detik, tapi dilarang sama sekali oleh UU Penyiaran. Persoalannya adalah ada banyak film yang ditayangkan televisi, sehingga jika misalnya ada stasiun televisi menyiarkan film

yang beradegan ciuman, lantas undang-undang mana yang akan dijadikan dasar penuntutan? Ketidakharmonisan juga terjadi antara UU Penyiaran dan UU Telekomunikasi. Akibatnya perizinan sangat membingungkan pelaku komunikasi, seperti sering terjadi kasus antara Izin Siaran Radio (ISR) dan Izin Pengelola Penyiaran (IPP). Sonni juga berpengalaman betapa tidak enaknyanya mengurus dan mengelola bidang komunikasi publik karena regulasinya yang berbeda-beda, tetapi mengatur hal yang sama. Misalnya pihak Postel membolehkan siaran, tetapi pihak PPI tidak membolehkan.

Hal lain adalah perbedaan prinsip antara UU Penyiaran dan UU Perseroan. Dalam UU Penyiaran, kepemilikan diatur menggunakan prinsip *lex specialis*, kekhususan perusahaan dan bentuknya adalah PT; tetapi dalam UU Perseroan, kepemilikan dimungkinkan tidak dengan prinsip *lex specialis*, dan karena itu terjadinya benturan antarregulasi sangat terbuka, sehingga menyulitkan pelaku komunikasi.

Kenyataan seperti itu perlu segera ditanggapi dengan regulasi yang terintegrasi. Jika selama ini dengan satu undang-undang saja misalnya UU Penyiaran, sudah ada banyak celah yang dimanfaatkan oleh kepentingan-kepentingan tidak bertanggung jawab, apalagi jika undang-undangnya tidak terintegrasi. Jadi mengikuti paradigma hukum, sangat perlu segera menyatukan berbagai regulasi bidang komunikasi dan informasi. Lebih lanjut Sonni menuturkan:

“Saya berharap ada undang-undang satu yang utuh, yang menjadi payung dalam bidang komunikasi, karena komunikasi itu kompleks dan luas cakupannya.

Dari semacam regulasi induk ini nantinya perlu dibuat peraturan turunannya, entah itu dalam bentuk peraturan pemerintah, keputusan menteri, Perda, dan lainnya.” (Wawancara, Makassar, 29 Oktober 2015)

Argumen lain bahwa perlu ada regulasi yang terintegrasi dalam bidang komunikasi dan informasi, karena pertimbangan bahwa bidang utama yang diatur saling berkaitan antara regulasi yang satu dan lainnya. Sebagaimana diungkapkan oleh Abdul Hamid dalam FGD di Jakarta (22 Oktober 2015), bahwa kebutuhan akan adanya regulasi yang terintegrasi itu memang ada dan mendesak.

Dalam hal permasalahan di bidang informasi misalnya, Hamid berkata, “Toh regulasi juga menempatkannya sebagai sesuatu yang kait-mengait, yaitu antara UU KIP, UU ITE, UU Telekomunikasi, UU Pers, dan UU Penyiaran semuanya mengatur tentang informasi” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015). Begitu pula antara UU Perpustakaan dan UU Kearsipan yang berkaitan dengan informasi, pada kenyataannya saling mengatur bidang yang sama, yaitu soal informasi. Oleh karena satu bidang yang sama, yaitu informasi, tetapi harus diatur oleh banyak regulasi, maka potensi benturan dan tarik-menarik kepentingan antar lembaga yang berwenang tentu sangat terbuka.

Sementara itu, Margiono (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015) sepakat untuk menuju pada satu regulasi induk ketika harus mengatur bidang komunikasi dan informasi. Hanya saja, Margiono mengingatkan agar proses pembuatannya betul-betul dilakukan secara serius dan melibatkan orang yang berkualitas. Sekarang ini, menurut Margiono, beberapa produk undang-

undang lahir dalam situasi yang berbeda dan karena itu spirit dan tujuannya berbeda-beda. Sebagai contoh, UU Telekomunikasi dan UU Pers memiliki spirit sama, yaitu mengubah UU pada era Orde Baru, dan karena lahir pada awal era reformasi, maka masih sangat emosional. Akan tetapi kepentingannya yang berbeda, dan karena itu dalam pengaturan kepemilikan UU Telekomunikasi tetap memberi peluang terjadinya monopoli, karena hanya negara yang bisa melaksanakan. Margiono lebih lanjut menuturkan sebagai berikut.

“Dalam kenyataannya, muncul industri telekomunikasi yang menjamur, dan banyak pemilik media massa juga ikut dalam bisnis seluler. Tentu ini kemudian terjadi tabrakan kepentingan. Lantas ada usul untuk mengatasi agar tidak terjadi benturan, inisiator revisi UU telekomunikasi dari kementerian yang sama yaitu Kominfo, dan kemudian dibahas oleh Komisi I. Akan tetapi pada kenyataannya, itu dibahas dari kepentingan-kepentingan yang berbeda, sehingga wajar jika kemudian terjadi benturan-benturan. Apalagi ketika membahas UU konvergensi, faktanya setelah diangkat ke permukaan, maka timbul berbagai perdebatan yang semuanya tentu ada kepentingan. Di samping memang membingungkan apa itu konvergensi, ada yang bilang perkawinan antara telematika dan telekomunikasi. Tetapi ada juga yang benturan, misalnya antara internet dan penyiaran, sehingga institusi penyelenggaranya juga tidak jelas. Ada perusahaan Telkom tetapi juga memiliki anak perusahaan, sehingga regulasinya membingungkan. Orang perbankan marah karena tidak jelas pengaturannya, sehingga perusahaan telekomunikasi juga bisnis perbankan, demikian pula

PLN juga bisnis internet dan seterusnya, pokoknya karut-marut dan membingungkan. Karena itu memang perlu adanya regulasi yang terintegrasi.” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015)

Sementara itu, Freddy Tulung (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015) berpendapat bahwa jika sepakat perlu adanya sistem komunikasi nasional, maka yang penting adalah adanya kesepakatan tentang apa pengertian sistem komunikasi nasional itu. Ini harus jelas dulu, karena biasanya perdebatannya menjadi panjang dan bertele-tele ketika ingin menyepakati satu pemahaman bersama yang definitif. Hingga sekarang definisi apa itu komunikasi saja masih mengundang perdebatan tiada habisnya. Jadi belum ada satu benang merah yang bisa ditemukan. Freddy mengungkapkan hal berikut.

“Jika bicara tentang sistem komunikasi nasional, pertama definisi dulu, lantas apa kita punya kesepakatan tentang ruang lingkup sistem komunikasi nasional itu. Selama kita tidak punya kesepakatan dan mengalami kebingungan di situ, maka kita sulit mempunyai sistem komunikasi nasional. Jadi kita bisa *nggak* mempunyai kesepakatan yang kita sebut sebagai sistem komunikasi nasional itu? Jika di sini saja tidak ada kata sepakat, maka sulit akan terwujud, dan kita hanya akan terjebak pada persoalan mikro dan tarik-menarik kepentingan di antara para elite. Akhirnya nanti bukan kepentingan nasional yang dikedepankan.” (Wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015)

Menurut Freddy, dalam praktiknya, yang lebih banyak menguras energi adalah munculnya kepentingan mikro, bukan



kepentingan makro nasional. Ini karena berkaitan dengan kandungan potensi ekonomi dalam sektor komunikasi dan informasi itu sendiri. Ketika ada orang di pemerintahan berpikir demi kepentingan nasional, maka para investor dan petualang di bidang ini juga tidak tinggal diam. Mereka akan terus melakukan tekanan pada pihak atau aktor idealis di jajaran pemerintahan. Misalnya mereka akan mengejar dengan menginterogasi menteri, kemudian menteri melempar ke dirjen, dan seterusnya hingga ketemu. Bagi mereka yang tahu, tidak sulit menebak siapa yang bermain di seputar kepentingan mikro ini, yaitu para penguasa di pemerintahan yang memiliki bisnis di media massa, telekomunikasi, dan informatika.

“Menghadapi situasi kepepet seperti itu, kalau saya ya pintar-pintar menghindar sajalah, entah bagaimana caranya. Kadang saya juga berpikir, jika sudah kepepet gitu bagaimana ya caranya menghindar. Wah susah juga, karena jangan sampai ada kesan saya kurang ajar. Karena yang kita hadapi ini kan petinggi negara, dan sekaligus pemilik. Ya kan?” ungkap Freddy.

#### **D. Idealisme vs Pragmatisme**

Fakta yang diungkapkan oleh Mahfud dan Freddy jika dilihat dari paradigma kritis, mengindikasikan bahwa basis material masih menjadi faktor menentukan dalam aktivitas politik, baik di kalangan parlemen maupun pemerintahan. Ini juga tidak lepas dari fenomena liberalisasi sistem ekonomi yang terasa lebih dominan, sehingga aktor-aktor ekonomi politik di negeri ini lebih pro pada kekuatan modal.

Gagasan membangun sistem komunikasi nasional memerlukan idealisme yang berhimpit dengan sistem sosialisme demokratik. Artinya peran negara sangat diperlukan, bahkan imperatif, dalam tata kelola bidang komunikasi dan informasi, yang ditunjukkannya pada komitmen membuat regulasi dan kebijakan yang pro pada kepentingan rakyat pada umumnya. Hanya saja pertautan antar-regulasinya menjadi persoalan serius karena dominasi kekuatan modal. Bagaimanapun, fakta menunjukkan bahwa kepemilikan media dan kiprah vendor dalam bisnis telekomunikasi, misalnya, adalah hambatan utama membangun sistem komunikasi nasional yang integratif. Kekuatan inilah yang sering bergentayangan menancapkan kepentingan-kepentingannya dengan bermanuver di ranah politik.

Bagaimanapun, fakta menunjukkan bahwa kepemilikan media dan kiprah vendor dalam bisnis telekomunikasi, misalnya, adalah hambatan utama membangun sistem komunikasi nasional yang integratif.

Faktanya, logika kepentingan para pemilik media dan vendor telekomunikasi lebih mempunyai daya tarik kuat dalam proses regulasi dan praksis kebijakannya. Para politisi dan jajaran birokrat pemerintahan sering dengan mudah terseret oleh logika petualang kapitalis tersebut, yang bagaimanapun ujung-ujungnya adalah *duit*. Jadi produk semua regulasi di bidang komunikasi dan informasi sekarang ini merupakan produk dari jalinan kolusif antara petualang kapitalis, politisi pragmatis tanpa idealisme, dan birokrat pemerintahan pemburu rente. Jadi jelas bahwa pertimbangan ekonomi lebih menentukan ketika

membuat regulasi bidang komunikasi dan informasi. Terhadap fenomena empiris seperti itu, kiranya masih berlaku tesis Karl Marx yang mengatakan bahwa basis ekonomi adalah determinan terhadap idealisme. Maka hasilnya adalah, sebuah regulasi yang tidak terintegrasi, tetapi bersifat parsial tanpa visi demi kepentingan bangsa.

Gagasan membangun sistem komunikasi nasional mengandaikan adanya politisi yang memiliki idealisme, kepala pemerintahan yang memiliki jiwa kenegarawan, dan jajaran birokrasi yang profesional. Kolaborasi ketiga aktor yang berkarakter tersebut bakal mampu menarik logika kaum kapitalis ke dalam logika kepentingan nasional. Namun faktanya justru sebaliknya, langkanya politisi idealis, nihilnya negarawan visioner, dan maraknya birokrat pemburu rente, menyebabkan proses-proses politik dalam pembuatan regulasi menjadi lebih dikuasai oleh kaum kapitalis, yang memang sejak awal tidak menghendaki sebuah regulasi yang terintegrasi. Dengan regulasi bersifat sektoral dan parsial, kalangan kapitalis jauh lebih mudah menancapkan kepentingannya daripada regulasi yang komprehensif dan mencakup semuanya.

Di Indonesia, yang sering terjadi adalah pro kapitalisme global dan egosektoral. Sebagaimana diungkapkan oleh Irwansyah, dosen Ilmu Komunikasi UI, bahwa bangsa ini selalu lemah terhadap pihak kapitalisme global, tidak terkecuali ketika menyusun regulasi strategis. Dalam sebuah FGD Irwansyah berpendapat sebagai berikut:

“Ok gagasan sistem komunikasi nasional.  
Akan tetapi faktanya adalah bahwa undang-undang

telekomunikasi, pers, dan penyiaran itu semangatnya adalah bagi-bagi kekuasaan. Saya tidak yakin pihak-pihak yang telah memiliki kekuasaan atas terbitnya undang-undang tersebut bersedia melepas watak egosektoralnya jika dan kemudian mendukung undang-undang yang terintegrasi. Bagi saya gampang saja sebenarnya, bubarkan saja semua undang-undang itu, sehingga tidak ada yang namanya undang-undang pers, undang-undang penyiaran, undang-undang telekomunikasi, dan lain-lain. Tapi apakah kita berani? Saya yakin tidak ada yang berani bilang begitu. Mengapa? Ya karena intervensi kepentingan kapitalisme global sangat tinggi, dan melemahkan kekuatan nasionalisme yang berbasis kearifan lokal. Apakah saya pesimis? Tidak! Saya tetap optimis, yaitu dengan terus meyakinkan pada pemerintah dan anggota DPR agar sensitif terhadap kepentingan rakyat bawah, dan mampu berpikir kritis terhadap kekuatan global.” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015)

Dalam satu kesempatan wawancara (Jakarta, 21 Oktober 2015) tentang tiadanya sinergitas antarlembaga dalam proses pembuatan regulasi, Freddy menceritakan pengalamannya ketika proses pembuatan UU No. 20 Tahun 2008 tentang Kebebasan Informasi Publik. Ia mengungkapkan bahwa dalam proses pembahasan yang pada waktu itu masih bernama UU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) sempat berdebat keras dengan beberapa politisi dan kalangan masyarakat sipil tentang mana yang lebih didahulukan. Ada pihak yang menginginkan KMIP dulu, ada pula yang mendesak agar UU Intelijen, dan juga kemudian UU Rahasia Negara serta UU Data Pribadi. Setelah

melalui pembahasan secara politik, ada kesepakatan bahwa yang lebih dulu adalah KIP, karena undang-undang ini pada dasarnya pasti terbuka.

Akan tetapi seperti yang bisa dilihat dalam kontennya, beberapa Undang-undang tersebut juga terdapat ketidakharmonisan dan tumpang-tindih satu sama lain. Bahkan spiritnya satu sama lain bertolak belakang dan saling mengkhawatirkan. Seperti misalnya, UU KIP yang sudah terbuka dan demokratis, sementara UU Rahasia Negara masih tertutup dan berpotensi membungkam kebebasan memperoleh informasi.

Fakta ini mengindikasikan bahwa produk regulasi yang bersifat strategis dalam menata kehidupan ketatanegaraan masih belum terintegrasi dan apalagi sistemik mencakup kepentingan nasional. Regulasi masih memperlihatkan egosentrisme antarlembaga dan tarik-menarik kepentingan di antara para aktor pembuatnya serta egosektoral antarinstansi terkait. Kepentingan nasional belum menjadi prioritas utama dalam menyusun sebuah regulasi strategis, sehingga berisiko terciptanya bukan saja tidak efektif implementasinya, tetapi juga mengalami delegitimasi terhadap regulasi itu sendiri. Publik tidak percaya dan lama kelamaan regulasi seperti itu semata menjadi tumpukan dokumen.

Berbeda dengan spirit utama para pendiri bangsa yang lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara, sehingga menghasilkan regulasi yang berkarakter kebangsaan dan integratif, produk regulasi sekarang ini parsial dan tidak sistemik-integratif. Satu penyebab utamanya adalah sejak awal proses pembuatannya para politisi yang berkiprah di parlemen berpikir

pragmatis. Pragmatisme politik semacam itu secara sosiologis berkaitan erat dengan dinamika masyarakatnya itu sendiri yang cenderung konsumtif. Karakteristik interaksi sosial pun berubah dari yang tadinya lebih sarat dengan muatan idealistik, berubah ke arah yang lebih mengedepankan transaksional.

Ekonomi senantiasa menjadi pertimbangan utama dalam menjalin hubungan-hubungan sosial, sementara nilai-nilai kegotongroyongan makin memudar. Proses pembuatan regulasi pun lantas menjadi rentan dengan hubungan transaksional tersebut, karena itu sering terjadi jual-beli pasal-pasal regulasi yang dianggap menguntungkan kekuatan kapitalis.

Sementara itu, pragmatisme politik juga melanda masyarakat yang indikator kuatnya tampak pada praktik politik uang. Sistem demokrasi yang dianut pasca-Orde Baru masih bersifat demokrasi prosedural, belum diikuti oleh transformasi kultur berdemokrasi. Masyarakat pun karena juga terlanda gaya hidup konsumtif, maka dengan mudah tergelincir pada sikap politik pragmatis, sehingga mau dibeli oleh para politisi untuk mendukungnya.

Maka Pemilu legislatif sangat diwarnai oleh praktik politik uang, yaitu dengan jual-beli suara. Politik “wani piro?” sangat populer di kalangan warga masyarakat ketika proses Pemilu legislatif. Para politisi pun kemudian berubah menjadi bakul dan pedagang politik, dengan berusaha mencari amunisi ekonomi untuk beli suara pada Pemilu legislatif berikutnya. Atmosfer politik yang kolusif dan koruptif seperti itu adalah lahan subur bagi bersemainya regulasi yang parsial dan sektoral; sebaliknya, merupakan lahan tandus bagi tumbuhnya idealisme yang

memproduksi regulasi sistemik-integratif dan demi kepentingan bangsa.

Semboyan “politik adalah panglima” sebagaimana didengungkan oleh para politisi awal kemerdekaan berubah menjadi “ekonomi adalah panglima” di era Orde Baru. Akan tetapi pada era pasca-Orde Baru yang katanya menganut sistem demokrasi, justru terjadi “anggaran adalah panglima”. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa Badan Anggaran adalah incaran para politisi di parlemen karena sangat penting untuk menjaga eksistensinya. Dengan kata lain, proses pembuatan legislasi sesungguhnya tidak lebih dari perebutan anggaran, dan situasi ini lebih parah karena para birokrat jajaran pemerintahan juga bermental pragmatis, yaitu orientasinya hanya meraup dana APBN sebanyak mungkin.

Bisa dibayangkan, bagaimana mungkin mengharapkan regulasi yang sistemik-integratif dan demi kepentingan nasional dari para politisi dan birokrat yang berpikir jangka pendek dan pragmatis seperti itu. Maka kepentingan golongan, kepentingan lembaga, bahkan kepentingan individual sangat dikedepankan, sehingga produk regulasinya pun sarat dengan nuansa egosentrisme dan ego sektoral.

Boleh jadi itu pula sebabnya, mengapa sejumlah regulasi bidang komunikasi dan informasi kurang memiliki spirit populis sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Kata kunci dan mantra rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah “sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Akan tetapi dalam praktiknya kata kunci itu kurang tercermin dalam

teks regulasi bidang komunikasi dan informasi, terlebih lagi pada tingkat implementasinya.

Seorang pegiat teknologi informasi, Onno W. Purbo, mengatakan bahwa baik jajaran parlemen pembuat regulasi maupun jajaran eksekutif kalau bicara tentang bidang komunikasi dan informasi masih jauh dari semangat demi kepentingan rakyat. Ketika Onno menawarkan konsep RT-RW Net yang gratis bagi rakyat dalam kaitan dengan layanan ISP, misalnya, ia menceritakan telah menantang apa pemerintah mendukung? Faktanya pemerintah hanya mendukung yang bayar, bukan tanpa bayar, jadi dalam layanan internet pun pemerintah sudah menunjukkan ketidakadilan.

Menurut Onno, hal itu juga berlaku dalam layanan sistem Open BTS. Ia meminta izin agar ini dipakai oleh rakyat desa dengan database-nya milik desa dan juga kode areanya diserahkan pada orang desa. Namun, pemerintah tidak peduli pada rakyat desa, tapi malah condong ke kepentingan operator. “Padahal secara teknologi gampang lho, saya sanggup membantunya. Jadi yang kami minta bukan uang, kami minta untuk rakyat, dengan otoritas mengizinkan rakyat mempunyai frekuensi,” kata Onno (Wawancara, Yogyakarta, 3 November 2015).

Lebih lanjut, Onno mengungkapkan bahwa jika memang pemerintah mau memajukan bangsanya, maka yang harus diangkat dulu adalah lapisan masyarakat bawah. Jika logika pikir ini dipakai, maka semua akan terangkat. Karena itu yang harus menjadi sasaran utama layanan telekomunikasi adalah warga desa, karena di sanalah letak warga yang berada di lapisan bawah.



Sayangnya, menurut Onno, pemerintah tidak berpikir seperti itu. Pemerintah lebih pro masyarakat lapisan atas yang punya uang, dan karena itu semuanya diserahkan kepada pihak operator. Swasta pun akhirnya lebih melayani yang punya uang. Tidak ada layanan memadai untuk masyarakat pinggiran.

Pemerintah lebih pro masyarakat lapisan atas yang punya uang, dan karena itu semuanya diserahkan kepada pihak operator. Swasta pun akhirnya lebih melayani yang punya uang. Tidak ada layanan memadai untuk masyarakat pinggiran.

“Seharusnya pemerintah yang mengurus warga kelas bawah, jangan mengurus kelas atas terus, sehingga bangsa ini bisa maju. Faktanya pemerintah hanya mengurus warga kelas atas, karena itu warga kelas bawah dibiarkan merana, sehingga terjadi kesenjangan terus dalam bidang layanan komunikasi dan informasi,” kata Onno (wawancara, Yogyakarta, 3 November 2015).

Begitulah, fakta-fakta di lapangan yang terungkap berkaitan dengan isu tentang gagasan regulasi bidang komunikasi dan informasi yang terintegrasi. Terdapat variasi argumen sebagaimana yang dikemukakan oleh segenap informan dari berbagai kalangan, baik itu yang optimistis maupun pesimistis ketika memberikan penjelasan tentang kondisi objektif regulasi bidang komunikasi dan informasi. Namun, terdapat satu benang merah yang dapat ditarik, yaitu hampir semua informan mengakui adanya ketidakharmonisan, tumpang-tindih, dan parsialitas

yang terkandung dalam segenap regulasi bidang komunikasi dan informasi selama ini. Oleh karena itu semua sependapat, meskipun dalam kadar dan derajat yang berbeda-beda, tentang urgensi dan relevansi membangun sistem komunikasi nasional yang terintegrasi.



# **BAB V**

## **TANTANGAN REGULASI**

### **KOMUNIKASI YANG ADAPTIF**

#### **A. Pengantar**

Regulasi komunikasi yang adaptif dapat didefinisikan sebagai kemampuan regulasi, khususnya undang-undang di bidang teknologi informasi, komunikasi, dan telekomunikasi, untuk memprediksi sekaligus merespons perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat dalam kurun waktu tertentu yang dianggap sesuai dengan kewajaran mengikuti daur revisi atau perubahan undang-undang.

Adaptabilitas atau fleksibilitas undang-undang sektor komunikasi menjadi bagian yang penting dalam penataan sistem komunikasi di sebuah negara untuk meminimalkan risiko ketertinggalan dan ketidaksinkronan antarsubsystem komunikasi, khususnya yang terkait dengan teknologi. Selain itu, regulasi yang disusun dengan mempertimbangkan semangat adaptif akan mendorong kemampuan para pelaku komunikasi dalam menghadapi perubahan berkaitan dengan perkembangan

teknologi yang semakin kompleks dan dinamis sesuai dengan konteks kebijakan yang melingkupinya.

Dalam tataran yang lebih luas, regulasi komunikasi yang adaptif diharapkan mampu menjawab kebutuhan masyarakat global yang telah berkembang menjadi masyarakat sipil berjejaring melalui internet. Argumentasi inilah yang menjadi alasan perlunya regulasi komunikasi yang adaptif dengan perkembangan teknologi dan pada saat yang sama menjawab kebutuhan riil masyarakat, bukan sekadar mengikuti tren dan kecepatan teknologi.

Regulasi yang adaptif dengan sendirinya bersifat prediktif dan antisipatif atas berbagai perubahan di masa mendatang. Akan menjadi ironi jika paradigma regulasi bersifat analog, sementara teknologi yang diatur sudah bersifat digital. Paradigma teknologi analog tentu sangat berbeda dengan teknologi digital. Jika analog melibatkan satu perangkat teknologi untuk satu fungsi, maka teknologi digital memungkinkan satu perangkat untuk berbagai fungsi. Hadirnya teknologi digital mau tak mau mengubah bisnis komunikasi secara fundamental. Infrastruktur, layanan, konten, dan perangkat digital berinteraksi dalam cara-cara yang baru yang konvergen dan integratif. Konvergensi media dalam kaitan ini dilakukan dengan menggabungkan kelebihan berbagai jenis media ke dalam satu media sehingga menjadi lebih efektif dan efisien. Konvergensi juga ditandai dengan menyatunya *hardware* dan *software* yang kompatibel ke dalam satu atau lebih perangkat digital yang terkoneksi. Perangkat ini sering disebut sebagai media baru (*new media*), yaitu media jenis baru yang lahir dari konvergensi media.

Pergeseran demikian terjadi hampir di semua sektor yang bersentuhan dengan teknologi. Berbagai tantangan muncul karena perubahan konten media melalui berbagai *platform* sehingga batas-batas layanan, jaringan, dan praktik bisnis di sektor teknologi informasi komunikasi menjadi pudar. Konvergensi media mengubah pola produksi, distribusi, dan konsumsi pesan dalam sistem komunikasi di sebuah negara. Perubahan sistem komunikasi dalam konteks konvergensi yang sedemikian massif menuntut adaptabilitas regulasi untuk menjawab berbagai tantangan, baik saat ini maupun masa yang akan datang.

Sayangnya, kebijakan dan regulasi yang ada di Indonesia saat ini ditengarai belum terbuka dan adaptif terhadap perubahan yang bergerak sedemikian cepat serta sangat dinamis. Kurangnya adaptabilitas regulasi teknologi informasi, komunikasi, dan telekomunikasi di Indonesia secara mendasar berkaitan dengan tiga persoalan utama, yakni: *Pertama*, regulasi yang ada belum mengakomodasi tantangan dan kebutuhan terkini di bidang teknologi dan aplikasinya; *Kedua*, regulasi belum menjawab kebutuhan riil masyarakat dalam berinteraksi dengan teknologi. *Ketiga*, lambatnya regulator merumuskan regulasi baru sehingga lamanya proses penyusunan regulasi ini mengakibatkan tertutupan dan ketidakjelasan aturan main.

Berangkat dari ketiga persoalan tersebut, bab ini akan menganalisis lebih jauh persoalan regulasi komunikasi di Indonesia dalam konteks kemampuannya beradaptasi terhadap perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat di era digitalisasi dan konvergensi media. Selanjutnya pembahasan akan ditekankan pada penyebab tidak adaptifnya regulasi tersebut serta bagaimana kondisi yang seharusnya.

## B. Keterlambatan Regulasi dalam Menanggapi Dinamika Global

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki ribuan pulau dengan situasi geografis dan populasi penduduk yang sangat heterogen, baik dari segi sosial, ekonomi, politik, budaya, agama, termasuk potensi sumber daya alam, manusia, dan teknologi. Heterogenitas ini jika tidak dikelola dengan baik berpotensi menyebabkan terjadinya kesenjangan dalam berbagai bidang kehidupan, salah satunya adalah kesenjangan digital (*digital divide*). Hal tersebut dapat terlihat dari kondisi sebagai berikut: Pertama, kesenjangan antara mereka yang dapat mengakses teknologi dan mereka yang terbatas aksesnya atau tidak memiliki akses sama sekali. Kedua, kesenjangan antara mereka yang mendapat keuntungan dari teknologi dan mereka yang tidak mendapatkannya.

Kesenjangan ini tidak hanya terjadi dalam kaitan relasi antara pusat dan daerah, yang identik dengan disparitas wilayah maju dan wilayah tertinggal. Kesenjangan ini salah satunya sejak dari perumusan kebijakan di sektor teknologi itu sendiri oleh para aktor penyusun kebijakannya yang seringkali terlambat merespons kondisi aktual atau bahkan terlambat mengubah paradigma saat suatu peraturan perundangan disusun.

Contoh dari keterlambatan penyusunan regulasi dalam bidang telekomunikasi, misalnya, bisa dilihat dari perubahan dasar orientasi bisnis telekomunikasi yang belum terakomodasi. Saat ini bisnis telekomunikasi sedang berada pada era transisi dari konsep bisnis bersifat *network-driven* mengarah ke konsep industri yang *application-driven*. Bisnis *network-driven* terjadi karena

pengaruh teknologi awalnya lebih menguasai pasar daripada pengaruh layanan. Bisnis para operator sebelumnya adalah bisnis jaringan karena layanan masih sangat terbatas pada layanan suara, sms, dan internet (*leased line* dan *dial-up*). Perkembangan yang terjadi pada bidang telekomunikasi sekarang dan ke depan lebih mengarah ke era bisnis layanan konten/aplikasi karena layanan telekomunikasi cenderung semakin menyumbangkan *revenue* yang meningkat daripada *revenue voice/SMS*. Layanan konten/aplikasi merupakan bisnis yang sangat prospektif karena konten/aplikasi merupakan bisnis kreatif dan bisa dikembangkan oleh entitas yang kecil sekalipun, baik perorangan, perusahaan kecil maupun oleh perusahaan skala menengah hingga besar.

Pada era industri konten, semakin banyak pihak yang akan muncul sebagai penyedia konten/aplikasi. Setiap konten tersebut akan bisa diakses oleh pelanggan ketika konten tersebut diletakkan pada jaringan operator telekomunikasi. Jaringan telekomunikasi juga sudah mengalami kejenuhan pada kapasitas jaringan, terutama pada daerah-daerah yang besar (*high-demand*), namun terjadi kekurangan *supply* pada daerah yang *low-demand*. Kondisi tersebut akan menyebabkan terjadinya dampak kesenjangan yang semakin besar antara masyarakat yang berada pada daerah *low-demand* dengan masyarakat yang berada pada wilayah *high-demand* di Indonesia.

Tren tersebut harus bisa dijawab dengan adanya regulasi yang bisa mengakomodasi perkembangan berbagai bidang sekaligus melindungi pelaku industri dan masyarakat. Menghadapi kesenjangan infrastruktur, umumnya strategi yang dilakukan para penyelenggara jaringan dan penyedia konten



adalah membangun konsolidasi bisnis. Konsolidasi bisnis di satu sisi merupakan cara untuk meningkatkan efisiensi, namun di sisi lain menjadi ancaman bagi harapan mendirikan perusahaan-perusahaan yang mandiri dan independen. Alasannya, akuisisi dan merger dalam model konsolidasi bisnis yang terkonsentrasi menyebabkan perusahaan kecil atau *start-up* lokal terpaksa mengikuti standar perusahaan raksasa.

Jika membahas undang-undang telekomunikasi di Indonesia yang berlaku saat ini, yakni Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, secara umum, undang-undang ini dapat dikatakan belum memiliki semangat adaptif. Ini terlihat antara lain dari undang-undang yang belum sepenuhnya mengantisipasi perkembangan paradigma bisnis teknologi ke depan. Konvergensi memungkinkan bisnis dilakukan secara vertikal dalam arti penyelenggaraan telekomunikasi yang mencakup *jaringan telekomunikasi, jasa telekomunikasi, dan telekomunikasi khusus* sebagaimana Pasal 7 ayat 1, dapat menyatu (menjadi satu bagian). Dalam pasal 7, entitas penyelenggaraan komunikasi masih dilihat secara tunggal, satu-persatu kategori. Padahal, jika penyatuan ini tidak diatur secara hati-hati, ini berpotensi memunculkan monopoli oleh perusahaan-perusahaan besar di sektor telekomunikasi. Jika tidak dicegah secara eksplisit dalam pasal-pasal, ini berpotensi merugikan masyarakat dan juga melanggar prinsip keadilan. Dalam kaitan inilah, regulasi yang adaptif dan antisipatif sangat dibutuhkan sehingga tidak terjadi ketidakjelasan aturan main yang dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk mengambil keuntungan sebesar-besarnya.

Secara tekstual, UU Telekomunikasi ini juga tidak

mencantumkan pasal yang mengatur kepemilikan asing terhadap perusahaan telekomunikasi yang beroperasi di Indonesia. Konsekuensi logisnya, kondisi ini memberi ruang yang cukup bebas bagi pihak asing untuk ikut andil dalam penyelenggaraan telekomunikasi di Indonesia.

Keterlambatan merespons perkembangan teknologi global lainnya dalam regulasi di bidang komunikasi misalnya juga dapat dilihat dari fenomena iklan *online* berbasis digital dengan perusahaan *over-the-top* (OTT) asing. Keberadaan perusahaan OTT raksasa seperti Youtube dan Facebook selama ini tidak memberi kontribusi langsung kepada Indonesia karena peraturan mengenai pajak iklan yang ada hanya memayungi model periklanan untuk media massa konvensional seperti radio, televisi, media cetak atau media lain yang kantornya berada di Indonesia.

Dengan alasan “posisi kantor” Youtube, Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, Blogspot dan lain sebagainya yang tidak berada di Indonesia, segala keuntungan dari operasi bisnisnya langsung masuk kas perusahaan tersebut serta bebas biaya pajak dari pemasangan iklan. Kondisi demikian terjadi karena lepasnya jangkauan regulasi yang ada. Meskipun secara mendasar terlihat hanya terkait dengan sistem perpajakan, namun praktik ekonomi digital dalam dunia cyber saat ini menuntut pemikiran yang lebih maju dari jangkauan regulasi yang sudah ada (*existing*) sebelumnya. Jika tidak, maka peraturan-peraturan di sektor komunikasi tidak bisa menangkap perubahan model bisnis yang berkembang dengan model basis *server* dan *cloud system*. Undang-undang yang ada di Indonesia saat ini terbukti masih

belum bisa menganggap media sosial seperti Youtube, Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram, Blogspot, dan lainnya sebagai objek pajak.

Selain itu, kebutuhan trafik data yang sangat besar dari perusahaan OTT raksasa itu menuntut operator lokal meningkatkan kapasitas saluran (pita), padahal harga pita ini sangat mahal. Para operator atau penyedia jaringan ini pun tidak mendapat keuntungan dari lonjakan trafik, sementara perusahaan OTT meraup untung besar dari penjualan iklan dan konten digital. Ironisnya keuntungan tersebut sama sekali tidak memberi kontribusi berupa pembayaran pajak kepada negara. Padahal, dengan potensi pasar yang sangat besar sejalan dengan besarnya jumlah pengguna internet aktif<sup>3</sup> di Indonesia, potensi pendapatan pajak yang hilang sangat besar.

Dalam banyak forum, OTT asing kerap dinyatakan merugikan operator meskipun menjadi daya tarik utama konsumen mereka. Riset yang dilakukan Ovum, lembaga penyedia data telekomunikasi dan media, menunjukkan geliat pemain OTT dalam menyediakan layanan *messaging* secara global telah banyak merugikan operator akibat pemakaian layanan *messaging* OTT seperti WhatsApp, Line, Facebook Messenger, BBM, Kakaotalk, WeChat, Telegram, dan sebagainya.

Dalam hitungan Ovum, sebagaimana dikutip Damar Juniarto, keuntungan operator dari layanan pesan pendek (SMS) di seluruh dunia telah anjlok US\$ 23 miliar pada tahun 2012, dan kerugian ini diprediksi terus meningkat hingga mencapai USD 58

---

3 Berdasarkan data APJII tahun 2015, Indonesia memiliki 88 juta populasi yang online meskipun tingkat penetrasi internet baru mencapai sekitar 34,9 persen dari total populasi yang sekitar 252 juta jiwa.

miliar pada tahun 2016. Di Indonesia sendiri, data ATSI (Asosiasi Telekomunikasi Seluruh Indonesia) menunjukkan bahwa belanja modal operator yang dihabiskan untuk peningkatan jaringan dan layanan data selama 2011 berkisar Rp 30 triliun. Sebesar 90 persen dari angka tersebut dipakai untuk mengembangkan jaringan, sementara pada 2012 persentasenya berubah jadi sebesar 60 persen. Namun, dana yang diinvestasikan tidak sebanding dengan keuntungan yang diperoleh operator.<sup>4</sup>

Lebih lanjut, data yang dilansir Asosiasi Penyedia Jasa Internet Indonesia (APJII) menunjukkan bahwa Indonesia menyumbang pendapatan bagi pemain konten dari luar negeri sekitar Rp 15 triliun per tahun. Angka ini didominasi oleh perolehan Facebook sekitar US\$ 500 juta, Twitter (US\$ 120 juta), LinkedIn (US\$ 90 juta), dan pemain asing lainnya seperti Google dengan Google AdSense yang sangat kuat di iklan digital. Sebagian dari uang ini mengucur deras ke luar negeri tanpa dikutip pajak sama sekali.

Sementara itu, berdasarkan data Redwing-Asia, belanja iklan di Indonesia diprediksi masih mencapai pertumbuhan sehat di semua lini media hingga tahun 2017 dengan pertumbuhan 15-17 persen per tahun. Meskipun kue yang diperoleh saat ini masih kecil dibanding media televisi yang mencapai lebih dari 60 persen, segmen iklan digital diperkirakan terus meningkatkan *market share*-nya hingga menjadi 8,8 persen (dengan nominal US\$1,6 miliar atau Rp 18 triliun) di tahun 2017. Pendorong utama perolehan kue iklan untuk segmen digital dan *mobile* adalah semakin cepatnya akses Internet, melalui teknologi kabel, *fiber*

---

4 <http://www.remotivi.or.id/amatan/264/Blokir-dan-Kedunguan-Tata-Kelola-Internet-yang-Dipelihara>, akses 18 Februari 2016

*optic*, atau teknologi *mobile broadband*.<sup>5</sup>

Melihat persoalan ini, karena belum ada aturan hukum yang adaptif, setidaknya negara-negara yang menerima layanan OTT bisa menarik pajak dari bisnis ini dengan cara mendesak mereka membuka kantor perwakilan sehingga bisnis mereka bisa dikenai aturan pajak yang berlaku. Selanjutnya, uang pajak digunakan untuk membangun atau memperbaiki infrastruktur bisnis. Pada saat yang sama, pemerintah menyusun regulasi yang dapat memayungi model-model bisnis semacam ini.

### 1. Pemblokiran yang Bermasalah

Kurangnya adaptabilitas regulasi dalam merespons perkembangan global juga bisa dilihat dari sektor komunikasi yang lain yakni film sebagaimana diatur dalam UU No 33 Tahun 2009 tentang Perfilman. Terkait adaptif tidaknya undang-undang film, sejak dari konsideran menimbang (point d) sebenarnya sudah menjelaskan semangat untuk mengikuti perkembangan teknologi. “bahwa upaya memajukan perfilman Indonesia harus sejalan dengan dinamika masyarakat dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.”

Salah satu aspek yang mencantumkan teknologi ini diterjemahkan pada pasal 30 ayat 1 yang merinci medium film. (1) *Pertunjukan film dapat dilakukan melalui: a. layar lebar; b. penyiaran televisi; dan c. jaringan teknologi informatika.* Dengan demikian, undang-undang ini sudah berupaya memasukkan jaringan teknologi informatika (internet) sebagai salah satu

---

5 <http://redwing-asia.com>, akses 25 Januari 2015.

saluran pertunjukan film. Sayangnya, pasal tersebut masih bersifat sangat umum karena yang disebutkan hanya jenis-jenis saluran pertunjukan film, belum mengatur soal bagaimana hak cipta dari film yang dipertunjukkan di internet dan soal-soal lain yang lebih detail terkait medium baru tersebut. Dalam pasal-pasal lainnya juga tidak diatur bagaimana penyimpanan data virtual, pemeliharaan seluloid film sebagai arsip, perlindungan hak cipta film digital, dan sebagainya.

Agni Ariatama, dosen Institut Kesenian Jakarta (IKJ) sekaligus praktisi perfilman Indonesia, berpendapat, kebijakan perfilman belum terlihat dalam Undang-undang No 33 tahun 2009 tentang Perfilman karena konsep mengenai pengertian “film” belum dirumuskan dengan jelas dalam undang-undang ini.

“Kalau melihat pemetaan terakhir di Indonesia, konsep film semakin *complicated* terutama dalam meletakkan film baik sebagai industri dan ataupun sebagai karya artistik. Dalam kondisi ini UU No 33 tahun 2009 belum bisa menjawab persoalan tersebut.”  
(Wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015)

Agni menambahkan, regulasi yang ada sekarang cenderung aplikatif dalam konteks Indonesia sebagai pengguna teknologi, bukan pencipta. Selain itu, banyak persoalan teknologi yang tidak diatur dengan baik seperti penyimpanan data virtual maupun tidak adanya pemeliharaan seluloid film yang baik sebagai arsip. Ini berkaitan dengan kondisi di Indonesia yang belum mempunyai ketahanan data yang kuat karena belum semua server ada di Indonesia. Ia menegaskan bahwa regulasi-regulasi komunikasi cenderung *overlapping* karena belum ada kesepakatan tentang

layar dan pengaturan frekuensi. Menurutnya, pengorganisasian dan kelembagaan cenderung dilakukan oleh swasta, bukan negara.

Sementara itu, Daniel Rudi Heryanto, praktisi film dokumenter sekaligus pendiri Cinema Society, menilai UU No 33 tahun 2009 memiliki kelebihan sekaligus kelemahan (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015). Kelebihannya, UU perfilman sudah memberikan peluang munculnya asosiasi-asosiasi profesi perfilman dan menyebut tentang aspek digital/konvergensi, termasuk teknologi dari jasa teknik film, tata edar film, pertunjukan film, apresiasi, dan pengarsipan film. Namun demikian UU perfilman dinilai Daniel memiliki kelemahan, misalnya hak cipta film belum dilindungi, padahal hak cipta ada di seluruh pekerja film yang terlibat. Sebagai catatan utama, Rudi melihat bahwa inti persoalan terletak pada implementasi undang-undang karena garis koordinasi antarregulator tidak jelas. “Adanya tumpang tindih dan ketidaksinkronan terlihat di berbagai regulasi terkait film, misalnya dalam isu persaingan usaha” (Wawancara, 21 Oktober 2015).

Rudi mencatat, aspek teknologi perfilman yang berubah karena digitalisasi membuat seluruh proses (praproduksi-produksi-pascaproduksi) menjadi lebih mudah dan cepat sehingga peluang untuk membuka *network* ke tataran global menjadi lebih mudah. Namun demikian, institusi pendidikan film seolah menjadi kurang perlu karena “semua pengetahuan mengenai film ada di internet”.

Konvergensi digital melahirkan cara distribusi baru karena film tidak hanya diedarkan melalui bioskop. Konvergensi

membuka peluang besar untuk distribusi melalui beragam saluran seperti Netflix, Youtube, Vimeo, Instagram, Google, Facebook, dan sebagainya.

Pada tataran praktis, regulasi Indonesia belum sepenuhnya siap menghadapi fenomena distribusi menggunakan pola *streaming* ini. Contoh kasus dapat dilihat dari *booming*-nya situs layanan *streaming* video Netflix yang telah hadir di Indonesia pada 7 Januari 2016, namun akhirnya diblokir oleh salah satu provider telekomunikasi terkemuka di Indonesia, Telkom.

Netflix yang berpusat di Los Gatos, California, Amerika Serikat adalah salah satu penyedia layanan video *online-streaming* pertama dan terbesar di dunia. Netflix memungkinkan cara baru pengguna internet menonton “televisi” dengan menyatukan internet dan televisi. Konten audiovisual kini tak hanya bisa disaksikan di televisi, melainkan juga bisa lewat perangkat pribadi, kapan pun, di mana pun tergantung ketersediaan koneksi internet. Bahkan perangkat seperti Xbox 360, Playstation 3, Blu-Ray player, Tivo DVRs, juga dapat digunakan sebagai *streaming device* untuk mengakses konten Netflix sepanjang terkoneksi melalui internet.

Dengan ratusan ribu konten, baik titipan maupun produksi sendiri, Netflix mengubah total cara menonton film. Netflix memungkinkan pengguna untuk mengikuti semua episode dari sebuah musim (*season*) serial televisi. Hal ini mengubah pola tayangan televisi konvensional yang memaksa penonton untuk menunggu penayangan episode serial televisi sekali setiap minggu. Kebijakan ini memicu fenomena baru, yakni “*binge watching*”, yakni kemungkinan terus-menerus menonton tanpa



henti, semudah orang memilih katalog di persewaan film dengan hanya menekan tombol.

Pemblokiran Netflix ternyata berkaitan dengan argumentasi persoalan sensor dan perizinan usaha. Sebagai catatan, Telkom Group memutuskan untuk memblokir Netflix sejak pukul 00.00 WIB tanggal 27 Januari 2016 di semua akses layanannya, seperti *broadband* Indihome, WiFi.id, dan Telkomsel. Menurut pihak penyedia jasa dan layanan telekomunikasi terbesar di Indonesia ini, langkah tersebut ditempuh didasari oleh tiga alasan, yaitu, (1) Tidak memenuhi regulasi di Indonesia, khususnya perizinan dan keberadaan kantor perwakilan, (2) Memuat konten berbau pornografi, dan (3) Melindungi konsumen dari konten film yang belum disensor oleh lembaga yang berwenang mengacu UU No. 33/2009 tentang Perfilman, khususnya Pasal 57.

Direktur Utama Telkom Alex Janangkih Sinaga dalam wawancara dengan portal berita detik.com mengatakan “Mengacu UU No. 33/2009 tentang Perfilman khususnya Pasal 57, maka dalam rangka melindungi konsumen dari konten film yang blm disensor oleh lembaga yang berwenang maka Telkom proaktif untuk memblokir Netflix”. Lebih lanjut Telkom sendiri tidak memberikan batas waktu sampai kapan Netflix dinyatakan sebagai konten terlarang di jaringan seluruh layanan internetnya. Namun Telkom memberikan indikasi, pemblokiran itu tak akan berlangsung selamanya. Ini sampai dengan Netflix memenuhi ketentuan UU 33/2009 dan ketentuan lain yang berlaku di Indonesia.<sup>6</sup>

---

6 <http://inet.detik.com/read/2016/01/27/153620/3128563/317/dirut-telkom-beberkan-alasan-utama-blokir-netflix>, akses 15 Februari 2015.

Sementara itu, pihak Netflix sama sekali belum mengajukan permohonan sensor untuk film-film yang ditayangkannya. Menurut Direktur Consumer PT Telekomunikasi Indonesia Tbk (Telkom) Dian Rachmawan, seperti dikutip *KompasTekno* dari *IndoTelko*, alasan pemblokiran Netflix ialah karena dianggap tidak memenuhi regulasi di Indonesia, seperti memuat konten berbau pornografi. Dian juga mengajukan syarat jika Netflix ingin beroperasi di Indonesia, yakni mereka harus bekerja sama dengan operator, seperti yang dilakukan Netflix di negara-negara lain. “Kalau kerja sama langsung, kita bisa kelola Netflix melalui platform *over the top* (OTT) yang dimiliki Telkom,” ujarnya.<sup>7</sup>

Langkah Telkom Group memblokir Netflix mendapat dukungan dari Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo), Rudiantara. Menurutnya, langkah ini tidak menyalahi aturan. “Telkom blokir Netflix ya tidak apa-apa. Itu *judgement* bisnis mereka. Yang saya kaget justru seolah-olah mereka disalahkan. Kita harus *fair*. Saya dukung Telkom, tapi pada saat bersamaan kami sedang siapkan regulasinya,” kata Rudiantara, sebagaimana dikutip detikINET, Rabu, 27/1/2016.

Rudiantara menjelaskan, Netflix harus mengikuti regulasi di Indonesia. “Biar bagaimanapun, ada kepentingan masyarakat yang perlu diproteksi terutama dari sisi konten. Kontennya itu yang harus diperhatikan dan diproteksi, kami juga merencanakan boleh-boleh saja beroperasi, asalkan dari sisi setelah kontennya bisa terkontrol serta harus dalam bentuk BUT (Badan Usaha Tetap) yang berarti server, kantor berada di Indonesia,” katanya. Dari argumentasi di atas, terlihat bahwa konten yang diakses

7 <http://tekno.kompas.com/read/2016/01/27/12271927/ini.alasan.telkom.memblokir.netflix>, akses 15 Februari 2015.

secara *streaming* lewat Netflix seolah didominasi hal-hal yang bersifat negatif semata. Meskipun beberapa konten memang perlu diklasifikasi secara khusus sesuai kategori usia, tak bisa dimungkiri bahwa sejumlah produk Netflix merupakan konten berkualitas. Tiga film dokumenternya, yakni *Cartel Land*, *Winter of Fire*, dan *What Happened, Miss Simone?* masuk nominasi Oscar 2016 untuk film dokumenter terbaik, bersaing ketat dengan *Amy* dan *The Look of Silence*. Film serinya yang lain, yakni *Daredevil* dan *Jessica Jones* yang bergenre superhero dengan rating dewasa, masuk kategori film seri terlaris di Amerika, bahkan banyak ditonton di Indonesia. Kemudahan mendapatkan konten alternatif seperti ini di Indonesia, menurut Mohamad Takdir, berbenturan dengan peraturan pemerintah RI yang “ketinggalan zaman” dan belum mengadaptasi kemajuan teknologi. Netflix diposisikan sebagai “konten asing yang bisa merusak nilai-nilai moral anak-anak” sebab kontennya tidak melewati badan sensor.<sup>8</sup>

Terkait soal keharusan sensor, tidak cukup logis sebagai alasan karena tingkat kesulitan Lembaga Sensor Film di Indonesia untuk melakukan sensor ribuan konten *Netflix* sebelum penayangan. Belum lagi, keberadaan server yang tidak berada di Indonesia, secara teknis menyulitkan proses penyensoran. Satu-satunya strategi yang bisa dilakukan adalah Indonesia meminta *Netflix* untuk melakukan swasensor atau tidak menayangkan video yang mengandung kekerasan, pornografi, atau unsur SARA dengan parameter tertentu. Langkah ini memungkinkan ditempuh karena layanan *Netflix* di setiap negara berbeda. Ini sekaligus menunjukkan kedaulatan negara, yang tidak hanya menjadi konsumen pasif konten asing.

8 <http://www.remotivi.or.id/amatan/259/Netflix-Disayang,-Netflix-Dilarang>, akses 12 Februari 2016.

Mohamad Takdir menilai, masalah utama Netflix adalah adanya persilangan “aturan lama” yang membuat Netflix gampang-gampang susah diterima secara resmi oleh pemerintah. Atau, walaupun ada aturan baru, maka akan membutuhkan koordinasi lintas kementerian yang tentunya tidak mudah. UU no. 33 tahun 2009 mengatur bahwa usaha pertunjukan film yang dilakukan melalui layar lebar, penyiaran televisi, dan jaringan teknologi informatika, harus memiliki badan hukum Indonesia. Lalu pasal 41 di UU yang sama, dipertegas kewajiban pemerintah untuk mencegah masuknya film impor yang bertentangan dengan “nilai-nilai kesusilaan”.<sup>9</sup>

Dalam dinamika yang cepat antara dunia perfilman dan internet seperti ini, konvergensi terbukti mengubah banyak hal, khususnya penciptaan ide-ide kreatif terkait dengan kemasan, konten, dan cara distribusi. Dalam kaitan inilah regulasi yang dituntut adaptif dengan hal-hal tersebut. Mulai soal konten, hak cipta, tarif, kompetisi, dan seterusnya. Ini menjadi keniscayaan karena konten media digital bisa berbeda dengan satu sama lain. Sebagai contoh, film untuk layar lebar dan layar kecil membutuhkan variasi konten. Secara teknis, belum tentu film layar lebar akan cocok dilihat dengan layar kecil. Film pendek yang beredar di media sosial tentu akan berbeda dengan film pendek yang beredar lewat medium lainnya.

Lebih jauh mengenai kebijakan pemblokiran yang dilakukan Telkom, menurut pengamatan Mohamad Takdir, sesungguhnya tak hanya menyangkut urusan proteksi, namun juga kepentingan bisnis. Dalam tulisannya di website remotivi.

---

9 <http://www.remotivi.or.id/amatan/259/Netflix-Disayang,-Netflix-Dilarang>, akses 12 Februari 2016.

or.id, ia menyinyalir, langkah Telkomsel memblokir Netflix dinilai sebagai ketakutan bahwa layanan tersebut akan menjadi pesaing *langsung* UseeTV, produk mereka sendiri. Lebih jauh dengan mengutip *Kompas.com*, Takdir menilai, pemblokiran *Netflix juga* menghembuskan kecurigaan terkait akan masuknya Hooq, layanan streaming yang diluncurkan oleh perusahaan telekomunikasi Singapura, SingTel, serta raksasa industri hiburan, Sony dan Warner Bros ke Indonesia. Sebanyak 65 persen saham Telkomsel dimiliki oleh Telkom dan 35 persen oleh SingTel. Dalam beroperasi di Indonesia, Hooq kemungkinan besar akan menggandeng Telkomsel yang notabene milik Telkom.<sup>10</sup>

Terlepas dari dugaan-dugaan tersebut, pemblokiran dan penapisan (*filtering*) website merupakan fakta yang terjadi di Indonesia, yang dilakukan oleh regulator dan pelaku bisnis. Jika pada kasus Netflix, pelaku blokir adalah pelaku bisnis, maka pada sejarah kasus pemblokiran Vimeo, dilakukan

Dualisme kewenangan memblokir ini merupakan bukti adanya tumpang tindih kewenangan dalam pengaturan konten di internet yang praktiknya tidak diatur secara detail, meskipun telah ada UU Penyiaran, UU Perfilman, UU ITE, UU Telekomunikasi, dan Peraturan Menteri Kominfo No. 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif.

oleh Kemenkominfo selaku regulator. Dualisme kewenangan memblokir ini merupakan bukti adanya tumpang tindih

10 <http://www.remotivi.or.id/amatan/259/Netflix-Disayang,-Netflix-Dilarang>, akses 12 Februari 2016).

kewenangan dalam pengaturan konten di internet yang praktiknya tidak diatur secara detail, meskipun telah ada UU Penyiaran, UU Perfilman, UU ITE, UU Telekomunikasi, dan Peraturan Menteri Kominfo No. 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif.

Di sisi lain, pengatasan publik untuk dilindungi seringkali digunakan secara tidak tepat. Alih-alih melindungi, praktik pemblokiran sepihak memiliki kecenderungan dalam menyokong kepentingan tertentu yang berpotensi memunculkan konflik kepentingan. Akibatnya, suatu pihak dapat melakukan blokir karena situs yang diblokir merugikan kepentingannya. Alasannya sederhana: tidak ada aturan yang melarang hal tersebut. Oleh karena itu, perlu juga dilihat secara kritis bahwa blokir Netflix sebagaimana dipaparkan sebelumnya apakah bagian dari alat tawar Telkom kepada Netflix agar mendapat keuntungan? Kalau benar unsur ini yang lebih kuat, masyarakat layak mempertanyakan apakah blokir bisa dibenarkan atas nama bisnis? Sekali lagi, aturan yang ada sekarang tidak melarang, dan oleh karenanya harus dirombak total untuk menjawab kebutuhan dan dinamika global. Dalam pembahasan yang lebih luas, konsekuensi negatif dari mudahnya memblokir konten bisnis OTT adalah pesan bahwa Indonesia tidak terbuka terhadap perubahan wajah ekonomi global sehingga bisa dinilai masyarakat dunia tidak siap berkompetisi.

Menurut Juniarto, dalam kaitan tata kelola pemblokiran, idealnya diatur mengenai (1) siapa yang berwenang memblokir, (2) tata cara pemblokiran, dan (3) pemulihan pemblokiran dan ganti rugi.

“Di banyak negara, pemblokiran diputuskan oleh sebuah badan independen yang terdiri dari unsur kepolisian, tentara, kesehatan, industri, perempuan, akademisi, hingga perlindungan anak. Unsur-unsur inilah yang berkepentingan dalam menyaring daftar blokir yang disediakan pemerintah dan menambah bila diperlukan. Estonia Internet Forum, Pakistan Telecommunicaton Authority dan Australia Communication Media Authority adalah sejumlah contoh badan independen berprinsip *multi-stakeholder* di negara lain. Mekanisme pemblokiran pun dilakukan secara bertahap: Setelah disaring oleh badan independen, daftar tersebut harus disahkan melalui penetapan pengadilan. Dengan demikian, ada pemberitahuan terhadap pihak yang diblokir dan kesempatan membela diri di muka pengadilan bila merasa blokir tersebut merugikannya. Oleh karena bisa saja terjadi salah blokir dan ada orang yang dirugikan, maka harus jelas juga proses pemulihan dan ganti rugi. Pengadilan perdata bisa ditempuh bagi yang merasa dirugikan dan bila menang maka blokir harus dibuka dan ada pembayaran ganti rugi.”<sup>11</sup>

Lebih lanjut Juniarto menyimpulkan, untuk situasi Indonesia saat ini, setidaknya terdapat dua hal yang perlu segera dilakukan. *Pertama*, membatalkan Peraturan Kemkominfo No. 19 Tahun 2014 dan memasukkan persoalan blokir ini dalam revisi pengubahan UU ITE, atau membuat UU baru yang lebih komprehensif mengatur blokir. *Kedua*, panel penanganan konten bermuatan negatif harus didorong untuk menjadi badan

11 <http://www.remotivi.or.id/amatan/264/Blokir-dan-Kedunguan-Tata-Kelola-Internet-yang-Dipelihara>, akses 18 Februari 2016.

independen yang berprinsip *multi-stakeholder* dan legalitasnya ada dalam undang-undang baru.

## 2. Perlindungan Hak Cipta dalam Regulasi Penyiaran di Era Digital

Pentingnya regulasi komunikasi yang adaptif juga berlaku di dunia penyiaran. Saat ini terjadi konvergensi antara penyiaran, telekomunikasi, dan internet. Internet masuk ke sektor telekomunikasi, sebaliknya telekomunikasi masuk ke penyiaran. Konvergensi juga terjadi di dalam sektor penyiaran sendiri, terutama untuk sektor teresterial. Jika selama ini di radio hanya mendengarkan suara, dengan teknologi konvergensi bisa dimunculkan tulisan dan gambar dalam perangkat radio digital. Demikian pula, saat ini masyarakat bisa mengakses internet melalui pesawat televisi secara langsung dengan teknologi “*smart tv*” atau dengan tambahan perangkat lainnya.

Sunarya Ruslan, Anggota Dewan Pengawas RRI yang pernah menjabat sebagai Kepala Puslitbangdiklat RRI, menilai semua perkembangan teknologi menjadi tantangan besar bagi dunia penyiaran. Sebagai contoh, televisi *free to air* harus menyediakan infrastruktur dan studio, memiliki pemancar, minta izin frekuensi siaran, bayar pajak, dan sebagainya, padahal siarannya bersifat lokal. Ia mengatakan:

“Saat ini IPTV (*internet protocol television*) bisa diakses oleh banyak orang di negara ini, tapi mereka bayar pajak dan sebagainya di luar negeri. Ini yang menjadi problem orang kita. Operator gigit jari karena



dia yang membangun infrastruktur tapi yang menikmati hasil orang lain dengan *over-the-top television* itu. Jadi dengan ini, dunia penyiaran terancam, tapi ini juga membuka peluang. Kita didorong menjadi kreatif, banyak industri kecil bisa hidup kalau kreatif. Ini berarti kita membuat konten sendiri yang bisa kita jual sendiri. Tidak ada cara lain, jadi itu peluang untuk industri kecil tapi harus kreatif, dari hulu sampai hilir. Konten yang dibuat bisa bersaing dengan konten luar. Ini harus berkuasa di pasar negeri sendiri. Sayangnya, kita belum siap untuk ini.” (Wawancara, Jakarta, 20 Oktober 2015)

Meski demikian, menurut Sunarya Ruslan, ancaman perkembangan teknologi yang sangat cepat hingga mengubah banyak hal tidak perlu dikhawatirkan secara berlebihan.

“Soalancam-mengancam, semua pasti kena. Operator telekomunikasi dapat ancaman dari OTT, dunia penyiaran itu dapat ancaman dari Youtube dan internet TV. Semua media sebenarnya sudah lelah, gigit jari karena sudah capek-capek, muncul pemain baru yang mengancam bisnisnya. Tapi menurut saya, itu sebenarnya momok yang ada di benak kita sendiri. Saya kasih contoh pengalaman pribadi. Saya dulu bekerja di TVRI. Ketika itu siaran masih hitam putih, lalu menjadi siaran berwarna dan muncul kekhawatiran, bagaimana kita harus mengikuti perkembangan ini? Karena saat itu, transisi ke siaran warna adalah sesuatu yang besar secara teknologi. Radio juga begitu. pasti tidak ada yang mendengar karena ada televisi warna yang jauh lebih menghibur. Tapi kenyataannya jalan terus. Lalu kemudian, dengan munculnya HDTV, yang diciptakan Jepang, yang ditakutkan bioskop akan mati, hancur

karena mereka dapat nonton dari rumah sendiri, tapi nyatanya tidak terjadi.” (Wawancara, 20 Oktober 2015)

Selanjutnya, menurut Benyamin Simamora dalam FGD (Jakarta, 22 Oktober 2015), hal khusus terkait kegiatan telekomunikasi sekaligus penyiaran yang memerlukan regulasi khusus adalah penggunaan *video call*. “Kalau aktivitas *video call* dan sejenisnya sudah masuk ke dalam ranah penyiaran atau menyiarkan gambar lewat penyiaran atau media digital lainnya, harus ada aturan yang bisa menjawab perkembangan teknologi,” katanya. Dalam kaitan inilah, Simamora melihat perlu adanya regulasi yang adaptif terhadap perkembangan teknologi yang *multiplatform*.

Pada kasus lain yang berhubungan dengan peraturan teknologi yang *multiplatform*, bisa dilihat dari praktik industri televisi di Indonesia saat ini yang banyak menampilkan tayangan comotan instan dari Youtube. Disebut tayangan instan karena tidak memerlukan proses *shooting* dan proses produksi lainnya, melainkan hanya mengambil bahan dengan cara *men-download* video di situs Youtube, diberi narasi *voice over*, diedit

Tayangan dari video Youtube ini hanya menyertakan tulisan “courtesy of Youtube” dan dianggap sudah cukup sebagai izin pengambilan hak siarnya. Padahal, Youtube sendiri adalah media jaringan sosial yang menerima unggahan video-video dari berbagai pihak di seluruh dunia. Hak cipta video ini dimiliki oleh pemilik asli video atau pengunggah di Youtube, bukan Youtube sebagai medium siar.

dengan grafis sederhana, lalu dicantumkan “courtesy Youtube” di bawahnya. Kreativitas dan hak siar menjadi pangkal kontroversi. Tayangan dari video Youtube ini hanya menyertakan tulisan “courtesy of Youtube” dan dianggap sudah cukup sebagai izin pengambilan hak siarnya. Padahal, Youtube sendiri adalah media jaringan sosial yang menerima unggahan video-video dari berbagai pihak di seluruh dunia. Hak cipta video ini dimiliki oleh pemilik asli video atau pengunggah di Youtube, bukan Youtube sebagai medium siar.

Kesimpulannya, video-video tersebut menghasilkan uang tanpa sepengetahuan pemiliknya yang sah. Jelas kondisi ini bukan proses kreatif yang membanggakan. Sayangnya persoalan seperti ini belum ada aturannya dalam undang-undang, baik UU Hak Cipta maupun UU Penyiaran. Di Amerika Serikat, misalnya, ada sejumlah sengketa hukum di mana Youtube (dan Google sebagai perusahaan induknya) dituntut untuk tidak menayangkan video yang melanggar hak cipta pemilik asli video.

Jika dikaitkan dengan hak cipta, penyiaran adalah aktivitas yang selalu bersinggungan dengan hak kekayaan intelektual dan hak cipta. Di Indonesia, masalah hak cipta diatur dalam Undang-Undang Hak Cipta Nomor 28 tahun 2014. Dalam undang-undang tersebut, pengertian hak cipta adalah “hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” (pasal 1 butir 1). Dalam kaitan hak cipta ini, Indonesia telah menjadi anggota berbagai konvensi/perjanjian internasional di bidang Hak Kekayaan Intelektual dan Hak Cipta

yang memerlukan pengejawantahan lebih lanjut dalam sistem hukum, termasuk di bidang penyiaran.

Selain itu, keterkaitan UU Hak Cipta dengan UU Penyiaran juga tercantum secara jelas dalam Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 yang khusus membahas lembaga penyiaran. Dalam undang-undang tersebut, Lembaga Penyiaran didefinisikan sebagai “organisasi penyelenggara siaran yang berbentuk badan hukum, yang melakukan penyiaran atas suatu karya siaran dengan menggunakan transmisi dengan atau tanpa kabel atau melalui sistem elektromagnetik”.

Menurut hukum hak cipta, jika suatu karya menjadi domain publik, bukan berarti orang atau media yang menayangkan bebas dari tanggung jawab menyebut nama pembuat karya. Sebab dalam hukum hak cipta ada dua hak yang melekat, yaitu hak ekonomis (mengambil manfaat ekonomis dari suatu karya) dan hak moral (kewajiban menyebut si pembuat karya). Hak ekonomis bisa dialihkan, misalnya dijual, dilisensikan, dihibahkan, termasuk dilisensipublikkan (misalnya lisensi *creative common*, *open content*, dan sebagainya). Namun hak moral itu melekat selamanya pada suatu karya, pada suatu karya, sekalipun hak ekonomis suatu karya sudah dipindahkan.

Undang-Undang Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta secara eksplisit menyebut perkembangan teknologi sebagai dasar pembaruan dari UU Hak Cipta sebelumnya. Banyak jenis teknologi dibahas dalam undang-undang ini. Namun, teknologi internet dengan beragam aplikasinya, termasuk konten-konten di media sosial berbasis teks, suara, dan video, belum dibahas secara detail. Dengan kata lain, UU Hak Cipta ini belum rinci

membahas fenomena media sosial semacam Youtube dan Facebook. Berkaitan dengan aspek digital hanya disebut pada Bagian Kedua, yakni Ciptaan yang Dilindungi, sebagai berikut:

Pasal 40 ayat 1 (p), (r), dan (s):

- (p) kompilasi Ciptaan atau data, baik dalam format yang dapat dibaca dengan Program Komputer maupun media lainnya;
- (r) permainan video; dan
- (s) Program Komputer.

Pasal 45 ayat 1 dan 2:

1. Penggandaan sebanyak 1 (satu) salinan atau adaptasi Program Komputer yang dilakukan oleh pengguna yang sah dapat dilakukan tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta jika salinan tersebut digunakan untuk:
  - A. Penelitian dan pengembangan Program Komputer tersebut; dan
  - B. Arsip atau cadangan atas Program Komputer yang diperoleh secara sah untuk mencegah kehilangan, kerusakan, atau tidak dapat dioperasikan.
2. Apabila penggunaan Program Komputer telah berakhir, salinan atau adaptasi Program Komputer tersebut harus dimusnahkan.

Jika UU hak cipta yang lama tidak mengatur secara khusus teknologi informasi dan komunikasi (TIK), maka di UU tahun 2014 ini mengaturnya.

Pasal 54 menyatakan bahwa Pemerintah berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap tindakan penyebarluasan konten pelanggaran Hak Cipta dan Hak Terkait, perekaman terhadap ciptaan dan produk Hak Terkait di tempat pertunjukan, dan melakukan kerja sama untuk mencegah penyebarluasan konten pelanggaran Hak Cipta dan Hak Terkait di dalam dan luar negeri.

Pasal 55:

Ayat 1 Setiap orang dapat melapor ke Menteri Hukum apabila mengetahui pelanggaran hak cipta dan/ atau hak terkait melalui sistem elektronik untuk penggunaan secara komersial. “Penggunaan secara komersial” maksudnya secara langsung (berbayar) atau gratis yang memperoleh keuntungan ekonomi dari pihak lain.

Ayat 3 Bila buktinya cukup, maka Menteri Hukum merekomendasikan kepada Menkominfo untuk menutup sebagian atau seluruh konten yang melanggar hak cipta dalam sistem elektronik atau menjadikan sistem elektronik tidak dapat diakses

Ayat 4 Bila situs internet ditutup keseluruhan, maka Menteri wajib meminta penetapan pengadilan maksimal 14 hari setelah penutupan.

Pasal 56:

Menkominfo berdasarkan rekomendasi Menteri Hukum melakukan penutupan konten dan/ atau hak akses pengguna yang melanggar hak cipta dan/atau hak terkait dalam sistem elektronik dan menjadikan layanan sistem elektronik tidak dapat diakses. Pelaksanaan penutupan konten dan/atau hak akses pengguna yang melanggar hak cipta dan/atau hak terkait dalam sistem elektronik tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan bersama Menteri Hukum dan Menkominfo.

Namun, pasal 54-56 ini terkesan belum maksimal. Detail, ketegasan, dan sanksi dari UU ini belum bisa menyamai UU Hak Cipta negara tetangga, apalagi UU Hak Cipta negara-negara Eropa, Amerika Serikat, Korea Selatan dan Jepang. Sarana kontrol terhadap TIK ini memang tersurat dalam pasal 52 dan 53, tetapi bentuk dan konsep kontrolnya tidak jelas. Pasal 53 menyebutkan, “...diatur dalam Peraturan Pemerintah”.

Terkait kesiapan media penyiaran digital, khususnya televisi di Indonesia dalam memasuki era TV digital, IPTV, dan web-TV, Onno W Purbo berpendapat, masalah klasik yang harus dipecahkan adalah *bandwidth*, penyediaan server, dan SDM. Menurut Onno, masalah *mindset* yang membedakan antara televisi, *production house*, dan infrastruktur menjadikan masyarakat dan regulator terkotak-kotak (Wawancara, Yogyakarta, 3 November 2015).

Khusus persoalan digitalisasi televisi, Sunarya Ruslan mengatakan bahwa “nilai jual” migrasi ini sesungguhnya adalah hemat energi. “Secara energi, digital ini sangat efisien. Ramah lingkungan menjadi isu yang seharusnya diangkat,” katanya (Wawancara, Jakarta, 20 Oktober 2015).

Keputusan pemerintah dengan berbagai argumentasi untuk mengadopsi teknologi penyiaran digital menggantikan teknologi televisi analog, secara logis memang dapat dipahami. Salah satu argumentasi yang mengemuka adalah kenyataan bahwa teknologi penyiaran digital telah menjadi tren teknologi global sehingga perlu dipertimbangkan apabila bangsa Indonesia tidak ingin tertinggal dengan negara lain. Alasan lainnya, diperkirakan pada masa mendatang, siaran televisi analog tidak akan lagi beroperasi. Peralatan analognya pun akan jarang diproduksi lagi, termasuk suku cadangnya.

Lebih lanjut, dalam praktiknya, digitalisasi menjadi solusi untuk mengatasi keterbatasan dan inefisiensi pada penyiaran analog, baik radio maupun televisi. Efisiensi dan optimalisasi yang paling nyata dalam penyiaran di antaranya adalah kanal siaran dengan jumlah yang lebih banyak dan infrastruktur penyiaran, seperti menara pemancar, antena, dan saluran transmisi yang masing-masing cukup menggunakan satu alat untuk banyak siaran. Di sisi lain, karena format digital kaya akan transformasi data dalam waktu bersamaan, maka digitalisasi televisi dapat meningkatkan resolusi gambar dan suara yang lebih stabil, sehingga kualitas penerimaan oleh penonton akan lebih baik. Dalam konteks penyiaran radio, digitalisasi radio berarti menerapkan teknologi radio yang membawa informasi



dalam sinyal digital dengan metode modulasi digital. Dalam hal ini umumnya disebut dengan teknologi penyiaran digital audio. Sama dengan televisi, teknologi penyiaran radio berbasis digital menjanjikan suara yang lebih jernih dan stasiun radio yang lebih hemat energi.

Namun, migrasi teknologi analog menuju digital tidak dapat dilaksanakan secara terburu-buru tanpa persiapan matang. Transisi ini dalam praktiknya sangat terkait dengan kesiapan infrastruktur dan aspek nonteknologis seperti kondisi sosial-ekonomi-literasi masyarakat, serta payung regulasi yang memadai sehingga semua pihak yang berkepentingan, yakni negara, perusahaan siaran, dan terutama masyarakat, tidak dirugikan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran belum cukup memadai mengatur persoalan konvergensi penyiaran. Undang-undang ini dibuat pada 2002 atau lebih dari satu dekade lalu. Undang-undang ini juga dibuat untuk mengatur penyiaran yang masih analog. Perkembangan teknologi sebagaimana terjadi saat ini tidak lagi bisa dijawab dengan baik oleh undang-undang penyiaran. Dengan kata lain, undang-undang ini belum adaptif terhadap perkembangan teknologi baik perkembangan teknologi digital ataupun teknologi internet (media baru). Latar belakang inilah yang mendorong Kemenkominfo pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengeluarkan keputusan menteri yang kontroversial karena melalui Kepmen itu dimungkinkan untuk dilakukan proyek digitalisasi penyiaran di Indonesia. Tentu saja, hal itu menimbulkan persoalan besar karena UU Penyiaran masih bersifat analog sehingga peraturan menteri tentang digitalisasi tidak mempunyai rujukan pasal di undang-undang.

### C. Regulasi Belum Adaptif dengan Kebutuhan Masyarakat

Terdapat sejumlah contoh regulasi teknologi komunikasi yang tidak adaptif terhadap kebutuhan masyarakat sekaligus berpotensi mematikan kreativitas anak bangsa. Fenomena yang cukup menyita perhatian publik adalah kasus transportasi massal Gojek, GrabBike, dan Uber yang di mata undang-undang adalah ilegal sehingga sempat dilarang oleh Menteri Perhubungan.

Kehadiran Gojek dan Uber dinilai sangat membantu masyarakat akibat ruwetnya transportasi dan kemacetan di perkotaan. Gojek merupakan salah satu perusahaan peranti lunak yang menganut sistem *ride-sharing*. Layanan ini sama dengan Uber dan GrabBike. Mereka menyediakan aplikasi yang menghubungkan konsumen dengan penyedia jasa transportasi. Teknologi itu sudah lintas disiplin antara perhubungan, transportasi, telekomunikasi. Baik Uber maupun Gojek menyebut diri sebagai perusahaan peranti lunak komputer, tetapi punya layanan menghubungkan pengemudi ojek motor atau mobil dengan konsumen. Di sinilah Indonesia belum ada regulasi yang mengatur soal pemanfaatan teknologi hasil kreativitas *start-up* lokal untuk menggelar layanan transportasi seperti yang dilakukan oleh perusahaan Gojek, Uber, dan GrabBike sehingga pemerintah perlu menyiapkan kerangka peraturan (*regulatory framework*) terhadap bisnis-bisnis masa depan yang memanfaatkan inovasi teknologi informasi.

Masalah pokok berikut yang perlu mendapat perhatian adalah regulasi sistem komunikasi yang belum adaptif perkembangan industri lokal. Perkembangan industri teknologi

saat ini masih dikuasai oleh negara-negara yang lebih maju di bidang teknologi, karena itu pemerintah perlu menyusun kebijakan yang dapat mendorong pertumbuhan dan peningkatan industri lokal/nasional sehingga diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri dan dapat bersaing dengan negara lain yang lebih maju di bidang teknologi. Onno W. Purbo menyebutkan kesadaran ini belum dimunculkan oleh pemerintah.

“Kita hanya sebagai konsumen. Uang yang dibelanjakan ke entitas luar negeri jumlahnya triliunan per bulan. Untuk beli ponsel saja, kita harus mengeluarkan dua triliun per bulan. Belum secara teknik kita akan kekurangan IPv4. Masalahnya, yang mengerti IPv6 tidak sampai lusinan di seluruh Indonesia. Kalau tidak ada kesadaran secara nasional, bangsa ini akan terpuruk.” (Wawancara, Yogyakarta, 3 November 2015)

Enda Nasution, praktisi teknologi informasi yang telah lama berkecimpung di dunia internet, berpendapat bahwa undang-undang harus mengatur pemberian insentif bagi mereka yang mau berkembang memajukan potensi lokal, baik dari kalangan industri maupun publik.

“Kalau tidak diberikan insentif atau malah disinsentif, tidak akan jalan. Juga bagaimana undang-undang bisa melindungi pemain-pemain yang lemah, atau pihak-pihak lemah yang tidak bisa melindungi dirinya sendiri. Nah biasanya pengusaha kecil yang harus dilindungi.” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015)

Kebijakan mendorong pertumbuhan dan peningkatan industri teknologi perlu disesuaikan dengan ketentuan dan

regulasi yang berlaku, baik secara nasional maupun internasional. Antara lain dengan berupaya mengakomodasi dan menyasiasi ketentuan dan regulasi yang berskala internasional, misalnya standardisasi dari WTO, ITU, dan berbagai aturan turunannya, agar kebijakan tersebut dapat diterima dan dipasarkan di negara lain. Tapi, berbagai aturan tersebut tidak boleh menghilangkan kedaulatan dan kemandirian bangsa Indonesia.

Menjawab kebutuhan lokal ini, solusi bagi tantangan konvergensi ini adalah melibatkan semua elemen masyarakat dan pelaku industri untuk memupuk semangat kreativitas, dan tentunya didorong oleh pemerintah. Semua pihak harus serius mendukung pengembangan aplikasi dan konten lokal untuk menguasai pasar dalam negeri. Semangat ini perlu ditujukan untuk media atau platform apa pun yang menggunakan jaringan internet.

#### **D. Keterlambatan Regulator dalam Merumuskan Regulasi Baru**

Supaya peraturan per-undangan bersifat adaptif terhadap perkembangan teknologi, Harijanto mengatakan regulasi sebaiknya jangan terlalu detail mengatur aspek teknis alat teknologi, tetapi yang bisa diatur adalah pemanfaatan teknologi (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015). Ia mencontohkan kasus WIMAX yang gagal yang pada saat

Regulasi sebaiknya jangan terlalu detail mengatur aspek teknis alat teknologi, tetapi yang bisa diatur adalah pemanfaatan teknologi.

itu, yakni regulasi sampai menentukan jenis *chipset* yang akan digunakan.

Pendapat ini senada dengan pendapat Onno W. Purbo. Menurutnya kalau mau adaptif, regulasi harus dibuat *hands-off policy*. Regulasi yang ada sekarang sangat *hands-on* bahkan cenderung mencengkeram. Seharusnya ada bagian-bagian yang tidak perlu diatur, tapi diserahkan kepada konsensus masyarakat dan hukum tidak tertulis. Untuk bisa terwujud, ini harus dibarengi dengan strategi mencerdaskan masyarakat juga di bidang teknologi. Di sinilah keterbukaan semua pihak menjadi kata kunci.

Regulasi yang ada sekarang sangat *hands-on* bahkan cenderung mencengkeram. Seharusnya ada bagian-bagian yang tidak perlu diatur, tapi diserahkan kepada konsensus masyarakat dan hukum tidak tertulis.

Adaptasi tidak selalu berarti asal cepat mengikuti dan tanpa strategi. Harijanto menilai, dalam hal penataan frekuensi di Indonesia misalnya, penataannya sering dipaksakan. Seharusnya ada jarak atau ruang tertentu di antara pita supaya frekuensi tidak tumpang tindih. Lebih lanjut ia menilai, kebijakan teknologi sering dibuat *by project*. Ada kepentingan perolehan setoran tertentu yang mendasari pelaksanaan proyek tersebut.

“APJII memperjuangkan agar pemilik jaringan membuka aksesnya 20 sampai dengan 30 persen untuk jasa. Zaman pembagian akses yang normal pernah terjadi sebagaimana era *dial up*. Sekarang ini Telkom sebagai pemegang jaringan melakukan praktik *dumping*, masuk ke bisnis jasa internet dengan menjual paket-paket lebih

murah. Sehingga investasi tumpang tindih. Akibatnya kabel-kabel yang dipakai ruwet karena tidak didesain secara benar dan tidak diorientasikan multiguna sejak awal.” (Wawancara, Jakarta, 21 Oktober)

Lebih lanjut mengenai perkembangan teknologi jaringan dan layanannya yang belum terpayungi oleh regulasi, Harijanto menambahkan, “Regulasi yang ada belum sesuai. Kita masih menggunakan paradigma lama. Satu jalur untuk satu kebutuhan. Sekarang harusnya menggunakan paradigma *packet switching*, satu jalur untuk berbagai keperluan.” Senada dengan pendapat Harijanto, Benyamin Simamora menyatakan model *point to point* dalam telekomunikasi memiliki banyak kelemahan. Model *point to multipoint* sangat menguntungkan, murah, cukup mudah, dan bisa menjawab kebutuhan komunikasi orang-orang.

”*Point to multipoint*. Adalah dasar konvergensi. Ini semakin tumbuh, dan akhirnya dunia IT mendominasi dunia telekomunikasi. Sekarang orang belajar telekomunikasi harus paham tentang IT. Akhirnya antara orang IT dan orang telekomunikasi sudah menjadi satu. Dulu antara telekomunikasi, IT, dan penyiaran terpisah, dalam perkembangannya sudah menyatu.” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015)

Di Indonesia, pembuat regulasi di bidang teknologi kadang-kadang kurang paham teknis-operasional teknologi, misalnya soal *direct access* pengawasan dari pemerintah untuk semua sektor bisnis. Padahal pengawasan seperti itu tidak cocok jika berkaitan dengan privasi nasabah, khususnya di dunia perbankan.

Menurut Harijanto, beberapa tahun lalu pemerintah juga pernah meminta operator seluler mengirim rekaman aktivitas (*log*) data harian dari operator seluler. Permintaan ini tidak mungkin diterapkan karena kebutuhan server yang digunakan operasional harian tidak mencukupi menampung semua *log data* yang diminta pemerintah. XL sebagai salah satu operator seluler berusaha memenuhi permintaan ini, namun kapasitas server tidak mencukupi padahal hanya beberapa hari.

Undang-undang yang membahas konvergensi harus menekankan pada beragam aspek, konsisten, dan terintegrasi. Jika tidak, nantinya akan banyak persoalan turunan yang muncul, baik dari segi benturan paradigmatik maupun penerapan di lapangan. Regulasi di bidang komunikasi yang masih berjalan secara parsial dan belum terintegrasi justru berpotensi menghasilkan standar hukum yang berbeda dengan kewenangan yang tumpang tindih antarregulator.

Contohnya adalah UU ITE. Semangat Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik ini pada dasarnya untuk mengantisipasi perkembangan teknologi, khususnya dalam dunia bisnis, namun praktiknya justru undang-undang ini tidak adaptif dan demokratis dengan perkembangan zaman. Bukan hanya kurang mengakomodasi dinamika perkembangan teknologi informasi dan internet, tapi regulasi ini juga berlawanan dengan dinamika masyarakat global yang telah berkembang menjadi masyarakat sipil berjaringan melalui internet. UU ITE ini justru membatasi warga dalam berbagai konteks tersebut sehingga teknologi informasi dan komunikasi belum menjadi katalisator bagi demokrasi.

# BAB VI

## MEMBANGUN SISTEM KOMUNIKASI YANG DEMOKRATIS

### A. Pengantar

Di Bab II, penulis mengulas bahwa sistem komunikasi yang demokratis adalah sistem yang menjunjung tinggi prinsip kedaulatan rakyat, keadilan sosial, dan memberikan jaminan terhadap kemerdekaan berekspresi (*freedom of expression*), kemerdekaan berbicara (*freedom of speech*), kemerdekaan pers (*freedom of the press*), serta jaminan *diversity of voices*, *diversity of content*, dan *diversity of ownership*.

Kedaulatan rakyat berarti kekuasaan dipegang oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Ini berarti negeri ini seharusnya tidak menganut kekuasaan politik otoriter yang sentralistis. Sebaliknya, negeri ini secara tegas menyatakan dirinya demokratis dan ingin menegakkan desentralisasi melalui otonomi daerah yang luas sesuai dengan amanat UU Dasar 1945 (Pasal 18, 18A, 18B).



Negeri ini juga bukan negara liberal ortodoks atau pun neo-liberal, tapi negara demokrasi yang tidak hanya menjamin hak sipil dan politik, tetapi juga hak ekonomi, sosial dan budaya. Di samping itu, negeri ini berdasarkan hukum, menekankan pelaksanaan keadilan, dan penghargaan terhadap seluruh warga negara (Siregar 2012). Demokratisasi komunikasi dan media berarti memberikan peluang secara terbuka dan luas serta adil bagi semua pihak untuk terlibat dalam kegiatan media dan komunikasi.

Menurut UUD 1945, Indonesia mendasarkan dirinya pada prinsip menjamin kebebasan berbicara, berpendapat, berorganisasi, berpolitik serta kemerdekaan pers. Termasuk di sini menjamin adanya keanekaragaman terhadap isi maupun kepemilikan. Semua itu ditujukan untuk kehidupan berbangsa dan negara yang sehat, serta membangun kesejahteraan rakyat. Jaminan terhadap *diversity* menuntut dan memerlukan pelaksanaan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat dan penghargaan terhadap minoritas. Tanpa adanya jaminan terhadap *diversity* ini maka akan membuka peluang munculnya dominasi atau otoritarianisme baru dan kesewenang-wenangan.

Sayangnya, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sistem komunikasi masih belum demokratis. Regulasi yang menjadi pilar utama ternyata masih belum sepenuhnya mendukung dan menjamin prinsip dan nilai demokrasi. Ada tiga persoalan yang menjadi temuan penelitian yang menunjukkan belum bekerjanya sistem komunikasi yang demokratis di Indonesia.

Pertama, belum tegaknya prinsip kedaulatan rakyat. Kedua, adanya hambatan dalam mewujudkan keadilan sosial. Ketiga,

pelanggaran terhadap hak asasi manusia masih terjadi, terutama berkaitan dengan hak mengemukakan pendapat. Pemaparan kemudian dilanjutkan dengan menyajikan hasil analisis terhadap landasan filosofis yang digunakan sebagai dasar di masing-masing undang-undang. Di bagian ini juga peneliti menjelaskan mengapa pelanggaran nilai-nilai demokratis ini bisa terjadi, sementara Indonesia tengah bergerak ke arah demokrasi setelah Reformasi 1998. Bab ini akan diakhiri dengan rekomendasi yang diharapkan menjadi rujukan bagi perbaikan sistem dan regulasi mendatang.

## **B. Belum Tegaknya Prinsip Kedaulatan Rakyat**

Berbagai macam perspektif dan teori demokrasi digunakan untuk membangun demokrasi komunikasi dan media. Terdapat perspektif yang mengutamakan peranan pasar dan suara rakyat, mengecilkkan peran negara. Kemudian terdapat perspektif yang mengutamakan peran negara secara dominan.

Selanjutnya, terdapat juga perspektif yang melakukan kombinasi. Pasar dan ekonomi pasar tetap diberikan keleluasaan, masyarakat diberikan kebebasan mengatur dirinya sendiri, namun untuk hal-hal tertentu, terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak, pendidikan, sumber daya alam, milik publik, negara melakukan intervensi secara terukur dan terbatas. Indonesia bersyukur karena pada dasarnya mengikuti aliran yang terakhir ini sebagaimana dimuat dalam UUD 1945 dengan Pancasila sebagai filsafat dan ideologi negara.

Sayangnya, peralihan kekuasaan negara yang terefleksi dari peralihan penguasa otoriter ke penguasa demokratis tampaknya

tidak berjalan mulus dan jauh dari konsisten. Persoalan ini dapat diamati dari adanya serangkaian undang-undang yang mengatur sektor komunikasi belum sepenuhnya memberikan dasar hukum peralihan kekuasaan tersebut.

Seperti telah disinggung di awal, saat ini Indonesia mempunyai sejumlah undang-undang yang mengatur persoalan komunikasi, yaitu: UU Telekomunikasi, UU Penyiaran, UU Pers, UU Kebebasan Informasi Publik (KIP), UU Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), dan UU Perfilman. Dalam kenyataannya prinsip demokrasi tentang kedaulatan rakyat tidak berlaku sama di setiap undang-undang tersebut. Walaupun di sejumlah regulasi, seperti di dalam Undang-Undang Pers No. 40 tahun 1999, Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002, peran pemerintah dinyatakan tidak lagi bersifat mutlak, di undang-undang yang lain seperti Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 peran pemerintah masih sangat dominan dalam pengaturan sektor komunikasi.

Salah satu kasus yang dijumpai dalam penelitian ini berkaitan dengan keberadaan *independent regulatory body*. Pada dasarnya pembentukan dan lahirnya lembaga ini sangat penting dan strategis dalam mewujudkan sebuah sistem yang demokratis. Sayangnya, dalam kasus membangun sistem komunikasi di Indonesia, pembentukan lembaga-lembaga ini belum sepenuhnya diterima. Lembaga yang berhasil dibentuk

Lembaga regulator yang ada terkesan hanya sebagai sebuah simbol yang menunjukkan kesan demokratis, meski sesungguhnya tidak demikian.

pun berkinerja jauh dari harapan. Lembaga regulator yang ada terkesan hanya sebagai sebuah simbol yang menunjukkan kesan demokratis, meski sesungguhnya tidak demikian.

UU Penyiaran (Pasal 6-12) mengamanatkan secara jelas tentang pembentukan badan independen, yaitu Komisi Penyiaran Indonesia yang berada di pusat dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah yang berada di daerah. Lembaga ini bersama dengan pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur penyiaran Indonesia.

Namun, lembaga serupa tidak diamanatkan dengan cukup jelas dan tegas dalam UU Telekomunikasi. BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia) yang mengatur telekomunikasi di Indonesia lahir dari produk Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 tahun 2003. Berbeda dengan KPI, BRTI merupakan bagian dari pemerintah.

Meskipun KPI dinyatakan sebagai lembaga negara yang bersifat independen yang mengatur hal-hal mengenai penyiaran (Pasal 7, Ayat 2), namun dalam kenyataannya peran dan fungsinya sangat terbatas. Di satu sisi, pemerintah cenderung dominan dalam mengatur penyiaran Indonesia, terutama dari sisi perizinan penyiaran (Rahayu, dkk., 2014). Di sisi lain, KPI seperti kurang tanggap dengan kewenangan dan kekuasaan yang dimilikinya dan terus saja merasa tersubordinasi oleh kekuasaan pemerintah.

Di dalam UU Telekomunikasi, kekuasaan pemerintah yang sentralistis dalam mengatur telekomunikasi juga tampak dalam pengaturan penggunaan spektrum frekuensi. Hal ini bertabrakan

dengan UU Penyiaran yang memosisikan KPI bersama pemerintah dalam mendapatkan izin penyiaran meskipun KPI hanya sebatas memberikan rekomendasi. Persoalan ini secara eksplisit tercantum dalam UU Telekomunikasi Pasal 33.

Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 Tahun 1999:

Pasal 33

- (1) Penggunaan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit wajib mendapatkan izin Pemerintah.
- (2) Penggunaan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit harus sesuai dengan peruntukannya dan tidak saling mengganggu.
- (3) Pemerintah melakukan pengawasan dan pengendalian penggunaan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit.

Di dalam UU Perfilman, terdapat lembaga sensor. Keberadaan lembaga ini dinilai oleh para praktisi perfilman sebagai ancaman bagi kreativitas dan kebebasan berpendapat. Sebagai sebuah negara demokratis, lembaga sensor seharusnya tidak ada. Lembaga yang justru harus hadir adalah lembaga klasifikasi film yang kewenangannya bukan untuk melakukan sensor akan tetapi untuk mengatur *rating* dan distribusi film. Lembaga ini di satu sisi dapat diharapkan menjamin hak asasi manusia dan di sisi lain melindungi golongan warga negara tertentu dari konten film yang tidak relevan atau merugikan.

Kasus-kasus ini menunjukkan regulator komunikasi belum konsisten menjalankan prinsip dan nilai demokrasi. Ke depan perlu dipikirkan bagaimana membuat semua regulator tersebut terintegrasi dan memiliki semangat sama dalam mewujudkan sistem komunikasi

Kasus-kasus ini menunjukkan regulator komunikasi belum konsisten menjalankan prinsip dan nilai demokrasi. Ke depan perlu dipikirkan bagaimana membuat semua regulator tersebut terintegrasi dan memiliki semangat sama dalam mewujudkan sistem komunikasi yang demokratis.

yang demokratis. Lembaga pun diharapkan nantinya dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara terkoordinasi, efektif dan efisien.

Kasus lain berkaitan dengan persoalan tata kelola lembaga. Sebagai sebuah negara demokrasi, negara memiliki tanggung jawab untuk menjaga independensi lembaga regulator. Selama ini kesekretariatan, tata kelola, dan anggaran lembaga regulator

berada di bawah pemerintah. Ini menyebabkan lembaga tersebut bergantung pada pemerintah. Ini memberi pemerintah peluang untuk mengontrol lembaga tersebut melalui politik anggaran.

Sebagai sebuah negara demokrasi, negara memiliki tanggung jawab untuk menjaga independensi lembaga regulator. Selama ini kesekretariatan, tata kelola, dan anggaran lembaga regulator berada di bawah pemerintah.

berada di bawah pemerintah. Ini menyebabkan lembaga tersebut bergantung pada pemerintah. Ini memberi pemerintah peluang untuk mengontrol lembaga tersebut melalui politik anggaran.

Sebagai contoh adalah keberadaan Komisi Informasi

di bawah pemerintah. UU KIP pasal 29 menyatakan bahwa sekretariat komisi dilaksanakan oleh pemerintah dengan memberikan dukungan administratif, keuangan, dan tata kelola Komisi Informasi. Hal serupa juga terjadi pada KPI. Berikut petikan Pasal 29 dari UU KIP yang dimaksud:

### **Pasal 29**

1. Dukungan administratif, keuangan, dan tata kelola Komisi Informasi dilaksanakan oleh sekretariat komisi.
2. Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah.
3. Sekretariat Komisi Informasi Pusat dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi.
4. Sekretariat Komisi Informasi provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi yang bersangkutan.
5. Sekretariat Komisi Informasi kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang komunikasi dan informasi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan.
6. Anggaran Komisi Informasi Pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, anggaran Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Persoalan lain terkait dengan belum tegaknya prinsip kedaulatan rakyat adalah adanya pembatasan partisipasi oleh masyarakat dalam penyelenggaraan sistem komunikasi. Masyarakat sebagai audiens seharusnya diberikan ruang untuk menyampaikan keberatan atas konten media. Dalam kaitan ini Ignatius Haryanto (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015) menyatakan:

“Kalau kita bicara sistem telekomunikasi yang demokratis, seberapa peluang dari masyarakat, peluang dari audiens ini diberikan tempat? Apakah misalnya keberatan-keberatan yang muncul dari masyarakat untuk satu konten tertentu, untuk satu produk tertentu, itu betul-betul dipertimbangkan? Di mana peranan audiens untuk menentukan pilihan? Punyakah dia pilihan itu? Bagaimana kita mempertimbangkan hal-hal tersebut?” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015)

Ignatius menekankan, audiens seharusnya dihargai. Industri dapat mempertimbangkannya dalam produksi program. Audiens juga perlu mendapatkan perlindungan ketika terdapat produk yang merugikan tapi sulit mereka hindari karena intervensi industri yang agresif.

Di sini negara melalui lembaga regulator seharusnya hadir untuk melindungi masyarakat. Belum tentu masyarakat mampu melindungi dirinya dari praktik-praktik industri yang tidak etis. Negara harus secara eksplisit mengatur perlindungan ini di dalam undang-undang (Tommy Suryo Utomo, wawancara, Yogyakarta, 4 Desember 2015).

Hak kaum difabel juga harus mendapatkan perlindungan dan fasilitas. Selama ini media tidak cukup ramah terhadap



dengan mereka, sebagaimana dinyatakan oleh Yosep Adi Prasetyo dari Dewan Pers (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015). Komunikasi politik, termasuk kampanye politik, berita politik dan juga debat para politikus seharusnya memperhatikan kebutuhan mereka untuk dapat mengikuti perkembangan isu dan berpartisipasi.

Kasus-kasus ini menunjukkan perlunya regulasi yang mampu menjamin distribusi konten tepat sasaran, termasuk tepat waktu sesuai dengan pemirsanya. Jika distribusi konten tidak diatur dengan baik, akan muncul kesewenang-wenangan oleh media (industri) karena isi media yang tidak tepat sasaran pada dasarnya merupakan tindak kekerasan.

Jika distribusi konten tidak diatur dengan baik, akan muncul kesewenang-wenangan oleh media (industri) karena isi media yang tidak tepat sasaran pada dasarnya merupakan tindak kekerasan.

Selanjutnya, Damar Juniarto dari Alinea TV (FGD, 22 Oktober 2015) menambahkan, dalam membangun sistem komunikasi yang demokratis diperlukan sebuah *software* yang berasal dari sistem *open source* untuk memberikan peluang partisipasi publik yang lebih besar. Menurut Damar, sekarang ini tampak sekali, partisipasi terhambat karena *software* yang tersedia kurang memungkinkan dapat dijangkau oleh publik yang luas sehingga publik merasa dijauhkan dari sistem komunikasi yang sudah tersedia.

### C. Dominasi Modal dan Persoalan Keadilan Sosial

Demokrasi tidak hanya berkaitan dengan isu kedaulatan rakyat. Nilai dan prinsip demokrasi juga berhubungan dengan adanya peluang usaha atau kesempatan yang dibuka secara luas dan adil bagi semua pihak untuk terlibat dalam kegiatan komunikasi. Jaminan keadilan seharusnya muncul dalam regulasi yang mengatur pembatasan monopoli usaha, fasilitasi dan perlindungan terhadap minoritas, pemerataan hasil-hasil pembangunan, dan sebagainya.

Nilai dan prinsip demokrasi juga berhubungan dengan adanya peluang usaha atau kesempatan yang dibuka secara luas dan adil bagi semua pihak untuk terlibat dalam kegiatan komunikasi.

Pembatasan usaha untuk mencegah adanya dominasi modal, selama ini, diatur melalui UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat No. 5 tahun 1999. Berdasarkan undang-undang ini, dominasi modal dapat terbentuk melalui berbagai cara, seperti oligopoli, kartel, *trust*, oligopsoni, integrasi vertikal, monopoli, dan monopsoni.

Oligopoli adalah penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa oleh dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha. Dikatakan oligopoli jika pelaku usaha tersebut menguasai lebih dari 75 persen pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu<sup>12</sup>.

12 Sayangnya “penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa” yang dimaksud di dalam UU ini tidak cukup koheren dengan UU Penyiaran.

Kartel adalah upaya yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk memengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan atau jasa.

*Trust* adalah upaya kerja sama yang dilakukan pelaku usaha dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa.

Oligopsoni adalah upaya pelaku usaha yang bertujuan secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga barang dan/atau jasa dalam pasar bersangkutan. Dinilai oligopsoni jika dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 persen pangsa satu jenis barang atau jasa tertentu.

Sedangkan integrasi vertikal adalah upaya antarpelaku usaha yang bertujuan menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Dikatakan monopoli jika (1) barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum

ada substitusinya, (2) mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama, dan (3) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 persen pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Monopsoni adalah menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan/atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Diduga monopsoni jika pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 persen pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Keberadaan undang-undang ini sebenarnya cukup mendukung upaya mewujudkan industri komunikasi yang adil dan juga dapat menjamin kesejahteraan umum. Sayangnya, beberapa prinsip yang berlaku di dalam undang-undang ini kurang sesuai dengan praktik yang berkembang dalam dunia usaha komunikasi dan media. Sebagai contoh, kasus monopoli (pemusatan kepemilikan media) tidak dapat diatasi dengan menerapkan undang-undang ini. Berdasarkan undang-undang ini, suatu praktik disebut monopoli jika memenuhi tiga kriteria: terjadi penguasaan pasar lebih besar dari 50 persen, terdapat pengendalian harga barang dan/atau jasa, dan adanya pembatasan pemain masuk pasar.

Ketiga indikator tersebut tidak dapat diberlakukan dalam kasus penyiaran yang ada. Misalnya, dalam kasus MNC, korporasi ini tidak dapat disebut melakukan monopoli karena tidak ada penguasaan *share*, harga-harga yang ditetapkan mengikuti harga

pasar, dan juga tidak menghalangi pemain memasuki pasar karena izin penyiaran yang mengeluarkan KPI dan pemerintah (Rianto dkk., 2014: 16-17). Belajar dari kasus ini, regulasi baru perlu diinisiasi untuk dapat memberikan ukuran-ukuran yang lebih spesifik dan relevan bagi industri penyiaran. Dengan begitu kontrol dan sanksi terhadap pemusatan kepemilikan dapat dilakukan (Rianto dkk., 2014: p. 16-17).

Di samping itu, penelitian ini juga menunjukkan, di antara undang-undang yang mengatur komunikasi, terdapat undang-undang yang tidak sama dalam mengatur pembatasan dominasi modal. Sebagai contoh, di dalam UU Penyiaran, pembatasan kepemilikan dan usaha cukup eksplisit dinyatakan pada pasal 18. Namun hal serupa tidak dijumpai dalam UU Telekomunikasi. Di dalam UU Telekomunikasi pengaturan perihal persaingan dan persoalan monopoli usaha tidak cukup konsisten.

Di dalam UU Penyiaran, pembatasan kepemilikan dan usaha cukup eksplisit dinyatakan pada pasal 18. Namun hal serupa tidak dijumpai dalam UU Telekomunikasi. Di dalam UU Telekomunikasi pengaturan perihal persaingan dan persoalan monopoli usaha tidak cukup konsisten.

Di dalam Pasal 10 (Ayat 1) diungkapkan “Dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara penyelenggara telekomunikasi”. Namun ada pasal lain, yaitu Pasal 8 dan 9,

justru memberikan kelonggaran sehingga potensi terjadinya monopoli cukup besar. Pasal 9 undang-undang tersebut jelas-jelas menyatakan bahwa penyelenggara jaringan telekomunikasi dapat menyelenggarakan jasa telekomunikasi.

Pasal 8

- (1) Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggaraan jasa telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a dan huruf b, dapat dilakukan oleh badan hukum yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
- a. Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
  - b. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
  - c. Badan usaha swasta; atau
  - d. Koperasi.

Pasal 9

- (1) Penyelenggara jaringan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) dapat menyelenggarakan jasa telekomunikasi.

Sementara itu, UU Penyiaran cukup tegas mengatur pembatasan modal ini, seperti tampak pada Pasal 18 dan Pasal 20, sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi.
- (2) Kepemilikan silang antara Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio dan Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran televisi, antara Lembaga Penyiaran Swasta dan perusahaan media cetak, serta antara Lembaga Penyiaran Swasta dan lembaga penyiaran swasta jasa penyiaran lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, dibatasi.
- (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.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembatasan kepemilikan dan penguasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan pembatasan kepemilikan silang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) disusun oleh KPI bersama Pemerintah.

Pasal 20

Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran radio dan jasa penyiaran televisi masing-masing hanya dapat menyelenggarakan 1 (satu) siaran dengan 1 (satu) saluran siaran pada 1 (satu) cakupan wilayah siaran.

Ironisnya, meski pembatasan modal ini diatur cukup jelas di dalam UU Penyiaran, dalam implementasinya, pembatasan ini jauh dari harapan. Sejumlah kasus dominasi kepemilikan masih terus berlangsung dan belum terselesaikan hingga kini. Salah satu penyebabnya adalah lemahnya komitmen pelaku usaha dan juga regulator dalam menegakkan aturan (Rianto dkk., 2012).

Melihat realitas ini, sebagian besar partisipan *Focus Group Discussion* (Jakarta, 22 Oktober 2015) menyatakan bahwa ke depan Indonesia seharusnya memiliki sejumlah undang-undang bidang komunikasi dengan prinsip yang sama dalam mengatur pembatasan dominasi modal.

Indonesia seharusnya memiliki sejumlah undang-undang bidang komunikasi dengan prinsip yang sama dalam mengatur pembatasan dominasi modal.

Fajri Siregar dari Centre for Innovation Policy and Governance (CIPG) di dalam forum ini menambahkan bahwa undang-undang nantinya juga mengatur kepemilikan *platform*. Ia berharap jangan sampai ada dominasi *multiplatform* oleh pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tertentu yang dapat mengakibatkan monopoli usaha (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015).

Ada kekhawatiran, jika persoalan ini tidak diatur, yang akan menikmati konvergensi adalah mereka yang saat ini telah berkuasa atau mendominasi bisnis komunikasi. Kekhawatiran juga terkait dengan terkonsentrasinya bisnis media dan komunikasi di Jawa. Indikator yang cukup kuat adalah munculnya stigma-stigma bahwa masyarakat di luar Jawa yang tidak memiliki cukup akses.



Di sini pemerintah wajib melakukan pemerataan pembangunan di luar Jawa.

Selain dominasi modal, persoalan lain yang masih mengganjal adalah adanya realitas diskriminasi terhadap pengusaha kecil-menengah. Peluang usaha yang ada masih dirasakan oleh sebagian pihak (informan-informan dalam penelitian ini) kurang dibuka secara luas dan adil. Dalam kaitan ini seorang informan, yang tidak mau disebutkan identitasnya, menyatakan bahwa kebijakan mengenai pengembangan internet di Indonesia sangat dipengaruhi oleh kekuatan dan dukungan kepada pihak-pihak yang membayar. “Misalnya saat di MUNAS APJII di Jogja, ada unsur pemerintah, kami meminta dukungan untuk ISP melalui RT/RW untuk internet murah. Secara eksplisit pemerintah menyatakan tidak mendukung karena mereka mengatakan akan mendahulukan kepada operator yang membayar.”

Dalam hal membangun sistem TIK melalui regulasi yang terintegrasi antarsektor dan pemangku kepentingan secara demokratis, menurut Onno W. Purbo, ini tergantung niat dasarnya. “Kalau niatnya untuk kepentingan operator, nanti regulasinya akan sangat berbau operator. Kalau niatnya untuk kepentingan investor, nanti regulasinya akan sangat berbau investor. Kalau niatnya untuk kepentingan rakyat, nanti regulator, operator, investor akan gigit jari” (Wawancara, Yogyakarta, 3 November 2015).

Contoh sederhana, Onno dan teman-temannya bisa dengan mudah membuat infrastruktur jaringan di desa dengan kecepatan 100-300 Mbps. Dengan cara demikian, rakyat akan

dengan mudah dan gratis memperoleh layanan “televisi” dan telepon. Pertanyaannya maukah regulasi mengayomi hal seperti ini? Sekadar informasi, lanjut Onno, saat ini, hal seperti itu dianggap ilegal oleh pemerintah, terbukti Balai Monitor Kominfo melakukan *sweeping* terhadapnya.

Onno menambahkan bahwa kepentingan yang ada di Indonesia didominasi kepentingan partai, kepentingan setoran pajak, dan kepentingan investor. “Kalau kita berada di lapangan, kepentingan ‘berhala’ ini sangat dominan,” kata Onno (wawancara, Yogyakarta, 3 November 2015). Para berhala ini akan berusaha membelokkan sistem yang dibuat agar sesuai dengan kepentingannya, harus ada tangan besi yang berani melawan mereka.

Menyangkut peluncuran Google Loon untuk memasyarakatkan internet, Onno selanjutnya mengatakan bahwa itu sah-sah saja. Namun perlu seimbang orientasinya, jangan hanya ke industri besar, bahkan industri dunia. Di Indonesia banyak potensi teknologi lokal dan bisa sampai di tingkat desa yang tidak melulu bicara uang tapi sangat positif sebagai upaya mencerdaskan bangsa.

Sebagai bentuk upaya mengatasi ketimpangan kebijakan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) di Indonesia yang sangat proindustri dan kurang prorakyat, Komunitas TIK Indonesia yang terdiri dari Airputih, APJII, ICT WATCH, Forum Demokrasi Digital, Onno Center, mengajukan beberapa hal berkaitan dengan teknologi TIK, seperti Open BTS (*Base Transceiver Station*). Komunitas ini meminta agar pemerintah, antara lain: (1) mengalokasikan kanal/frekuensi pada band

Komunitas ini meminta agar pemerintah, antara lain: (1) mengalokasikan kanal/frekuensi pada band 900MHz dan/atau 1800MHz untuk keperluan sistem telekomunikasi Open BTS; (2) Mengizinkan sistem telekomunikasi Open BTS dapat dioperasikan oleh komunitas atau masyarakat desa atau daerah rural serta mengizinkan penelitian Open BTS dapat dilakukan di kampus dan desa; (3) Mengharapkan alokasi kode area +6252X untuk sistem telekomunikasi Open BTS; (4) Mengizinkan sistem telekomunikasi Open BTS bekerja dengan database subscriber lokal di *softswitch* desa/rural.

900MHz dan/atau 1800MHz untuk keperluan sistem telekomunikasi Open BTS; (2) Mengizinkan sistem telekomunikasi Open BTS dapat dioperasikan oleh komunitas atau masyarakat desa atau daerah rural serta mengizinkan penelitian Open BTS dapat dilakukan di kampus dan desa; (3) Mengharapkan alokasi kode area +6252X untuk sistem telekomunikasi Open BTS; (4) Mengizinkan sistem telekomunikasi Open BTS bekerja

dengan *database subscriber* lokal di *softswitch* desa/rural.

Menurut Onno, kode area dan nomor telepon saat ini dikuasai operator besar. Meskipun sekarang ini ada sekitar 350 penyedia jasa internet, hanya beberapa operator besar yang sangat dominan.

Dengan nada yang hampir sama, Alem Febri Sonni (Ketua KPID Sulawesi Selatan) mempertanyakan tujuan membangun sistem komunikasi yang demokratis: apakah untuk kepentingan

nasional atau untuk kepentingan pengusaha nasional (wawancara, Makassar, 29 Oktober 2015). Alem melihat regulasi yang berlangsung saat ini hanya untuk kepentingan pengusaha nasional. Ia berpandangan bahwa rujukan utama si pembuat regulasi ini adalah persetujuan pengusaha dan tidak pernah dipikirkan secara serius apakah ini baik untuk masyarakat luas atau tidak. Intinya regulasi lebih banyak berpikir dalam konteks ekonomi.

Menurut Alem Febri Sonni, aspek komunikasi adalah aspek yang abstrak. Aspek yang dampaknya tidak bisa diukur dalam waktu satu dua hari. Ia menyatakan, dampak ini akan sangat panjang, karakter bangsa akan bisa diubah dalam konteks regulasi ini. Kalau kita berbicara tentang kepentingan nasional, seharusnya mengakomodasi seluruh aspek. Di sini seharusnya ada satu sistem yang besar, tapi sistem ini harus berasimilasi dengan kepentingan-kepentingan daerah.

Kalau kita berbicara tentang kepentingan nasional, seharusnya mengakomodasi seluruh aspek. Di sini seharusnya ada satu sistem yang besar, tapi sistem ini harus berasimilasi dengan kepentingan-kepentingan daerah.

Masih berkaitan dengan keadilan, persoalan lain yang hingga saat ini masih dirasakan publik adalah rendahnya fasilitasi dan perlindungan yang diberikan negara kepada kelompok minoritas.

Dalam hal ini, Enda Nasution (FGD di Jakarta, 22 Oktober 2015) berpendapat bahwa undang-undang komunikasi seharusnya

punya semacam peraturan-peraturan yang memberikan insentif bagi mereka yang mau ikut berpartisipasi dalam industri media atau komunikasi. Apakah ini berasal dari industri, apakah dari publik, atau dari mana saja yang penting ada insentif.

Ia menduga, kalau insentif ini tidak ada, atau yang ada justru disinsentif, maka partisipasi tidak akan berjalan maksimal. Juga bagaimana undang-undang tersebut bisa melindungi pemain-pemain yang lemah, atau pihak-pihak yang lemah, sangat perlu untuk diinisiasi. Pengusaha kecil misalnya harus dilindungi, juga audiens seharusnya mendapat perlindungan. Jika ternyata teman-teman di kepulauan di luar Jawa tidak mempunyai akses terhadap informasi, itu berarti melanggar HAM dan negara harus bertanggung-jawab.

Enda melanjutkan, bagaimana kita memastikan bahwa sistem komunikasi demokrasi ini berjalan dengan baik? Salah satu cara adalah tidak boleh ada yang bisa menguasai atau memonopoli informasi. Harus ada pemain lain yang dibebaskan untuk bisa memberikan informasi alternatif. Dengan visi seperti itu maka banyak hal yang bisa kita lakukan. Kalau kita bicara akses informasi, bagaimana cara memberikan warga

Demokratisasi penyiaran dimaksudkan untuk menjaga penyiaran dan konten lokal.

Undang-undang belum secara eksplisit menjamin itu. Jangan sampai perkembangan teknologi melenyapkan peranan media dan konten lokal. Kelanjutan dari itu adalah menjaga kedaulatan Indonesia dalam persaingan dengan jaringan komunikasi global.

negara Indonesia akses terhadap informasi, termasuk dalam hal ini punya akses terhadap internet. Enda pun mengusulkan, untuk menjamin akses tersebut diperlukan sebuah lembaga yang dibiayai negara untuk mengurusinya.

Berkaitan dengan televisi lokal, Santoso dan Bambang Pamungkas dalam forum FGD di Jakarta (22 Oktober 2015) menyatakan, demokratisasi penyiaran dimaksudkan untuk menjaga penyiaran dan konten lokal. Undang-undang belum secara eksplisit menjamin itu. Jangan sampai perkembangan teknologi melenyapkan peranan media dan konten lokal. Kelanjutan dari itu adalah menjaga kedaulatan Indonesia dalam persaingan dengan jaringan komunikasi global.

Ignatius Haryanto, dalam forum yang sama, mengatakan, kita harus mencoba mengambil *angle* dari sisi sebagai rakyat biasa (audiens) dalam melihat persoalan keadilan dalam dunia komunikasi dan media.

“Bagaimana kita melihat audiens pada saat ini? Pertama, saya kira beberapa poin yang menarik untuk dicatat adalah audiens kita tidak tunggal, tapi sangat beragam. Apakah kita bicara tentang remaja? Apakah kita bicara tentang kelas menengah? Apakah kita bicara tentang orang-orang di perkotaan? Apakah kita bicara tentang orang-orang di luar Jawa? Itu akan memberi dimensi-dimensi yang berbeda. Kedua adalah kita hati-hati melihat audiens, tidak semata-mata sebagai konsumen. Karena bagaimanapun audiens adalah warga, adalah publik, adalah warga negara yang punya suara, punya cita-cita, punya mimpi juga. Sehingga suara audiens yang beragam ini sangat penting diperhatikan.” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015)

Persoalan pemerataan juga terkait dengan isu keadilan. Dalam melihat persoalan ini, Ano Suparno (Ketua Ikatan Jurnalis Televisi Sulawesi Selatan) berharap ada dua poin yang menjadi perhatian bersama. Pertama, bagaimana keragaman budaya lokal ini lebih terasa sampai di masyarakat yang menonton. Kedua, bagaimana rasa keadilan dapat diwujudkan dalam penyaluran kanal untuk siaran lokal (Wawancara, Makassar, 29 Oktober 2015). Sekarang menurutnya perusahaan televisi besar mendominasi saluran lokal yang seharusnya diperuntukkan bagi masyarakat atau perusahaan lokal.

Masih berkaitan dengan persoalan keadilan terhadap lokal, Firdaus Cahyadi dari Satu Dunia (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015) menambahkan, dulu telekomunikasi dikuasai oleh negara, tahun 1999 diliberalisasikan, namun ini justru membuat akses semakin susah, terutama di luar Jawa dan daerah-daerah yang kurang punya kemampuan ekonomi. Contoh menarik terjadi di Jawa Barat, ketika masyarakat meminta dibangun BTS, sebuah perusahaan telekomunikasi menjawab bahwa itu bukan wewenangnya. Ketika kemudian ia pergi ke Telkomsel, perusahaan ini pun masih harus melakukan survei, apakah di daerah itu ada nilai ekonominya untuk dibangun BTS. Kejadian ini sangat aneh, seharusnya negara mampu “memaksa” operator melayani warga di seluruh wilayah Indonesia tanpa mempersoalkan nilai ekonominya (Firdaus Cahyadi, FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015).

Firdaus dengan nada heran mengungkapkan bahwa perkembangan teknologi dewasa ini masih dinikmati oleh perusahaan besar dan berpusat di Jawa. Orang-orang di Papua disebutnya masih kesulitan mendapatkan akses komunikasi

dan media. Bahkan ketika di wilayah tersebut terjadi konflik, interpretasi di media adalah interpretasi Jakarta. Sangat minim ruang di media yang dapat digunakan oleh masyarakat Papua untuk mengekspresikan pendapatnya. Kebijakan telekomunikasi ke depan seharusnya memberikan akses agar seluruh masyarakat Indonesia terhubung dan berkomunikasi.

Di samping itu, minimnya kapasitas dan jumlah sumber daya manusia juga menjadi perhatian Onno W. Purbo (Wawancara, Yogyakarta, 3 November 2015). Menurut Onno, Indonesia masih ke-kurangan orang teknik yang bisa membuat teknologi, bukan sekadar operator. Untuk ini ia mengusulkan perlunya mengubah kurikulum, investasi, dan strategi pendidikan di sektor TIK.

Onno menambahkan bahwa industri kita saat ini juga kurang kemampuan manufaktur. Perlu strategi supaya industri manufaktur lokal hidup. Onno berpandangan bahwa peraturan yang ada sekarang membunuh industri manufaktur lokal. Masyarakat hanya dilihat

Menurut Onno, Indonesia masih kekurangan orang teknik yang bisa membuat teknologi, bukan sekadar operator. Untuk ini ia mengusulkan perlunya mengubah kurikulum, investasi, dan strategi pendidikan di sektor TIK.

sebagai konsumen potensial yang diperas secara ekonomi, tapi tidak banyak diberi ruang untuk memproduksi sendiri barang kebutuhannya. Peraturan yang ada hanya cocok untuk swasta dan investor di kota besar dan urban. Wilayah desa, rural, dan tertinggal tidak dilirik oleh investor. Padahal masyarakat desa merupakan penyokong utama kehidupan bangsa.



## D. Batu Sandungan Pasal Pencemaran Nama Baik: Belenggu Kebebasan Berpendapat

Selain kedaulatan rakyat dan keadilan sosial, persoalan ketiga yang menunjukkan bahwa regulasi komunikasi kita tidak demokratis adalah banyaknya hukuman dan kriminalisasi yang dikenakan kepada warga akibat pasal pencemaran nama baik dalam UU ITE. Menurut SAFENet (Southeast Asia Freedom of Expression Network), hingga Maret 2016, ada 150 warga pengguna internet yang terjerat pasal pencemaran nama baik di UU ITE.

Berdasarkan analisis isi, di dalam UU ITE Bab VII tentang perbuatan yang dilarang terdapat sebelas pasal yang membatasi warga negara, yaitu: Pasal 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 dan 37. Di antara pasal-pasal tersebut, ketentuan pada pasal 27 memakan paling banyak korban.

### Pasal 27

- (1) Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan.
- (2) Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan perjudian.

- (3) Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.
- (4) Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan pemerasan dan/atau pengancaman.

Pasal 27 ini tidak sejalan dengan UU Pers yang menjunjung tinggi hak penyebarluasan gagasan. Sayangnya, berkaitan dengan persoalan ini, keberadaan lembaga independen yang dapat melindungi warga negara dan mampu menjadi penyeimbang antara industri dan pemerintah belum ada dan belum diatur di dalam undang-undang.

Persoalan lainnya, UU ITE memuat pasal yang berpotensi membungkam publik terkait dengan informasi publik. Ini adalah Pasal 51 yang berbunyi “Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan Informasi Publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).” Pasal ini berbahaya jika tidak disertai penjelasan yang cukup tentang apa yang dimaksud dengan “melawan hukum”. Sementara dalam penjelasan, hanya disebutkan “Pasal 51 cukup jelas.”

Wahyudi Djafar dari Elsam (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat) menyatakan, bila kita ingin membangun sistem komunikasi yang demokratis, yang harus ditekankan adalah bagaimana mandat di dalam pasal 28 E ayat 3 UUD 1945 bisa dijamin dan dijalankan (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015). Pasal tersebut berbunyi “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.” Tanpa upaya keras melaksanakan mandat tersebut, sistem komunikasi yang demokratis terus menjadi impian belaka.

Di samping itu, dalam regulasi komunikasi masih diberlakukan sensor. Misalnya, di UU Penyiaran, batasan-batasan sensor film cukup jelas dan sensor diberlakukan untuk kategori konten yang dianggap tidak pantas dan melanggar etika (Muhammad Heychael, FGD, Jakarta 22 Oktober 2015). Sensor merupakan wujud dari pembatasan hak berekspresi dan kebijakan ini tidak sesuai untuk negara demokrasi. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, yang dibutuhkan negara ini adalah lembaga klasifikasi yang mengatur *rating* dan distribusi konten media agar tepat pada sasaran audiens yang dituju. Terkait pornografi, suatu konten bisa dilarang jika tidak masuk ke dalam klasifikasi untuk disalurkan ke audiens.

Bila kita ingin membangun sistem komunikasi yang demokratis, yang harus ditekankan adalah bagaimana mandat di dalam pasal 28 E ayat 3 UUD 1945 bisa dijamin dan dijalankan.

## **E. Landasan Filosofis dan Ironi Praktik Demokrasi**

Paparan di atas menunjukkan berbagai persoalan tentang regulasi komunikasi di Indonesia yang masih belum demokratis. Persoalan-persoalan itu tampaknya memiliki kaitan erat dengan landasan filosofi yang melatarbelakangi kehadiran perundang-undangan yang ada. Beberapa undang-undang yang memiliki landasan filosofi demokrasi yang kuat, maka batang tubuh dan implementasinya cenderung demokratis.

Dalam hal ini, UU Pers memiliki landasan nilai demokratis yang cukup kuat dibandingkan dengan undang-undang yang lain. Nilai-nilai ini terekspressi secara eksplisit di dalam sejumlah pernyataan yang menjadi pertimbangan lahirnya undang-undang ini. Seperti misalnya pernyataan yang berbunyi “kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat” dan “kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia”. Di dalam batang tubuh undang-undang ini, nilai-nilai demokratis juga cukup menonjol.

Di samping itu, UU Penyiaran juga memiliki landasan filosofi demokrasi yang cukup menonjol. Dalam “menimbang” terdapat prinsip dan nilai demokrasi yang ditekankan, antara lain kemerdekaan berpendapat, mengakses informasi, perlindungan kekayaan nasional, jaminan keadilan dan kemakmuran, serta penjagaan integrasi nasional dan kemajemukan. Batang tubuh undang-undang ini pun relatif menunjukkan nilai-nilai demokratis. Walaupun demikian, implementasi undang-undang ini jauh dari demokratis dan ditandai konflik berkepanjangan. Persoalan ini disebabkan, antara lain, adanya resistensi yang cukup kuat dari kelompok pengusaha besar televisi Indonesia

dan juga pemerintah terhadap undang-undang ini.

Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik No. 14 tahun 2008 dapat disebut sebagai salah satu produk perundangan di bidang informasi dan komunikasi yang paling demokratis. Jika disimak secara keseluruhan, mulai dari Ketentuan Umum, Konsideran, Pasal-pasal, dan penjelasannya, banyak sekali bermuatan isi yang demokratis. Undang-undang ini memiliki arti penting dalam mewujudkan *good governance*, yaitu tata pemerintahan yang berprinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik.

Muatan demokratis UU KIP tampak pada nilai dan isu utama yang diangkat. Seperti adanya pernyataan pengakuan tentang hak publik dalam memperoleh informasi; keharusan badan publik pemerintah maupun swasta untuk membuka dokumen; dan komitmen untuk mewujudkan prinsip *good governance* dalam sistem pemerintahan, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Demikian pula di dalam “menimbang”, unsur demokrasi sangat jelas, “hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia.” Di samping itu, di dalam undang-undang ini, muatan demokratis itu juga tampak pada Konsideran “mengingat”, yakni Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 F, dan Pasal 28 J UUD 1945 menjadi rujukan. Pasal-pasal itu semua berkaitan dengan kebebasan memperoleh informasi sebagai sebuah perwujudan hak asasi manusia.

Undang-undang lain yang juga memiliki landasan filosofi demokratis adalah Undang-Undang Kearsipan No. 43 tahun 2009. Undang-undang ini dibuat untuk memperbaiki Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-

Ketentuan Pokok Kearsipan, supaya mengikuti perkembangan dan kebutuhan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dipengaruhi oleh tantangan nasional dan global serta perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Arsip didefinisikan sebagai identitas dan jati diri bangsa, serta sebagai memori, acuan, dan bahan pertanggungjawaban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus dikelola dan diselamatkan oleh negara. Undang-undang ini bertujuan untuk menjamin ketersediaan arsip yang autentik dan terpercaya, perlindungan kepentingan negara, hak rakyat, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Keempat undang-undang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam sebuah regulasi yang memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai demokrasi. Salah satu pengecualian di sini adalah UU Perfilman. Meskipun undang-undang ini lahir di masa pasca-Reformasi, nuansa demokratis tidak cukup terlihat. Tidak begitu mengherankan jika kemudian kritikan terhadap UU Perfilman masih terus berlangsung hingga sekarang. Undang-undang ini bahkan sering dianggap sebagai produk perundangan reformasi yang gagal.

Ditinjau dari aspek sejarah, Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman lahir atas inisiatif pemerintah sebagai pengganti dari Undang-Undang No 8 Tahun 1992 tentang Perfilman. Sejarah pembuatan UU Perfilman tahun 2009 ini sangat singkat karena terhitung hanya satu tahun sejak inisiatif mengenai UU ini disiapkan hingga disahkan oleh DPR. Salah satu alasan dari proses yang singkat ini adalah adanya kondisi yang mendesak atas kebutuhan regulasi film karena UU Perfilman

sebelumnya lahir pada masa Orde Baru. Belum setahun sejak UU Perfilman digulirkan, sejumlah pekerja film dan pengamat kebudayaan melontarkan kritik terhadapnya. Mereka menyusun rencana untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK), namun hingga kini belum terdengar apakah rencana mereka dilaksanakan atau tidak. Salah satu kritik yang paling keras yang dilontarkan adalah persoalan sensor film yang masih diatur oleh negara.

Sebelumnya, pada 2008, sejumlah pekerja film sudah pernah melakukan *judicial review* ke MK terhadap UU Perfilman tahun 1992. Meskipun keberatan mereka terhadap pasal mengenai sensor film ditolak, MK memberikan penjelasan bahwa di masa depan sensor film perlu dikaji ulang.

Dalam landasan filosofis undang-undang, terdapat pula dikotomi dalam memandang film, yaitu antara film sebagai karya budaya (ekspresi seni) dan alat penjaga moral bangsa. Pandangan ini yang kemudian membawa dampak pada ketidakjelasan pengaturan perfilman.

Di samping UU Perfilman, UU ITE kurang memiliki tendensi yang kuat dalam menjamin nilai-nilai demokratis. Salah satu contoh di sini adalah undang-undang ini hadir untuk mengikuti perkembangan yang terjadi berkaitan dengan globalisasi dan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang terlihat dari bagian menimbang. Terlihat di dalam “menimbang” nilai-nilai demokrasi tidak cukup eksplisit, tertutup oleh kepentingan yang lebih bersifat ekonomis, seperti perkembangan dan pengembangan teknologi, dan menanggapi globalisasi.

## F. Hambatan Mewujudkan Sistem Komunikasi yang Demokratis

Sejumlah undang-undang yang mengatur komunikasi telah dikaji dalam studi ini. Begitu pula studi lapangan dilakukan untuk dapat menjelaskan persoalan demokrasi ini di level praksis. Secara garis besar temuan studi ini menyimpulkan bahwa sistem komunikasi masih belum demokratis.

Penyebab utama sistem tersebut belum demokratis adalah masing-masing undang-undang bertentangan secara filosofis dan ideologis, atau dengan kata lain antarundang-undang tidak memiliki persamaan paradigmatik dalam mengimplementasikan prinsip UUD 1945 dan demokrasi.

Persoalan paradigmatik ini dinyatakan oleh Mahfudz Siddiq, Ketua Komisi I DPR RI. Dalam pandangannya, Mahfudz (Wawan-cara, Jakarta, 21 Oktober 2015) menyatakan, saat ini kita menghadapi suatu perubahan atau pergeseran kondisi, tapi belum pada pergeseran (penyesuaian) paradigma. Begitu pula dengan *policy making*, proses penyesuaian paradigma belum ada. Saat ini yang terjadi adalah orang-orang telah berubah dalam cara pandang dalam melihat cakupan area komunikasi karena dampak perubahan teknologi menuntut demikian. Namun cara pandang terhadap perlunya perubahan regulasi secara terintegrasi berkarakter demokratis belum muncul.

Konstitusi seharusnya menjadi rujukan dalam mengatur sistem penyiaran atau komunikasi nasional. Menurut Mahfudz Siddiq, ketika dulu ada GBHN, pemerintah memiliki ruang untuk merencanakan pembangunan atau membangun sistem.



Saat ini GBHN tidak ada dan ini bisa dipandang sebagai adanya *loophole* yang mengakibatkan munculnya regulasi yang parsial dan sektoral serta berdurasi pendek. Undang-undang pun berusaha

Saat ini kita menghadapi suatu perubahan atau pergeseran kondisi, tapi belum pada pergeseran (penyesuaian) paradigma. Begitu pula dengan *policy making*, proses penyesuaian paradigma belum ada.

dibuat berdasarkan konstitusi oleh pemerintah atau/bersama dengan DPR. Kedua lembaga negara ini pun berpeluang membuat interpretasi yang berbeda dalam melihat persoalan bangsa dan negara.

Hal yang patut disayangkan adalah belum ada forum nasional yang membahas sistem komunikasi nasional dengan

Menurut Mahfudz Siddiq, ketika dulu ada GBHN, pemerintah memiliki ruang untuk merencanakan pembangunan atau membangun sistem. Saat ini GBHN tidak ada dan ini bisa dipandang sebagai adanya *loophole* yang mengakibatkan munculnya regulasi yang parsial dan sektoral serta berdurasi pendek.

melihat konstitusi sebagai dasar rujukan. Dalam hal ini Presiden sebagai kepala negara seharusnya memiliki inisiatif membangun sistem komunikasi nasional. Dari perspektif ketatanegaraan Mahfudz mengatakan:

“Kita menganut sistem presidensial. Dengan demikian bila ditanya siapa yang bisa merangkai dan menggiring kita pada satu ide bersama tentang sistem nasional itu adalah kebijakan presiden, sebagai kepala negara. Ini bukan masalah undang-undang saja, lihat visi presiden sebagai kepala negara. Kita bicara konstitusi, bukan bicara orang, yakni dalam konteks sistem presidensial. Jadi presiden sebagai kepala negara harus memberikan arah kepada negara dan bangsa ini tentang sistem tadi, sistem komunikasi nasional, sistem pendidikan nasional, sistem pertahanan nasional. Dulu, sebelum konstitusi diamandemen, ada MPR dengan kewenangannya membuat GBHN. GBHN bisa menjawab itu, artinya memberikan amanah dan arahan mengenai sistem tadi, kemudian diterjemahkan ke dalam undang-undang atau *policy* pemerintah. Akhirnya, kita membutuhkan *think-thank*, pemikir tangguh, staf ahli yang baik. Harus ada tim pemikir di setiap instansi negara yang bekerja secara kontinyu. Di Kongres Amerika, anggota kongresnya boleh berganti, tapi mereka mempunyai tim pemikir yang sangat kuat. Dulu kita mempunyai banyak *leader* yang sekaligus *thinker*. Kewibawaan pemikirannya itu sudah institusional derajatnya. Orang melihat Yamin sudah seperti institusi, melihat Hatta juga sudah seperti institusi.” (Wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015)

Dalam kaitan ini Freddy Tulung (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015) menambahkan bahwa persoalan regulasi (penyiaran) saat ini bersumber dari persoalan sejarah dan budaya. Sejarah di sini berkaitan dengan struktur dan proses (termasuk Reformasi). Budaya adalah kebiasaan-kebiasaan yang

berlaku dalam ranah pemerintahan atau birokrasi. Menurut Freddy, dalam melihat persoalan membangun sistem komunikasi yang demokratis sebaiknya kita memetakan persoalannya lebih dahulu, jangan langsung solusi.

Ia mengatakan, ketika reformasi terjadi, ide-ide demokrasi menjadi landasan perubahan penyiaran, ternyata ini tidak ditopang oleh kelembagaan yang kuat atau matang. Demokratisasi terjadi tapi harus berhadapan dengan kondisi atau struktur “lama”. Menteri dan Dirjen berganti-ganti, namun pejabat dan pegawai di Kemenkominfo adalah orang-orang lama, yang berpikir masih dengan cara lama, bersikap dan bertindak dengan cara lama. Sebagian besar birokrat tidak siap dengan orientasi baru. Menurut Freddy Tulung, dalam hubungan ini *leadership* merupakan salah satu unsur penting yang diharapkan bisa melakukan perubahan birokrasi.

Persoalan ini tidak saja menjadi penghambat bagi upaya perwujudan demokratisasi penyiaran, namun juga menjadi tantangan bagi upaya perwujudan konvergensi. Menurut Freddy, ada tiga aspek utama yang selalu harus dilihat, yakni struktur, proses, dan budaya. Yang terjadi di Indonesia adalah perubahan yang sangat drastis, yang menyebabkan ketidakseimbangan antara struktur, proses, dan budaya. Ia menuturkan:

“Kita mulai UU Pers 1999, UU Penyiaran 2002, kemudian UU ITE 2008, UU Telekomunikasi 1999, UU Anti Pornografi 2008, dan UU KIP 2008. Itu semua terjadi pada pasca-Orde Baru yang dimulai pada tahun 1998 yang kita sebut sebagai reformasi. Bila melakukan pendekatan struktural, kelembagaan kita sama sekali tidak mantap. Ibarat mimpi yang begitu tinggi, tidak

diikuti dengan kemampuan struktur, dan kemampuan proses untuk adaptasi. Itu sebabnya dikatakan muncul pemikiran-pemikiran yang sangat demokratis, di dalam kultur budaya yang sangat tidak demokratis, atau paternalistik. Proses demokratisasi kita sendiri tidak pernah matang.”

Selanjutnya Mantan Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik ini percaya, *leadership* bisa mengubah kultur. Karena budaya paternalistik di Indonesia masih dominan. Sayangnya banyak pemimpin yang korup dan tak bisa ditiru.

Freddy juga menegaskan bahwa landasan filosofis dari sebuah sistem harus sejak awal dibahas. Hal ini jarang dilakukan oleh berbagai penelitian, yang umumnya langsung masuk pada persoalan teknis. Freddy Tulung melanjutkan bahwa demokrasi menurutnya ditandai oleh empat ciri: (1) profesionalisme birokrasi, (2) wakil yang representatif (tidak bisa dibeli dengan politik uang), (3) partisipasi publik (tidak hanya pada saat pemilu namun juga pada setelahnya/mengawal pemerintahan), dan (4) berjalannya bisnis secara mandiri. Jika sistem komunikasi ingin demokratis, unsur-unsur tersebut harus dipenuhi.

Harijanto Pribadi (Dewan Pengawas Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia) agak sedikit berbeda dalam melihat belum terwujudnya sistem dan regulasi yang demokratis di Indonesia (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015). Menurutnya, keterbatasan pengetahuan (*knowledge*) pengambil kebijakan menjadi penyebabnya. Harijanto menyampaikan, di Indonesia, pembuat regulasi di bidang teknologi kadang-kadang kurang paham mengenai teknis teknologi, misalnya soal *direct*

*access* pengawasan pemerintah untuk semua sektor bisnis, tidak cocok untuk privasi nasabah. Aturan permintaan kirim log data harian dari operator seluler juga kurang logis dan tidak mungkin diterapkan karena kebutuhan server yang digunakan operasional harian tidak cukup menampung semua log data yang diminta pemerintah.

Sementara itu, Daniel Rudi Hariyanto menyatakan bahwa persoalan yang cukup serius terkait dengan regulasi di Indonesia adalah berkaitan dengan implementasi (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015). Menurut Rudi, sudah terlalu banyak regulasi di Indonesia tapi hampir semua permasalahan terletak pada implementasinya. Revisi juga cenderung memakan biaya yang besar dan penuh kepentingan politis. Bagaimana mengawal implementasi ini menjadi tugas besar para regulator di Indonesia.

# **BAB VII**

## **KEPENTINGAN NASIONAL DAN KEDAULATAN NEGARA DI BIDANG KOMUNIKASI**

### **A. Pengantar**

Kepentingan nasional Indonesia bisa dirujuk dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, yang dirumuskan sebagai: (1) melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari perumusan tujuan nasional ini, bisa dilihat sejauh mana kebijakan di sektor telekomunikasi dan komunikasi mampu meraih tujuan-tujuan ini, terutama dalam konteks melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam perspektif kontemporer, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia meliputi dimensi yang luas. Ia tidak hanya mencakup dimensi demografis atau geografis, tapi juga kebudayaan yang ada di dalamnya. Ini

karena bangsa bukan hanya entitas politik, tapi juga budaya. Bangsa merupakan suatu komunitas budaya (*cultural community*) atau sebagai suatu *cultural nation* (bangsa berbudaya) (lihat Ritzer & Smart, 2012: 949)<sup>13</sup>. Jika demikian, maka perlindungan atas bangsa meliputi pula perlindungan atas budaya-budaya dan narasi-narasi yang ada di dalamnya.

Di sisi lain, kebijakan komunikasi juga harus menjadi bagian dari upaya untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Di era globalisasi sekarang ini, informasi mempunyai nilai ekonomi (*information as commodity*) yang tinggi. Teknologi komunikasi dan informasi telah dikomodifikasi sedemikian rupa guna menghasilkan keuntungan yang berlimpah. Oleh karena itu, penting bagi suatu negara untuk mengelola potensi ekonomi dari kehadiran teknologi ini bagi kesejahteraan warganya.

Selain nilai ekonomi, yang tidak kalah penting adalah keberadaan informasi sebagai bagian dari masyarakat informasi (*information society*). Pengetahuan selalu mempunyai fungsi utama dalam kehidupan sosial, dan yang lebih penting bahwa kekuasaan juga sering didasarkan pada manfaat-manfaat pengetahuan dan bukan melulu pada kekuatan fisik (lihat Ritzer & Smart, 2012: 988). Reproduksi sosial, seperti dijelaskan Ritzer dan Smart lebih lanjut, bukan sekadar reproduksi fisik, tapi juga selalu menjadi reproduksi, yang berarti melibatkan reproduksi

---

13 Menurut Ritzer dan Smart, bangsa bisa dipahami sebagai *cultural community* yang mengacu pada ethos atau pun *political community* yang mengacu pada demos. Ritzer dan Smart lebih jauh menjelaskan bahwa etnos bangsa menemukan fondasi budayanya pada bahasa, agama, pengertian sejarah yang dianut bersama atau mitos mengenai nenek moyang atau asal-usul. Lihat George Ritzer dan Barry Smart (2012), *Handbook Teori Sosial*, Jakarta: Nusamedia.

pengetahuan.

Oleh karena itu, sektor komunikasi dan telekomunikasi haruslah dikelola dengan baik untuk memastikan bahwa Indonesia mendapatkan keuntungan dari kedua sektor itu. Terlebih di era sekarang, ketika pengetahuan secara jelas menjadi jauh lebih fundamental, bahkan strategis untuk semua bidang kehidupan, sangat memodifikasi, dan dalam beberapa hal menggantikan faktor-faktor yang sampai belum lama ini masih menjadi penentu tindakan sosial (Ritzer & Smart, 2012: 990).

Kepentingan nasional harus dibedakan dari kepentingan perusahaan. Kepentingan nasional menyangkut hajat hidup orang banyak. Ia mencakup kepentingan ekonomi, sosial, politik, dan juga budaya. Kepentingan nasional karenanya tidak terbatas pada kepentingan-kepentingan ekonomi pragmatis, yang mengacu pada kepentingan-kepentingan sekelompok orang atau perusahaan. Oleh karena itu, meskipun neoliberalisme acapkali mengaburkan batas-batas kepentingan nasional dengan kepentingan perusahaan, tapi hal itu jelas mengandung suatu perbedaan.

Kepentingan perusahaan barangkali selaras dengan kepentingan nasional ketika ia terkait dengan usaha-usaha menyerahkan dan mencerdaskan masyarakat, tapi kepentingan perusahaan itu sendiri sering kali tidak berkesesuaian dengan kepentingan nasional. Dalam banyak kasus, pejabat publik sering kali lebih memperjuangkan kepentingan-kepentingan perusahaan dibandingkan dengan kepentingan nasional karena beragam alasan. Kenyataan inilah yang sering mengundang pertanyaan, seperti bisa dilihat dari komentar Ignatius Haryanto



dari Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), atas jalannya revisi undang-undang penyiaran berikut:

“Teknologi berkembang dengan luar biasa cepat sehingga undang-undang menjadi ketinggalan zaman. Nah, pertanyaannya adalah wakil rakyat ini sebenarnya mau [mendukung] kepentingan siapa? [Mereka] betul-betul mewakili kepentingan rakyatnya atau mewakili kepentingan-kepentingan industri, misalnya.” (FGD, Jakarta, 22 Oktober 2015)

Selain kepentingan nasional, dimensi lain yang tidak kalah pentingnya adalah isu kedaulatan. Di era informasi sekarang ini, isu kedaulatan jauh lebih sensitif karena melumernya batas-batas negara bangsa. Dunia tanpa batas (*state borderless*) sebagaimana sering digambarkan oleh banyak ilmuwan sosial menggambarkan suatu *trend* baru dunia sekarang, yang akan mendefinisikan kembali makna kedaulatan. Konsep kedaulatan tidak akan menjadi usang, sebaliknya justru menjadi semakin sensitif dan penting.

Di era globalisasi informasi dan komunikasi, kedaulatan tidak lagi persoalan kedaulatan dalam batas teritorial, tapi lebih dari itu. Ia mencakup kedaulatan data yang akan dibahas pada bagian lain bab ini. Jika informasi dipahami sebagai kekuasaan, maka kontrol atas informasi berarti pula kontrol atas kedaulatan suatu negara. Inilah yang menimbulkan rasa cemas sebagian besar orang dalam menghadapi dominasi Facebook, BlackBerry, dan teknologi sejenis lainnya karena hal itu mencakup data dan informasi warga negara.

Alasan itu pula yang kemudian mendorong pemerintah Kanada menghalangi pengambil-alihan perusahaan BlackBerry oleh perusahaan asing. Ketika Lenovo, perusahaan asal Tiongkok, mengutarakan keinginan untuk mengakuisisi BlackBerry, Menteri Keuangan Kanada, Jim Flaherty, memberikan komentar bahwa pembelian perusahaan teknologi lokal oleh asing perlu dibatasi. Menurutnya, BlackBerry mempunyai server yang aman untuk pemerintah Kanada dan Amerika Serikat sehingga perlu ada peninjauan lebih lanjut jika ada perusahaan asing seperti Tiongkok hendak mengakuisisi BlackBerry.<sup>14</sup>

Kedaulatan atau *sovereignty* berasal dari kata Latin *superanus*, dan kata Prancis *souverainete*, yang berarti kekuasaan tertinggi (*supreme power*). *Sovereignty* kemudian mengacu pada dua makna, yaitu “kekuasaan tertinggi yang dilakukan oleh negara atas seluruh anggotanya” dan “kekuasaan yang dilakukan oleh negara yang otonom dalam hubungannya dengan negara lain.” Oleh karena itu, kedaulatan memiliki dua makna. Pertama, kekuasaan tertinggi di dalam negara, yang membangun sistem politik, ekonomi, dan sosialnya. Kedua, kebebasan penuh dari kendali pihak luar.

Krasner (dalam Mansbach dan Raferty, 2012: 906) mengidentifikasi empat aspek kedaulatan negara, yakni: kedaulatan dalam negeri, kedaulatan saling ketergantungan, kedaulatan hukum internasional, dan kedaulatan Wesphalian. Kedaulatan dalam negeri mengacu pada pelaksanaan kewenangan dalam suatu negara; kedaulatan saling ketergantungan

---

14 “BlackBerry Masih Cari Pembeli”, <http://techno.okezone.com/read/2013/09/14/57/866040/blackberry-masih-cari-pembeli>, Minggu, 15 September 2013-05:01 wib.

menyangkut kontrol pergerakan atas pergerakan lintas batas-batas negara; kedaulatan hukum internasional mengacu pada diakuiinya suatu negara oleh negara lain bahwa negara itu setara secara hukum; dan kedaulatan Wesphalia mengacu pada larangan campur tangan luar dalam suatu negara.

Dalam konteks kebijakan komunikasi, aspek kedaulatan dalam negeri dan kedaulatan saling ketergantungan menarik untuk dibahas karena hal itu menyangkut kemampuan negara dalam melaksanakan kebijakan ketika mereka berhadapan dengan kekuatan swasta nasional dan global. Di sektor telekomunikasi, Indonesia sepertinya tidak cukup 'berdaulat' ketika berhadapan dengan kekuatan-kekuatan korporasi lintas batas negara, sedangkan di sektor penyiaran negara kehilangan kedaulatan ketika berhadapan dengan korporasi dalam negeri. Padahal, kedaulatan ini menjadi prasyarat penting untuk membangun telekomunikasi dan penyiaran. Seperti dikemukakan oleh Zulfadly, Ketua Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Wilayah Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII), kedaulatan menjadi syarat penting ketika kita mendiskusikan infrastruktur dan konten internet.

Berangkat dari argumentasi di atas, bab ini akan menganalisis lebih jauh sektor komunikasi dalam konteks kemampuannya dalam melindungi kepentingan dan kedaulatan Indonesia. Fokus analisis akan mencakup tiga dimensi penting teknologi komunikasi dan media, yakni telekomunikasi (internet), penyiaran, dan film.

Pada tahap awal, akan dianalisis kiprah perusahaan-perusahaan asing dan swasta nasional di sektor telekomunikasi

dan penyiaran di Indonesia. Industri film juga akan dianalisis karena ia bisa dilihat dalam dua dimensi yang berbeda, sebagai bagian industri kreatif ataupun sebagai bagian dari ekspresi budaya. Analisis juga melibatkan sejauh mana penguasaan pasar-pasar dalam negeri oleh perusahaan-perusahaan asing, terutama di sektor telekomunikasi dan internet, penyiaran, dan film.

Bagian akhir akan mengulas kedaulatan di bidang budaya. Analisis budaya penting karena komunikasi dan media merupakan bagian praktik kebudayaan. Media menjadi instrumen utama dalam garis di mana budaya-budaya direpresentasikan, dan bagaimana budaya dimarginalkan atau dipinggirkan. Budaya juga punya nilai ekonomi, dan karenanya komodifikasi budaya menjadi isu yang tidak kalah pentingnya. Keseluruhan analisis ini pada akhirnya akan menampilkan suatu gambaran mengenai sejauh mana, sebagai sebuah bangsa, Indonesia berdaulat di sektor telekomunikasi, penyiaran, industri kreatif film, dan budaya.

## **B. Dominasi Asing dalam Industri Telekomunikasi dan Internet**

Sejauh mana kepentingan nasional Indonesia dilindungi dalam bisnis telekomunikasi dan penyiaran pada akhirnya akan sangat ditentukan oleh regulasinya. Jika regulasi membuka peluang bagi penguasaan asing atas sektor-sektor telekomunikasi, maka kepentingan nasional dan kedaulatan nasional akan cenderung lebih surut. Sebaliknya, ketika regulasi secara ketat membatasi investasi asing masuk, maka pemain lokal akan relatif tumbuh dengan baik, dan pengaruh asing akan jauh berkurang.

Oleh karena itu, proyek neoliberalisme selalu menasar pada regulasi, dalam bentuk tiga proyek kebijakan, yakni liberalisasi, privatisasi, dan deregulasi. Di banyak negara, ketiga proyek kebijakan ini menjadi pintu masuk bagi penguasaan perusahaan-perusahaan di negara berkembang seperti Indonesia. Kebangkrutan ekonomi akan mendorong negara bersangkutan untuk mendapatkan pinjaman dari lembaga keuangan internasional, dalam hal ini IMF atau Bank Dunia. Untuk mendapatkan pinjaman, lembaga ini biasanya mensyaratkan perombakan regulasi dalam bentuk liberalisasi, privatisasi, dan deregulasi. Dalam situasi bangkrut, modal asing akan sangat mudah menguasai industri strategis dalam negeri, dan ini yang kemudian terjadi di sektor telekomunikasi.

Dapat dikatakan, sektor telekomunikasi telah melaksanakan dengan sangat baik tiga proyek kebijakan yang lebih dikenal sebagai Konsensus Washington itu. Seperti telah ditunjukkan oleh riset PR2Media terdahulu (Rahayu, dkk., 2015), Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 Tahun 1999 merupakan bagian dari proyek liberalisasi IMF. Krisis ekonomi yang terjadi saat itu memaksa pemerintah untuk meminta bantuan IMF, dan sebagai syaratnya pemerintah harus meliberalisasi sektor telekomunikasi.

Akibatnya, industri telekomunikasi diliberalkan, yang mengakibatkan penguasaan industri ini oleh asing. Ini karena UU Telekomunikasi tersebut tidak membatasi kepemilikan asing di Indonesia. Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan atau penyelenggaraan jasa telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat

(1) huruf a dan huruf b dapat dilakukan oleh badan hukum yang didirikan untuk maksud tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu: a. Badan Usaha Milik Negara (BUMN), b. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), c. badan usaha swasta, atau d. koperasi.

Berbeda dengan sektor telekomunikasi yang terkait erat dengan proyek liberalisasi IMF dan karenanya tidak memberi pembatasan atas kepemilikan, maka tidak demikian halnya dengan penyiaran. Disahkan tahun 2002, regulasi di bidang penyiaran sangat membatasi keberadaan tenaga kerja dan kepemilikan asing di Indonesia. Ini diatur dalam pasal 16, 17, dan pasal 30. Pasal 16 ayat (2) mengemukakan bahwa warga negara asing dilarang menjadi pengurus Lembaga Penyiaran Swasta, kecuali untuk bidang keuangan dan bidang teknik.

Kemudian, pasal 17 ayat (1) menyebutkan bahwa Lembaga Penyiaran Swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) didirikan dengan modal awal yang seluruhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Kemudian, terkait dengan penyertaan modal asing, ayat (2) menyebutkan Lembaga Penyiaran Swasta dapat melakukan penambahan dan pengembangan dalam rangka pemenuhan modal yang berasal dari modal asing, yang jumlahnya tidak lebih dari 20 persen (dua puluh per seratus) dari seluruh modal dan minimum dimiliki oleh 2 (dua) pemegang saham.

Tidak hanya pembatasan SDM dan kepemilikan saham, UU Penyiaran dengan tegas melarang pendirian lembaga penyiaran asing di Indonesia. Ini ditegaskan dalam pasal 30 ayat (1) bahwa lembaga penyiaran asing dilarang didirikan di Indonesia. Aturan

yang sangat ketat inilah yang membuat lembaga penyiaran asing sulit masuk ke Indonesia. Namun, seperti dapat dilihat pada analisis bagian berikutnya di bab ini, masalah dunia penyiaran di Indonesia bukan persoalan kepemilikan asing, tapi lebih pada kuatnya dominasi televisi siaran Jakarta di seluruh Indonesia (lihat Armando, 2012; Rianto dkk., 2012).

Untuk melihat sejauh mana kiprah perusahaan-perusahaan asing di Indonesia, dan bagaimana mereka mendominasi industri telekomunikasi, uraian berikut akan memaparkan pemain-pemain kunci dalam bisnis website, kepemilikan perusahaan telekomunikasi, dan juga pemain utama industri IP (*internet provider*).

Liberalisasi sektor telekomunikasi dimulai 1999, segera setelah Indonesia mengalami kebangkrutan ekonomi pada 1998. Liberalisasi sektor ini telah memaksa pemerintah untuk melakukan privatisasi atas dua perusahaan negara, yakni Telkom dan Indosat. Kontroversi yang masih terjadi hingga saat ini adalah penjualan Indosat ke perusahaan BUMN Singapura, Temasek. Kontroversi terjadi karena posisi penting Indosat (lihat misalnya Dwidjowijoto, 2003: 294). Indosat mempunyai nilai strategis sebagai perusahaan terbesar dan terdepan dalam sambungan telepon internasional untuk Indonesia. Oleh karena itu, pengambil-alihan perusahaan ini oleh asing berarti pelepasan jaringan saraf global bagi Indonesia. Bahkan, perusahaan telekomunikasi Australia, Telstra, hanya diprivatisasi hingga 49 persen saja, dan sisanya tetap dimiliki oleh pemerintah.

Saat ini, Indosat dikuasai oleh Qatar Telecom Group sebesar 65 persen dengan membeli 41 persen saham milik STT

(Singapore Telecommunication Strategies), sedangkan sisanya dari pasar melalui *tender offer*. Pemerintah Indonesia menguasai kurang dari 15 persen saham. Perpindahan kepemilikan Indosat dari Temasek ke Qatar Telecom Group setelah KPPU menyatakan bahwa Temasek telah melakukan monopoli karena Temasek melalui Singtel menguasai 35 persen saham Telkomsel yang dimiliki PT Telkom. Pada tanggal 19 November 2007, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyatakan Temasek Holdings (Temasek) melanggar Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pihak Temasek dinyatakan bersalah karena memiliki saham pada perusahaan sejenis di bidang usaha dan pasar yang sama, yakni PT Telekomunikasi Selular (Telkomsel) dan PT Indosat, Tbk. di mana pangsa pasar kedua perusahaan ini terus meningkat sejak terjadi struktur kepemilikan silang (*cross ownership*) oleh Temasek, dan kini menguasai 83 persen pangsa seluler di Indonesia (Hasan, 2007: 2). Oleh karena itu, BUMN Singapura tersebut harus melepas seluruh sahamnya di salah satu perusahaan operator selular terbesar di Indonesia tersebut. Menurut KPPU kepemilikan silang (*cross ownership*) Temasek telah menimbulkan kerugian di industri seluler. Kepemilikan silang Temasek di Indosat dan Telkomsel telah menimbulkan kerugian konsumen di industri seluler sebesar Rp 14,7 triliun-30,8 triliun selama 2003-2006 (Hasan, 2007: 3)<sup>15</sup>.

Industri telekomunikasi sendiri hampir sepenuhnya dikuasai asing. Berdasarkan D&A Valution Firm (Siregar, 2014),

---

15 Lihat M. Fadhil Hasan, 2008. "Refleksi Persaingan Usaha pada Industri Telekomunikasi di Indonesia", *Bisnis & Ekonomi Politik*, Vol. 8 (4), November 2007, diambil dari <http://indef.or.id/images/xplod/news/jurnal%20persaingan%20usaha%20.pdf>



terdapat 10 operator seluler besar dengan Telkomsel/Telkom, Indosat, dan XL Axiata (sebelumnya Exelcomindo). Pendapatan di sektor ini telah menembus angka Rp 100 triliun. Kemudian, jika dilihat dari kepemilikan perusahaan-perusahaan tersebut, maka tergambar dominasi asing yang sangat nyata. Indosat dimiliki asing (Qtel) 65 persen, pemerintah 14,29 persen, dan publik 20,71 persen. Adapun XL Axiata dimiliki asing (Axiata Investments) 66,485 persen dan publik 33,515 persen. Kemudian Telkom dimiliki oleh pemerintah 53,14 persen dan publik 46,86 persen (publik asingnya 38 persen). Telkomsel dimiliki Telkom (65 persen) dan Singtel (35 persen) (Siregar, 2014). Meskipun demikian, perlu diberi catatan bahwa saham sebesar 65% yang dikuasai oleh Telkom merupakan saham pasif sehingga tidak mempunyai dampak yang signifikan dalam mengendalikan jalannya perusahaan. Sebaliknya, kendali ada di Singtel, anak perusahaan BUMN Singapura, Temasek.

## **1. Pemain-Pemain Utama Industri Internet**

### **a. Industri terkait Laman Web**

Pemain bisnis internet di Indonesia didominasi oleh para pemain global meskipun para pemain lokal mulai tumbuh dan mencuri perhatian. Lima pemain global sebagai website yang dominan dalam industri internet Indonesia adalah Google, Facebook, Blogspot, YouTube and Yahoo. Pemain industri internet ini mampu berkuasa di Indonesia karena pemerintah tidak melakukan pembatasan seperti halnya Tiongkok sehingga posisi paling atas dalam industri internet di Indonesia selalu

dikuasai oleh pemain-pemain global. Meskipun demikian, website lokal juga mulai tumbuh dan berkembang dengan baik. Mereka bisa dikategorikan ke dalam empat tipe besar, yakni: (1) *News and entertainment portals*, (2) *Community-based services*, (3) *E-commerce and payment platforms*, (4) *Entertainment services (gaming, videos, dsb.)*. Beberapa pemain lokal bisa dilihat pada tabel 5 berikut:

**Tabel 5**  
**Laman Web dan Pemain Lokal**

<i>Category</i>	<i>Mature companies</i>	<i>Younger Start ups</i>
<i>News and entertainment portals</i>	<i>Detik, Kompas, Tribunnews, Tempo</i>	<i>Merdeka, Inilah</i>
<i>Community-based services</i>	Kompasiana	Kaskus, lintas.me
<i>Entertainment services</i>	Okezone	Kapanlagi, webgame
<i>E-commerce</i>	Bank Mandiri, BCA	Tokobagus, Lazada, Bhinneka, Tokopedia, Bukalapak

Sumber: "How is Indonesia's Internet Structures?" [http://redwing-asia.com/context/internet-industry-structure/\[07/01/2016 15:34:00\]](http://redwing-asia.com/context/internet-industry-structure/[07/01/2016 15:34:00])

#### b. Industri ISP (*Internet Service Provider*)

Sebagian besar akses internet di Indonesia menggunakan ponsel. Oleh karenanya, tidak mengherankan jika pemain utama industri ISP juga dipegang oleh perusahaan operator telepon seluler. Saat ini, ada sekitar 300 perusahaan ISP di Indonesia, dan 35 di antaranya mempunyai jaringan infrastruktur sendiri, dengan sisanya hanya menjual kembali kapasitas.

Operator ponsel sejauh ini menjadi yang terbesar karena sebagian besar akses internet di Indonesia menggunakan ponsel. Telkomsel dan Indosat menjadi perusahaan ISP terbesar di Indonesia dan mempunyai kemampuan menyediakan layanan *mobile* dan akses internet melalui kelompok perusahaan mereka. XL merupakan perusahaan ISP terbesar ketiga. Beberapa perusahaan penyedia jasa layanan *mobile* dan ISP yang jauh lebih kecil adalah 3, Axis, SmartFren, Esia dan Ceria. Tiga perusahaan layanan *mobile phone* ini (Telkomsel, Indosat, dan XL) menguasai 80 persen pasar operator *mobile phone* di Indonesia sehingga menjadi tidak mengherankan jika ketiganya juga menjadi penyedia jasa ISP yang besar.<sup>16</sup>

Menjelangakhir 2012, ketiga perusahaan itu mempunyai 221 juta pelanggan dari 278 juta pelanggan telepon seluler. Telkomsel menjadi yang paling besar dengan jumlah pelanggan sebanyak 123 juta yang membuatnya menjadi perusahaan penyedia jasa *mobile* ketujuh terbesar di dunia. Indosat mempunyai 55 juta pelanggan, dan XL Axiata mempunyai 42 juta pelanggan. Dengan jumlah pelanggan yang sangat besar tersebut, ketiga perusahaan ini tidak hanya menjadi penguasa pasar layanan *mobile phone* di Indonesia, tapi juga memengaruhi pasar dalam hal menetapkan standar *de facto*, dan bagaimana mereka memilih teknologi apa yang digunakan seperti platform iklan *mobile*, sistem pembayaran dan keamanan yang mempunyai dampak besar bagi perusahaan jasa layanan internet.<sup>17</sup>

Pada masa mendatang, perusahaan-perusahaan di bidang

---

16 Mengenai hal ini lihat "The Structure of Indonesia's ISP Industry" [http://redwing-asia.com/context/isp-industry-structure/\[07/01/2016 15:32:22\]](http://redwing-asia.com/context/isp-industry-structure/[07/01/2016 15:32:22])

17 Lihat "The Structure of Indonesia's Telecoms Industry" [http://redwing-asia.com/context/telecoms-industry-structure/\[07/01/2016 15:29:53\]](http://redwing-asia.com/context/telecoms-industry-structure/[07/01/2016 15:29:53])

internet akan memperoleh pendapatan yang semakin besar dari tumbuhnya pasar telepon seluler dan internet. Dengan 278 juta pelanggan telepon seluler, 15 persen di antaranya telah siap dengan ponsel pintar.<sup>18</sup> Kelas menengah Indonesia sedang tumbuh, dan menjelang 2030 diperkirakan akan mencapai 135 juta orang. Jumlah ini akan melampaui Jerman dan Inggris Raya, dan pada saat itu ekonomi Indonesia akan berada pada urutan tujuh besar dunia.

Tantangan bagi Indonesia adalah apakah pasar-pasar yang tumbuh pesat dan menguntungkan bagi industri telekomunikasi dan internet ini akan dinikmati oleh perusahaan-perusahaan asing atau pemain-pemain lokal. Jika tren saat ini terus berlanjut, dan tidak ada terobosan, maka sangat mungkin bahwa pasar-pasar yang tumbuh itu akan lebih dinikmati oleh perusahaan global dan regional. Indonesia sebatas menyediakan pasar bagi produk-produk layanan industri telepon seluler dan internet.

Data di atas menunjukkan bahwa dari sisi konten dan teknologi, bangsa Indonesia tidak mempunyai cukup kedaulatan. Penguasaan asing atas industri konten dan juga perangkat teknologinya membuat Indonesia tidak mendapatkan keuntungan maksimal atas perkembangan komunikasi dewasa ini. Sebaliknya, hal itu hanya membuat ketergantungan yang semakin besar terhadap produk-produk asing.

## **2. Penguasaan Pasar Indonesia**

Ketika hampir semua kegiatan komunikasi terhubung dengan internet, semua ukuran tentang internet menjadi sangat

---

18 Lihat "Why Invest Tech Sector In Indonesia" [http://redwing-asia.com/why-indonesia/\[07/01/2016 15:28:45\]](http://redwing-asia.com/why-indonesia/[07/01/2016 15:28:45])

penting bagi dunia komunikasi. Internet telah menjadi sarana yang menyatukan sektor telekomunikasi dan penyiaran, dan sangat menentukan perkembangan wajah komunikasi suatu negara.

Hingga akhir 2014, Indonesia menduduki peringkat ke-7 negara dengan pengguna internet terbesar di dunia, setelah Tiongkok, AS, India, Jepang, Brazil, dan Rusia.<sup>19</sup> Kemudian, pada 2015, sejumlah 93,4 juta warga Indonesia mengakses internet. Angka ini diperkirakan naik menjadi 123 juta pada 2018.<sup>20</sup> Sementara, penetrasi internet di Indonesia masih rendah, yakni hanya 28 persen di awal 2015. Angka ini masih sangat rendah, yakni di peringkat ke-20 di kawasan Asia Pasifik.<sup>21</sup>

Dengan pasar yang besar, dan potensi pasar yang lebih besar lagi, Indonesia adalah target yang sangat menggiurkan bagi perusahaan komunikasi global, entah yang akar bisnisnya telekomunikasi, penyiaran, maupun internet. Sebagai contoh, pada 2013, toko *online* Zalora mendapat suntikan investasi 100 juta dollar AS untuk bisnisnya di Indonesia dan negara-negara lain di Asia Tenggara. Di tahun yang sama, XL Axiata dan SK Telecom menginvestasikan 18 juta dollar AS ke dalam *joint venture* bisnis *online*, yang mencakup aktivitas belanja, navigasi, dan lelang di internet.<sup>22</sup>

---

19 <http://www.statista.com/statistics/262966/number-of-internet-users-in-selected-countries/>

20 <http://www.statista.com/statistics/254456/number-of-internet-users-in-indonesia/>

21 <http://www.statista.com/statistics/281668/internet-penetration-in-southeast-asian-countries/>

22 Data dari Redwing, sebuah konsultan untuk investasi bidang internet di Indonesia. <http://redwing-asia.com/>

Selain investasi itu, pasar Indonesia juga menjadi lahan yang lebih menguntungkan perusahaan besar global daripada pemain lokal. Sebagai contoh, saat ini para operator internet dirugikan oleh pertumbuhan perusahaan *over-the-top* (OTT) seperti Google, Facebook, dan Apple. Lonjakan trafik data dari perusahaan itu menuntut operator lokal meningkatkan kapasitas saluran (pita), padahal harga pita ini sangat mahal. Para operator atau penyedia jaringan ini pun tidak mendapat keuntungan dari lonjakan trafik, sementara perusahaan OTT meraup untung besar dari penjualan iklan dan barang digital, serta tidak harus bayar pajak kepada negara.<sup>23</sup> Beban pita saluran yang besar dapat dikurangi jika OTT ini memiliki pusat data (*data center*) di dalam negeri, tapi hingga sekarang hal ini belum bisa diwujudkan.

Sektor telekomunikasi-internet ini juga cenderung diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga mau tidak mau Indonesia berada dalam posisi lemah. Situasi ini berdampak pada aspek ketahanan nasional, khususnya dalam bidang telekomunikasi. Semakin lemah penguasaan telekomunikasi-internet secara teknologis maupun bisnis, tentu semakin lemah ketahanan nasionalnya dalam konteks *cyber*.

Satu solusi besar yang bisa dilakukan adalah pengembangan konten dan aplikasi. Bila kita belum bisa bersaing dengan pemain global dalam hal platform besar, kita bisa mengembangkan konten dan aplikasi berbasis internet supaya lebih banyak warga Indonesia yang menggunakan konten dan aplikasi dalam negeri. Sudah ada sejumlah contoh sukses konten dan aplikasi karya anak bangsa, dari konten internet yang sederhana hingga aplikasi

---

23 Wawancara dengan praktisi industri M. James Falahuddin, Direktur Codephile, Jakarta 25 Maret 2015.

kompleks yang terkait banyak sektor seperti GoJek. Pemerintah memang telah mendorong upaya pengembangan konten dan aplikasi, tapi tentu pemerintah tidak bisa bekerja sendiri, dan butuh dukungan dari berbagai pihak, termasuk universitas untuk menyiapkan sumber daya kreatif yang bisa menjawab kebutuhan masyarakat.

### **C. Kedaulatan Informasi dan Data**

Kedaulatan informasi didefinisikan sebagai: Bagian dari kedaulatan negara yang berhubungan dengan informasi (Gong, 2005). Secara internal, kedaulatan informasi berarti kekuasaan tertinggi dalam pembuatan kebijakan informasi, dan kekuasaan untuk mengatur informasi di dalam negara. Secara eksternal, kedaulatan informasi mengacu pada kesetaraan hukum dengan negara-negara lain dan kebebasan dari kendali eksternal terkait hak dalam memproduksi dan menggunakan informasi.

Bagaimanapun, konsep kedaulatan informasi tersebut sering kali dianggap paradoks dan sulit diterapkan karena tiga faktor, yaitu: globalisasi komunikasi, perilaku warga dalam mengolah informasi, dan perbedaan konsep antara berbagai negara terkait kedaulatan informasi. Bagi negara berkembang, kedaulatan informasi ini lebih sulit lagi diwujudkan.

Faktor pertama, globalisasi komunikasi. Di era internet ini, sebuah negara harus memilih apakah akan masuk atau tidak ke dalam jaringan internet global. Pilihannya ya atau tidak, dan tidak bisa menjadi netral. Ketika sebuah negara masuk ke dalam jaringan informasi global ini, ia harus menyerahkan sebagian

kebebasannya dan mengikuti aturan “lalu-lintas” internasional. Di sini, tiap negara harus melakukan “kompromi” dalam menjaga kedaulatannya sekaligus terlibat dalam pergaulan internasional.

Akibat internet, mustahil bagi negara untuk merancang sebuah sistem untuk menyeleksi dan mengontrol semua informasi yang keluar-masuk wilayahnya. Secara teknik, hal itu mungkin, tapi realitasnya akan butuh banyak sumber daya untuk bisa mencapai hasil yang memadai. Globalisasi komunikasi ini juga sangat berpotensi mengancam upaya negara dalam mengembangkan dan mengonsolidasi budaya dan identitas nasional. Kekuatan dari luar negara itu beroperasi dalam dua aspek, yakni kinerja beragam jenis media yang dikendalikan oleh kekuatan asing (perusahaan multinasional) dan isi beragam media yang tidak lagi bisa disensor oleh negara.

Faktor kedua, perilaku warga dalam mengolah informasi. Globalisasi informasi dan internet juga mengeser kendali informasi dari negara ke tangan swasta dan warga. Negara menjadi lebih sulit, bahkan mustahil, dalam menyaring informasi apa saja yang bisa diterima warganya. Saluran komunikasi yang semakin kompleks dan beragam sudah sangat berbeda dari era 1990-an saat internet belum tumbuh dan berkembang. Saat ini, peran pemerintah sebagai komunikator dan mediator informasi digantikan oleh perusahaan dan warga yang tidak bisa dikontrol oleh batas fisik wilayah kedaulatan negara.

Faktor ketiga, perbedaan konsep tentang kedaulatan informasi antara negara adidaya dan negara berkembang. Ini disebabkan oleh perbedaan cara pandang terhadap aturan politik internasional. Ketika Perang Dingin usai dan negara adidaya



menyerukan “komunikasi internasional yang bebas sepenuhnya”, banyak negara berkembang merasakan bahwa hak dan keamanan mereka terancam. Bagi negara adidaya, kedaulatan informasi lebih dimaknai sebagai arus informasi yang bebas mengalir secara internasional, tapi bagi negara berkembang arus yang bebas itu menjadi sebetulnya penjajahan informasi negara kuat atas negara yang lebih lemah.

Bagi Indonesia sebagai negara berkembang dengan penduduk yang sangat banyak, tiga tantangan itu sungguh nyata dan akan terus semakin kompleks. Seiring perkembangan internet dan inovasi teknologi informasi yang tiada henti, negara berkembang terancam menjadi pasar belaka jika tidak mengembangkan strategi dan langkah untuk menghadapinya.

Isu mendesak lain yang perlu ditanggapi oleh regulator komunikasi (UU Telekomunikasi atau UU ITE) adalah kedaulatan data. Ketika informasi menjadi komoditas yang sangat berharga secara ekonomi dan politik, lautan data dalam internet adalah aset yang harus diamankan dan dikelola negara secara strategis.

Kedaulatan data adalah konsep bahwa informasi yang sudah diubah dan disimpan dalam bentuk *digital binary* tunduk pada hukum di negara tempat informasi itu disimpan. Saat ini, banyak negara menilai diri mereka kurang berdaulat atas data warganya yang dikumpulkan melalui internet.

Sebagian besar keluhan yang dimunculkan adalah isu privasi, karena begitu banyak dan beragamnya data warga yang tercatat dan disimpan melalui internet. Layanan penyimpanan data di awan (*cloud storage*) yang banyak dilakukan organisasi

bisnis maupun pemerintah semakin menggilas batas tradisional geopolitik, yang dulu dipakai sebagai acuan kedaulatan negara.

Dalam era *cloud storage*, data ini tidak hanya tunduk pada hukum di satu negara, jika data ini disimpan oleh sebuah perusahaan asing. Sebagai contoh, jika sebuah perusahaan Inggris menggunakan data center yang berlokasi di Inggris, tapi data center ini dioperasikan oleh perusahaan Amerika, maka data itu tunduk pada *U.S. Patriot Act* dan bisa diakses oleh pemerintah AS tanpa izin perusahaan itu.<sup>24</sup>

Perkembangan terkini, negara seperti Kanada, Jerman, Prancis, dan Rusia sudah merancang dan menerapkan hukum tentang kedaulatan data yang lebih ketat. Undang-undang ini mensyaratkan bahwa data tetap berada secara fisik di negara yang bersangkutan untuk melindungi informasi pribadi warga.

Untuk Indonesia, belum ada regulasi tentang penyimpanan data ini. Bahkan, perusahaan seperti Facebook dan Google, dengan konsumen yang sangat besar di negara ini, tidak memiliki *data center* di Indonesia. *Data center* untuk konsumen Indonesia mereka tempatkan di Malaysia. Perusahaan global tersebut mensyaratkan, *data center* bisa dibuka di suatu negara bila ada setidaknya suplai listrik dari dua sumber yang berbeda. Untuk Indonesia, hanya ada satu sumber yakni PLN.<sup>25</sup>

Di sini, kita bisa melihat bahwa Indonesia masih memiliki posisi yang sangat lemah terkait kedaulatan data.

---

24 <http://mspmentor.net/blog/10-things-know-about-data-security-and-sovereignty-cloud> dan <http://techcrunch.com/2015/12/26/the-clouds-biggest-threat-are-data-sovereignty-laws/>

25 Wawancara dengan praktisi industri M. James Falahuddin, Direktur Codephile, Jakarta 25 Maret 2015.

Tren menunjukkan bahwa akan semakin banyak data pribadi, perusahaan, ataupun pemerintah yang akan disimpan dalam *cloud storage*. Oleh karena itu, regulasi supaya kita lebih berdaulat dalam data adalah sebuah kebutuhan yang mendesak.

#### **D. Kedaulatan dalam Konteks Penyiaran**

Jika dalam industri telekomunikasi dan internet perusahaan-perusahaan asing sangat dominan, tidak demikian halnya dengan industri penyiaran. Jika liberalisasi pasar menjadi pertimbangan kuat regulasi telekomunikasi, maka tidak demikian halnya dengan regulasi penyiaran.

Perbedaan lainnya adalah bagaimana kedua undang-undang ini melihat frekuensi. Undang-undang penyiaran dengan tegas melihat spektrum frekuensi radio sebagai sumber daya alam terbatas dan merupakan kekayaan nasional yang harus dijaga dan dilindungi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945. Namun, tidak demikian halnya dalam undang-undang telekomunikasi. Sebaliknya, pengaruh globalisasi dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang sangat pesat itulah yang menjadi dasar pertimbangan.

Oleh karena itu, industri penyiaran, terutama yang terestrial, relatif imun terhadap kepemilikan asing. Namun, seperti telah dikemukakan di awal, bukan ini yang menjadi pokok persoalan terkait penyiaran.

Persoalan dalam penyiaran adalah terlalu dominannya lembaga penyiaran Jakarta yang bersiaran nasional, dan hal itu

tidak hanya “memakan” lembaga penyiaran swasta lokal, tapi juga “menghabisi” kemajemukan Indonesia.

Secara ekonomi, televisi swasta Jakarta yang siaran nasional menguasai pangsa pasar di Indonesia, dan menyedot sebagian besar iklan televisi. Dari total belanja iklan TV selama 2015, yang sebesar Rp 72,5 triliun, RCTI menjadi stasiun TV yang paling banyak menerima aliran duit belanja iklan sebesar Rp 11 triliun atau rata-rata pendapatan Rp 927 miliar per bulan, diikuti SCTV dengan perolehan kue iklan Rp 9 triliun atau rata-rata Rp 805 miliar per bulan. Terbesar ketiga MNC TV dengan perolehan Rp 8 triliun atau rata-rata Rp 723 miliar per bulan. TVRI menempati peringkat paling buncit dengan raihan Rp 53 triliun atau sebulan hanya meraih Rp 4 miliar.

Jika pendapatan itu dilihat berdasarkan kelompok mediana, MNC Group (RCTI, Global TV, dan MNC TV) menempati peringkat pertama dengan *market share* 35,61 persen, diikuti SCM (SCTV dan Indosiar) sebesar 23,89 persen, dan Grup Viva (Tv One dan ANTV) sebesar 17,01 persen dan Grup Transcorp (TransTV dan Trans7) 15,17 persen.<sup>26</sup>

Dilihat dari perolehan iklan, tampak bahwa televisi-televisi Jakarta yang siaran nasional ini sangat dominan, dan merampas potensi lokal. Stasiun televisi lokal tidak mampu bersaing melawan televisi-televisi Jakarta tersebut sehingga mereka menjadi lebih pragmatis dengan mengambil sumber-sumber pemasukan dari pemerintah daerah (APBD). Sumber daya ekonomi tersedot ke pusat, terutama ke stasiun televisi Jakarta yang saat

26 “Belanja Iklan TV 2015 Ditutup Turun 26,7 Persen,” <http://www.pontianakpost.com/belanja-iklan-tv-2015-ditutup-turun-267-persen>, Nasional Senin, 4 January 2016, 22:04

ini menyelenggarakan siaran nasional tersebut. Ketidapatuhan mereka dalam mengikuti peraturan perundangan memberikan keuntungan-keuntungan pemasaran yang tidak dimiliki oleh perusahaan televisi lokal. Dengan kemampuan memancarkan siaran ke lebih dari 65 persen wilayah Indonesia, stasiun televisi tersebut mampu meraih iklan dalam jumlah besar karena pemasang iklan merasa lebih efisien, dan tidak perlu memasang iklan di televisi lokal.

Akibatnya, televisi lokal hanya mendapatkan iklan lokal yang dari sisi jumlah jauh lebih kecil. Perusahaan-perusahaan nasional yang mempunyai cabang-cabang di daerah tidak perlu memasang iklan ke televisi lokal karena telah dilakukan melalui iklan televisi Jakarta yang siaran secara nasional.

Di sini, masyarakat daerah benar-benar hanya menjadi penonton dan pasar dari televisi-televisi Jakarta yang siaran nasional. Kondisi ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip pengelolaan ekonomi yang berkeadilan. Studi kami sebelumnya mengenai hal ini telah secara jelas memaparkan implikasi merusak lembaga penyiaran Jakarta yang siaran secara nasional (lihat Rianto dkk., 2014; Rianto dkk., 2012).

Dalam studi tahun 2012 terkait dengan dominasi televisi Jakarta, tim PR2Media menyimpulkan dua hal penting akibat sentralisasi dan dominasi tersebut bagi demokrasi (Rianto dkk., 2012: 60-61). Pertama, sistem media yang sentralistik tidak akan pernah mampu merefleksikan dinamika masyarakat dan pemirsanya. Hukum pasarlah yang akhirnya dominan yang membuat media hanya akan melayani kelompok terbesar pemirsa karena alasan *rating*. Tingginya *rating* akan meningkatkan iklan,

dan itu berarti pemasukan bagi perusahaan.

Akibatnya, kelompok-kelompok masyarakat minoritas tidak akan terepresentasikan dengan baik meskipun mereka mempunyai hak yang sama atas frekuensi publik yang dipinjam oleh perusahaan-perusahaan tersebut. Dengan demikian, sistem siaran yang sangat sentralistik gagal atau tidak akan mampu menjamin keberagaman. *Kedua*, sentralisme media akan berujung pada dominasi informasi dan manipulasi kekuasaan politik.

Informasi yang bias membuat masyarakat tidak terinformasi dengan baik, dan hal ini berarti menghalangi partisipasi efektif warga negara. Ini karena masyarakat yang terinformasi dengan baik (*well-informed*) menjadi prasyarat bagi demokrasi. Penelitian PR2Media tahun berikutnya memperkuat kesimpulan ini.

Dalam “Kepemilikan dan Intervensi Siaran: Perampasan Hak Publik, Dominasi, dan Bahaya Media di Tangan Segelintir Orang”, para peneliti di PR2Media berada pada kesimpulan bahwa beberapa stasiun televisi memang digunakan demi kepentingan pribadi ataupun kelompok politiknya. Liputan-liputan televisi yang pemiliknya berafiliasi kepada partai politik tertentu atau pemiliknya menjadi partai politik tertentu cenderung bias. Bukan hanya itu, dominasi Jakarta telah menciptakan kekerasan, eksploitasi budaya daerah, dan penyeragaman yang menghancurkan kemajemukan sebagaimana bisa dilihat dalam kutipan berikut.

“Televisi nasional (televisi Jakarta bersiaran nasional) menjadi instrumen rezim Jakarta yang sangat kapitalistik dalam mengonstruksi daerah sebagai posisi dipandang (objek). Sebagai sebuah objek, masyarakat

di daerah tidak diberi ruang untuk melakukan ekspresi politik, sosial, dan budaya, dari cara pandang orang daerah. Semua dikontrol oleh perspektif pusat sehingga bersifat linearistik, seragam, dan berbau Jakarta. ‘Televisi nasional’ kurang memberikan ruang dan arena bagi ekspresi daerah secara lebih konstruktif.” (Rianto dkk., 2014: 199-200)

Bukan hanya proses objektivikasi masyarakat yang meresahkan bagi kemajemukan Indonesia, tapi keberadaan televisi Jakarta yang bersiaran nasional telah merampas milik lokal demi kapitalisme media.

### **E. Bias dalam Regulasi Perfilman: Produk Industri atautkah Budaya?**

Undang-Undang Perfilman No. 33 Tahun 2009 menjadi dasar utama regulasi film di Indonesia. Namun, belum ada setahun sejak UU Perfilman ini digulirkan, sejumlah pekerja film dan pengamat kebudayaan melontarkan kritik terhadap UU ini. Mereka bahkan menyusun rencana untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) meskipun hingga kini belum terdengar apakah rencana tersebut jadi dilaksanakan.

Salah satu kritik yang paling keras yang dilontarkan adalah persoalan sensor film yang masih diatur oleh negara. Padahal pada 2008, sejumlah pekerja film sudah pernah melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap UU Film tahun 1992 dan meskipun keberatan mereka terhadap pasal mengenai sensor film ditolak, MK memberikan penjelasan bahwa di masa

depan sensor film perlu dikaji ulang. Namun, pada kesempatan ini, bukan sensor yang menjadi pokok persoalan. Sebaliknya, persoalan terkait undang-undang film lebih diletakkan pada ketidakjelasan apakah film dilihat sebagai suatu bentuk industri atautah budaya atau keduanya. Idealnya, industri film merupakan produk budaya, dan sekaligus industri yang mempunyai nilai ekonomis.

Persoalannya, UU Perfilman terlampau menempatkan film sebagai produk ekonomi, dan film hanya mengatur lebih banyak persoalan tata niaga film. Hal itu tercermin dalam pernyataan Slamet Raharjo, sineas senior Indonesia, ketika RUU Perfilman akan disahkan, “Kami tidak menolak karena undang-undang memang perlu. Tetapi sebagian besar RUU perfilman itu berisi soal tata dagang film, dan tidak ada mengenai visi dasar perfilman Indonesia.”

Persoalan ketidakjelasan film sebagai produk industri atautah budaya pada akhirnya menentukan bagaimana seharusnya negara bersikap. Dalam wawancara dengan tim peneliti, Daniel Rudi Haryanto (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015), sutradara film dokumenter, mengemukakan bahwa hal terpenting dalam konteks perfilman adalah mendefinisikan film ini sebagai apa? Apakah film sebagai suatu produk kebudayaan atautah film sebagai produk barang dagangan. Ini karena *treatment* keduanya berbeda. Film sebagai barang dagangan akan sangat berbeda dengan film sebagai bagian dari strategi kebudayaan.



## 1. **Ketiadaan Strategi Budaya**

Prancis dan negara-negara Eropa menjadi yang terdepan dalam melindungi industri budaya mereka, terutama dalam rangka menghambat masuknya film-film Hollywood. Prancis bahkan berhasil mengeluarkan produk-produk audiovisual dari kesepakatan di GATT/WTO (Sasono dkk., 2011).

Ada banyak kebijakan yang bisa dirumuskan suatu negara untuk melindungi atau mempromosikan produk budaya film mereka (Sasono et.al, 2011: 11- 12). Pertama, pemberian kuota. Ini misalnya dilakukan oleh Kanada dan Prancis. Kanada menerapkan kebijakan penyiaran yang secara khusus menyatakan bahwa setiap acara yang disiarkan, harus memanfaatkan secara maksimal, serta tidak boleh mengurangi 'jatah' lazim penggunaan tenaga kreatif warga Kanada.

Prancis juga melakukan hal yang kurang lebih sama. Prancis memberlakukan kuota penayangan film asing sejak 1928, dan bahkan melebihi persyaratan dari Television Without Frontiers. Indonesia pada tataran tertentu juga menggunakan kebijakan model ini.

Kedua, memberikan insentif pajak untuk investasi ataupun produk film nasional. Inggris melakukan hal ini dengan menyediakan insentif pajak investasi dalam film Inggris dan produk televisi. Di Mesir, seorang produser film berhak mendistribusikan sejumlah film tertentu jika dikaitkan dengan produksi film Mesir. Beragam kebijakan ini, termasuk yang sifatnya proteksionis, dilakukan karena film atau produk-produk budaya bukan sekadar barang atau jasa, tapi dianggap sebagai

*public goods*. Oleh karenanya, negara dianggap mempunyai keabsahan atau legitimasi dalam mendukung secara langsung produk-produk budaya negaranya dalam pengertian memberikan proteksi atas produk budaya tersebut (Sasono dkk., 2011: 32).

Negara-negara di dunia biasanya memberikan reaksi terhadap lingkungan global dalam bentuk kebijakan ekonomi dan kebudayaan mereka (Sasono dkk., 2011: 55). Mengutip ahli perdagangan internasional, Andrew J. Flibbert (Flibbert, 2007; Sasono dkk., 2011: 56), regulasi dalam bidang film melibatkan pilihan-pilihan di bidang budaya dan ekonomi sekaligus.

Dalam bidang ekonomi, pada umumnya negara berusaha untuk mendorong terjadinya perdagangan bebas dan memperoleh manfaat sebesar-besarnya. Pola yang umum terjadi adalah membuka pintu seluas-luasnya bagi arus masuk dan memberi pajak yang besar pada film yang masuk agar menambah pendapatan negara.

Sementara itu, kebijakan di bidang kebudayaan, berusaha untuk mempertahankan kedaulatan budaya seperti yang diusung Prancis dan negara-negara Eropa lainnya. Dalam kaitannya dengan kedaulatan budaya ini, negara cenderung melakukan promosi terhadap film-film nasional mereka, baik di pasar dalam negeri maupun di pasar luar negeri melalui promosi internasional.

Di Indonesia, seperti dikemukakan oleh Daniel Rudi Haryanto kepada peneliti (wawancara, Jakarta, 21 Oktober 2015), hingga saat ini, Indonesia belum mempunyai konsep strategi kebudayaan yang cukup kuat untuk membangun film sebagai penetrasi kebudayaan. Film memang mempunyai dampak

ekonomi karena ia merupakan komoditas budaya. Namun, ia juga merupakan produk budaya, dan karenanya membawa nilai-nilai kebudayaan suatu bangsa.

Haryanto mencontohkan film sebagai bagian dari komoditas dan sekaligus bagian dari strategi kebudayaan berupa apa yang dikenal oleh banyak orang sebagai *the Korean Wave*. Film-film Korea Selatan yang menyebar ke negara-negara lain di kawasan Asia telah memengaruhi sedemikian rupa generasi muda yang menonton film tersebut. Film-film menjual Korea Selatan dalam keseluruhan dimensinya, alam, arsitektur kota, fesyen, dan budaya. Para aktor dan aktris dalam *the Korean Wave* pada akhirnya menjadi model bagi banyak generasi muda di kawasan Asia.

Keberhasilan Korea Selatan dalam *the Korean Wave* telah memberi keuntungan ekonomis yang luar biasa. Menurut laporan Asosiasi Perdagangan Internasional Korea, *the Korean Wave* atau sering juga disebut sebagai *Hallyu*, telah mendorong meningkatnya pendapatan yang berasal dari penjualan ekspor barang-barang *merchandise*, film, dan program televisi hingga mencapai US \$1,87 juta atau 0,2 persen dari *Gross Domestic Product* (GDP) Korea (Kim dkk., 2009). Jumlah turis yang datang ke Korea juga terus mengalami peningkatan.

Menurut laporan Asosiasi Perdagangan Internasional Korea, pada 2004, jumlah turis yang masuk ke Korea mengalami kenaikan sebanyak 67 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2003, jumlah turis yang masuk ke Korea adalah 647 ribu maka pada tahun 2004 melonjak menjadi 968 ribu orang. Popularitas drama televisi Korea telah

memengaruhi sedemikian rupa orang-orang di luar negeri untuk berkunjung ke negeri tersebut.

Di Jepang, sebagai contoh, popularitas drama Korea, *Winter Sonata*, telah diikuti oleh minat yang semakin besar para penonton di wilayah itu untuk berkunjung ke Korea. Dalam kaitan ini, Kim dkk. dalam studinya mengenai dampak drama *Winter Sonata* di Jepang mengemukakan, “*Now these women are falling in love with the drama’s main actor, learning Korean and traveling to Korea to visit the sites where Winter Sonata was filmed*” (Kim dkk., 2009: 3).

Di luar keuntungan-keuntungan ekonomis tersebut, Korea Selatan juga mendapati keuntungan yang luar biasa besar dari mulai dikenalnya orang-orang Korea beserta dimensi kebudayaannya. Sesuatu yang belum terpikirkan dengan baik oleh Indonesia.

## **2. Liberalisasi Industri Film**

Ketika penelitian ini dilakukan, pemerintah sedang berupaya mendorong pertumbuhan ekonomi dengan cara menggenjot investasi. Beragam kebijakan diambil guna memuluskan masuknya investasi asing ke Indonesia, salah satunya di sektor film. Jika sebelumnya sektor ini dinyatakan tertutup, maka pada akhirnya pemerintah menyatakan bahwa industri film masuk ke dalam sektor yang terbuka untuk investasi asing. Seperti diberitakan *Kompas* (25 Januari 2016), film terbuka bagi investor asing. Kepala Badan Ekonomi Kreatif, Triawan Munaf, menyampaikan bahwa ada empat subbidang usaha perfilman yang terbuka 100 persen bagi asing, yakni jasa teknik, pembuatan,

pengedaran atau distribusi, dan ekshibisi atau bioskop.

Dibukanya investasi asing untuk sektor film ini diharapkan akan mendorong kegairahan industri film dalam negeri. Liberalisasi industri film ini—meskipun istilah ini ditolak—diharapkan akan mendorong kegairahan dan pemerataan serta peningkatan kompetisi industri. Sebelumnya, subbidang jasa teknik film kategori studio pengambilan gambar, laboratorium pengolahan, sarana pengisian suara, dan pencetakan dan/atau penggandaan film, investasi asing diperbolehkan 49 persen. Adapun untuk sarana pengambilan gambar, penyuntingan, dan pemberian teks harus dimiliki 100 persen investasi dalam negeri. Untuk subbidang usaha pembuatan, pengedaran, dan pertunjukan film, seperti ekshibisi wajib 100 persen dimiliki industri dalam negeri (*Kompas*, 25 Januari 2016).<sup>27</sup>

Ketika laporan ini ditulis pemerintah telah menyiapkan tujuh draf Peraturan Menteri untuk mengatur usaha perfilman. Ketujuh draf itu akan mengatur kewajiban untuk mengutamakan film dalam negeri dan sumber daya alam dalam negeri, syarat dan tata cara pendaftaran usaha serta permohonan izin usaha perfilman, perlindungan terhadap insan film, aturan mengenai insan perfilman asing, tata edar film nasional, pertunjukan serta impor dan ekspor film (*Kompas*, 30 Januari 2016).<sup>28</sup>

Dampak terhadap liberalisasi industri film ini baru bisa dianalisis dalam beberapa tahun ke depan. Namun, liberalisasi ini memberikan suatu gambaran bagaimana negara mengambil sikap terhadap industri budaya, dalam hal ini film.

---

27 "Film Terbuka bagi Investor Asing", *Kompas*, Senin, 25 Januari 2016

28 "Tujuh Peraturan Disiapkan, Perfilman Penting karena Bagian dari Strategi Budaya", *Kompas*, Sabtu, 30 Januari 2016.

Kebijakan ini tampaknya lebih melihat film sebagai komoditas (*cultural commodity*) dibandingkan sebagai produk budaya yang mempunyai nilai strategis lebih dari sekadar nilai ekonomisnya. Oleh karena itu, bukannya proteksi dan promosi atas film dalam negeri yang menjadi prioritas, tapi justru lebih pada usaha meningkatkan nilai ekonomis film melalui pembukaan investasi asing dalam skala luas. Apakah kemudian film akan bernasib seperti sektor telekomunikasi masih memerlukan waktu untuk melihatnya.

## **F. Budaya Nasional**

Budaya merupakan cara hidup suatu bangsa. Namun, globalisasi neoliberal telah mengubah bagaimana budaya dilihat. Neoliberalisme tidak lagi melihat budaya hanya sebatas suatu cara hidup, suatu nilai, tapi sekaligus sebagai komoditas yang mempunyai nilai ekonomi tinggi. Apa yang terjadi dalam *the Korean Wave*, Hollywood ataupun Bollywood adalah refleksi bahwa budaya tidak lagi sebatas suatu nilai yang mencirikan cara hidup suatu kebudayaan, tapi sekaligus nilai ekonomi yang besar.

Maka, pertarungan negara-negara di dunia tidak lagi dalam politik dan perdagangan, tapi juga dalam budaya. Negara-negara dengan kemampuan “mengolah” budaya yang rendah pada akhirnya akan menjadi penonton dari terpaan budaya lain, yang pada akhirnya menggerus budaya mereka sendiri. Diskusi mengenai identitas dan budaya nasional dalam percaturan global kiranya harus diletakkan dalam lanskap diskusi semacam ini.

Di Indonesia, diskusi mengenai eksistensi budaya berada dalam dua persoalan. Persoalan pertama berangkat

dari globalisasi budaya, yang berujung ke dalam apa yang sering disebut sebagai imperialisme budaya. Di sini, Indonesia menghadapi serbuan budaya asing, yang dalam banyak kasus berujung pada marginalisasi budaya nasional. Dalam hal ini, budaya nasional diterjemahkan sebagai budaya yang hidup dan berkembang di negara Indonesia. Ia bisa merupakan budaya Jawa, Bugis, Minangkabau, Batak, dan sebagainya. Budaya-budaya ini tumbuh dan berkembang dalam teritori Indonesia, dan karenanya menjadi bagian dari budaya Indonesia.

Persoalan kedua terkait dengan representasi budaya-budaya itu dalam ruang media, terutama televisi. Seperti telah kita diskusikan pada bagian sebelumnya, dominasi televisi Jakarta telah menimbulkan persoalan representasi budaya lokal. Sebaliknya, yang kemudian muncul adalah eksploitasi budaya lokal dalam nalar Jakarta. Homogenisasi pun terjadi. Dalam situasi semacam ini, persoalan keberadaan budaya nasional akan menghadapi dua tekanan, yang pertama berasal dari televisi Jakarta yang siaran nasional, sedangkan yang kedua dari serbuan budaya asing.

Jika situasi ini terus berlangsung, maka tidak menutup kemungkinan budaya-budaya daerah yang merupakan elemen budaya nasional akan tergerus, dan digantikan oleh budaya lain. Dalam konteks penyiaran, tampaknya, negara tidak cukup berdaulat—dalam aspek kedaulatan yang digagas oleh Krasner—karena ketidakmampuannya melaksanakan kebijakan. Negara tidak mampu menegakkan peraturan perundangan ketika berhadapan dengan korporasi.

# **BAB VIII**

## **BELAJAR REGULASI DAN REGULATOR KOMUNIKASI DARI PENGALAMAN INGGRIS RAYA DAN INDIA**

### **A. Pendahuluan**

Salah satu cara untuk melakukan kajian mengenai bagaimana regulasi komunikasi yang ideal di Indonesia adalah dengan cara memahami terlebih dahulu regulasi yang telah dilaksanakan di negara lain. Selain itu juga perlu dipahami bagaimana regulasi tersebut dijalankan dan dikelola oleh regulator komunikasi di negara lain yang bisa digunakan sebagai referensi untuk perumusan kebijakan mengenai regulasi dan regulator di Indonesia.

Penelitian PR<sub>2</sub>Media sebelumnya mengenai regulasi dan regulator penyiaran dan telekomunikasi di Indonesia (Rahayu dkk., 2015:260-261) menjelaskan bahwa terdapat beberapa negara yang mempunyai regulator tunggal untuk bidang penyiaran dan telekomunikasi: Amerika Serikat dengan *Federal Communication Commission* (FCC), Australia dengan *Australian Communication and Media Authority* (ACMA), Afrika Selatan dengan *Independent Communications Authority of South Africa* (ICASA), Kanada



dengan *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*), dan Inggris Raya dengan *Office of Communications (Ofcom)*.

Merujuk pengalaman beberapa negara di atas, tampak bahwa dalam perkembangan teknologi komunikasi informasi, regulator bidang penyiaran dan telekomunikasi menjadi bagian yang tak terpisahkan. Selain itu, keberadaan regulator komunikasi tunggal tidak bisa dilepaskan dari keberadaan regulasi yang tunggal sebagai landasan dibentuknya regulator tersebut.

Dari beberapa negara di atas, Inggris Raya merupakan satu-satunya negara yang menunjukkan praktik yang baik (*best practice*) dalam pengelolaan penyiaran dan telekomunikasi. Hal ini disebabkan oleh kemampuan negara ini dalam mengelola regulasi komunikasi yang adaptif terhadap perkembangan teknologi, tanpa mengesampingkan baik kepentingan industri maupun kepentingan publik. Kelebihan inilah yang menjadikan kebijakan komunikasi di Inggris Raya bisa digunakan sebagai acuan kebijakan komunikasi bagi negara demokrasi lain, termasuk Indonesia.

Selain menjelaskan bagaimana regulasi dan regulator komunikasi di Inggris Raya sebagai kasus *best practice*, bab ini juga memberikan penjelasan mengenai regulasi dan regulator media dan komunikasi di India. Pemilihan pada negara ini karena India dipandang mirip dengan Indonesia, baik secara politik, geografis (besaran wilayah) maupun demografis (jumlah penduduk). Oleh karena itu, kajian mengenai regulasi dan regulator komunikasi di India cukup relevan digunakan sebagai referensi untuk mengkaji regulasi dan regulator komunikasi di Indonesia.

## B. Belajar dari Inggris Raya

Pemilihan kasus regulasi dan regulator komunikasi di Inggris Raya dilakukan dengan alasan negara ini memberikan perhatian pada penyiaran dan telekomunikasi dengan berprinsip pada keadilan dan kepentingan publik. Negara ini dinilai berhasil menegosiasikan kepentingan pasar dan publik dalam mengatur penyiaran dan telekomunikasi.

Alasan lain, Inggris Raya berhasil melakukan inovasi regulasi komunikasi elektronik sejak tahun 1970-an (Simpson, 2010:217). Salah satu keberhasilannya adalah terobosan untuk merumuskan regulasi komunikasi tunggal meliputi penyiaran dan telekomunikasi, yakni *Communications Act 2003*. Regulasi ini juga mengatur keberadaan dan fungsi lembaga regulasi tunggal, *The Office of Communication (Ofcom)*.

Dalam studi yang dilakukan oleh Paul Smith (2006:929), regulasi komunikasi yang dikeluarkan oleh pemerintah Inggris Raya tersebut bisa dilihat sebagai respons terhadap kemunculan televisi konvergensi, telekomunikasi, dan teknologi komputer yang difasilitasi oleh teknologi digital. Senada dengan Smith, Gillian Doyle dan Douglas W. Vick (2005:75) menganggap bahwa kelahiran *Communications Act 2003* merupakan langkah strategis untuk merespons perubahan teknologi, pelayanan, dan pasar. Regulasi ini juga sekaligus menciptakan regulator tunggal, *Office of Communication (Ofcom)*, yang bertugas mengatasi komunikasi yang konvergen.

Subbab ini menjelaskan berbagai isu mengenai regulasi komunikasi dan regulator komunikasi di Inggris Raya yang akan dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama mengulas

*Communication Acts 2003* dari konteks historis kemunculannya. Ini terutama dikaitkan dengan regulasi komunikasi sebelumnya, kondisi sosial politik, dan perkembangan teknologi di Inggris raya. Bahasan ini juga dihubungkan dengan muatan kebijakan komunikasi yang diatur serta implikasi diterapkannya regulasi tersebut.

Bagian kedua membahas *Ofcom* yang mengatur persoalan telekomunikasi dan penyiaran. Di sini dipaparkan konteks historis berdirinya *Ofcom* yang merupakan gabungan dari beberapa regulator komunikasi, lalu tugas dan wewenang *Ofcom*, dan keanggotaan *Ofcom*. Bagian ini juga mengungkapkan ruang lingkup kebijakan komunikasi yang dikelola oleh *Ofcom* dan dampak kehadiran *Ofcom* dalam sistem komunikasi di Inggris Raya.

Bagian ketiga memberikan analisis mengenai keunggulan pendekatan regulasi dan regulator tunggal di Inggris Raya yang mungkin bisa digunakan sebagai acuan untuk kebijakan komunikasi di Indonesia.

## **1. Regulasi Komunikasi di Inggris Raya: *Communication Acts 2003***

Kebutuhan Inggris Raya untuk menerbitkan regulasi komunikasi tunggal yang mengikuti perkembangan teknologi pada dasarnya disebabkan oleh keinginan pemerintah untuk bisa mengantisipasi munculnya pasar komunikasi yang konvergen (Wheeler, 2001:28; Doyle & Vick 2005:75). Menurut Gillian Doyle dan Douglas W. Vick (2005:75), kebutuhan untuk merumuskan

kebijakan negara terhadap fenomena konvergensi media tersebut dipicu oleh Pemerintahan Partai Buruh yang mulai berkuasa di Inggris Raya pada 1997. Bagi pemerintah saat itu, konvergensi dianggap sebagai revolusi komunikasi yang mengaburkan batasan berbagai sektor media.

Revolusi teknologi digital, dalam pandangan Mark Wheeler (2001:28), mengakibatkan munculnya berbagai kombinasi jenis informasi yakni teks, suara, gambar atau gambar bergerak. Dengan demikian tidak ada lagi perbedaan jenis informasi yang kaku. Lebih lanjut, Wheeler (2001:29) menyatakan bahwa perubahan pasar komunikasi konvergensi inilah yang kemudian mendorong pembuat kebijakan komunikasi bisa menyeimbangkan kesempatan untuk mempertinggi nilai daya saing, efisiensi, dan pertumbuhan, sekaligus mengelola tradisi pelayanan publik dan universalitas.

Senada dengan itu, Paul Smith (2006:930) menganggap bahwa kebijakan komunikasi tunggal ini bermuara pada industri komunikasi terutama pertelevisian yang dipengaruhi oleh perkembangan teknologi digital. Oleh karena itu, pada saat penyusunan kebijakan pertelevisian di Inggris Raya pada akhir 1990-an muncul keinginan untuk membuat regulasi komunikasi yang lebih terintegrasi, sebagaimana dikatakan oleh Smith:

*“Not until the mid 1990’s, however, did the need for a single communications regulator reach the top of the UK’s television policy-making agenda. Undoubtedly, this increased salience owed much to the development of digital technology. Against this background, a consensus emerged in favour of regulatory reform. Crucially, however, significant differences remained over the precise*

*nature of the changes required. Put simply, a more unified system of UK communications regulation was supported by different policy stakeholders for different reasons.”*  
(Smith, 2006:930)

Secara singkat, Smith juga menyatakan bahwa kemunculan regulasi ini menunjukkan perhatian pemerintah Inggris Raya untuk mengubah kebijakan mengenai penyiaran menjadi kebijakan komunikasi.

Gagasan mengenai kebijakan komunikasi tunggal yang terwujud dalam *The Communications Act 2003* dimulai akhir tahun 2000 ketika pemerintah Inggris mempresentasikan *Communications White Paper A New Future For Communications*.

Dokumen yang sering disebut dengan *White Paper* ini memuat rencana pemerintah Inggris untuk menyusun undang-undang komunikasi. Dokumen ini dipersiapkan oleh departemen perdagangan dan industri (*Department of Trade and Industry*) dan departemen budaya, media, dan olahraga (*Department of Culture, Media, and Sport*). Dokumen ini merupakan respons terhadap *Green Paper: Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age* yang diterbitkan pada tahun 1998 (Wheeler, 2001:28).

Perumusan *White Paper* oleh dua departemen yang berbeda tersebut, bagi Wheeler (2001:29), merefleksikan perbedaan pendekatan komunikasi dari kedua departemen tersebut. Dari pandangan *Department of Trade and Industry* (DTI), pemerintah percaya bahwa sektor komunikasi di Inggris Raya seharusnya menjadi pasar yang paling dinamis dan kompetitif di dunia.

Sedangkan dari pandangan *Department of Culture, Media, and Sport* (DCMS), pemerintah berupaya menyeimbangkan tujuan industrial dengan tujuan kepublikan untuk memastikan masyarakat baik sebagai warga negara maupun konsumen mempunyai akses yang universal terhadap serangkaian pelayanan komunikasi yang berkualitas tinggi.

Perpaduan pendekatan DTI dan DCMS dalam *White Paper* ini mengindikasikan adanya keinginan pemerintah Inggris Raya untuk menegosiasikan kepentingan politik antara pemerintah dan industri audio-visual, telekomunikasi dan informasi (Wheeler, 2001:30).

Alasan lain dirumuskannya *White paper* ini adalah keinginan pemerintah Inggris Raya mengembangkan metode efektif untuk memberikan ruang kompetisi yang efektif dalam pasar digital. Namun begitu, dengan alasan bahwa pelayanan berbasis komunikasi mempunyai nilai politik dan juga ekonomi, pemerintah Inggris Raya menganggap perlu untuk melakukan kontrol arus informasi. Ini dimaksudkan untuk memastikan akses terhadap pelayanan, pluralitas dalam pelayanan, dan pemeliharaan layanan publik dalam berbagai *platform* serta saluran informasi (Wheeler, 2001:30).

Persoalan lain yang menjadi latar belakang dirumuskannya *White Paper* ini adalah keprihatinan pemerintah sehubungan dengan meningkatnya kesulitan yang dihadapi oleh berbagai regulator, seperti *Independent Television Commission* (ITC), *The Office of Telecommunications* (OfTel), *Broadcasting Standards Commission* (BSC), *Radio Authority* (RA), dan *Office for Fair Trading* (OFT).

Pemerintah menilai lembaga-lembaga tersebut terlalu kaku dalam memberikan pelayanan, terkotak-kotak pada bidang masing-masing, dan pelayanan yang membedakan antara penyiaran dan telekomunikasi ataupun publik dan privat tidak sesuai dengan kebutuhan yang berkembang (Wheeler, 2001:30). Dengan alasan inilah, gagasan mengenai *Office of Communications (Ofcom)* sebagai regulator komunikasi tunggal lahir (Wheeler, 2001:30).

Berdasarkan alasan-alasan di atas, dokumen *White Paper* dirumuskan sebagai landasan menyusun *Communications Act 2003*. Menurut Doyle dan Vick (2005: 75), regulasi tunggal tersebut merupakan legislasi yang paling komprehensif dalam sejarah regulasi komunikasi di Inggris Raya. Berdasarkan hasil studi yang dilakukan oleh Richard Collins (2006: 337) tercatat *Communication Act 2003* mulai diterapkan di Inggris Raya pada 29 Desember 2003. Pengesahan tercatat pada 17 Juli 2003. Pada saat itulah, untuk pertama kalinya, pengelolaan penyiaran dan telekomunikasi disatukan dalam sebuah regulasi tunggal.

Pada bagian awal, halaman muka *Communications Act 2003* memuat beberapa hal penting, yaitu posisi *Ofcom*, infrastruktur komunikasi terutama tentang ketentuan jaringan dan layanan komunikasi elektronik serta spektrum elektromagnetik, konten komunikasi termasuk ketentuan mengenai layanan televisi dan radio, serta kepemilikan media yang mencakup ketentuan proses *merger*. Berikut akan dipaparkan satu per satu hal-hal yang diatur di dalam undang-undang ini, kecuali mengenai *Ofcom* akan dijelaskan tersendiri di bagian lain di bab ini.

Terkait dengan infrastruktur komunikasi, bagian kedua

*Communications Acts 2003* memuat regulasi mengenai jaringan komunikasi elektronik dan infrastruktur dalam penyampaian pesan komunikasi. Menurut Doyle dan Vick (2006:77), kebijakan mengenai infrastruktur komunikasi ini telah mengubah sejumlah arahan Uni Eropa dalam mempromosikan kompetisi dan akses bagi pendatang baru. Kebijakan ini sekaligus mengatur pembatasan dominasi pasar di berbagai sektor yang relevan.

Di samping itu, *Communications Acts 2003* juga telah mengubah sistem lama pemberlakuan lisensi dan penyedia infrastruktur komunikasi. Dalam hal ini Doyle dan Vick menjelaskan:

*The Act gives Ofcom extensive powers in connection with management of the electromagnetic spectrum. Building on the market-based approach to spectrum management adopted in the UK in 1998 (under the Wireless Telegraphy Act 1998), the Communication Act paves the way for spectrum trading.*

*Ofcom has been empowered to permit companies to sell their right to use spectrum, subject to restrictions necessary to protect the public interest. The intention is to create a secondary market in UK spectrum rights that could include licensed and unlicensed spectrum users.*

*According to the Government, spectrum trading should permit a speedier and more efficient means of reallocating the spectrum than administrative planning: 'It is self-evident that, in an efficient market, trading (i.e. finding a buyer at the "right" price) will be less onerous than having to satisfy the regulator that a newcomer's need for spectrum is greater than that of the incumbent.'* (Doyle & Vick, 2005:78)



Penjelasan ini menegaskan bagaimana kebijakan mengenai infrastruktur komunikasi di Inggris Raya diurus oleh *Ofcom* sebagai regulator komunikasi tunggal.

Selanjutnya, dalam pengaturan mengenai konten komunikasi, Doyle dan Vick (2005:78) melihat bahwa *Ofcom* menerapkan tiga lapisan regulasi konten yang dibedakan atas jenis institusi media dan regulatornya, sebagaimana terlihat dalam bagan di bawah ini:

	Applies to:	Regulator:
THIRD TIER: High level PSB requirements	BBC; some commercial/PSB broadcasters	Self-Regulation
SECOND TIER: Easily quantifiable/ measurable PSB requirements (e.g. quotas)	BBC; some commercial/PSB broadcasters	OFCOM
FIRST TIER: Basic level of obligations	All broadcasters	OFCOM

**Gambar 3**

**Pendekatan Berlapis pada Regulasi Konten Komunikasi di Inggris Raya**

Sumber: Doyle & Vick 2006:79

Dari bagan di atas terlihat, pada lapisan pertama, semua stasiun penyiaran dikenai kewajiban dasar konten agar mematuhi hal-hal pokok sebagai berikut: selera dan kesopanan, akurasi dan ketidakberpihakan, perlindungan pada kaum minoritas, periklanan dan sponsor, akses untuk kaum difabel, dan kesetaraan (lihat Doyle & Vick, 2006: 80).

Pada lapisan kedua, stasiun penyiaran pelayanan publik diatur untuk memenuhi standar tertentu yang berkaitan dengan perhitungan atau ukuran-ukuran tertentu, misalnya: penentuan kuota untuk produksi independen, produksi lokal, jumlah berita dalam waktu-waktu utama penyiaran, serta pengaturan penyiaran terkait partai politik.

Sementara itu, pada lapisan ketiga, pengaturan kembali diarahkan untuk penyiaran komersial. Penyiaran ini diwajibkan untuk mengatur keberagaman konten komunikasi, baik yang berkaitan dengan pendidikan, kebudayaan, keagamaan maupun kebutuhan kaum difabel. Yang menarik pada lapisan ini adalah diterapkannya model swa-regulasi oleh institusi komunikasi yang bersangkutan.

Dibandingkan dengan pengaturan mengenai infrastruktur komunikasi dan konten komunikasi, pengaturan mengenai kepemilikan media adalah yang paling kontroversial dalam *Communications Acts 2003*. Menurut Doyle dan Vick (2005:83), kebijakan kepemilikan media dalam regulasi tersebut cenderung membebaskan media yang ada, dan aturan mengenai kepemilikan silang media telah membawa pengaruh besar bagi organisasi komersial. Berikut pandangan Doyle dan Vick atas prinsip pengaturan ini:

*“that the commercial media in the UK need new sources of investment; that the source of this investment is unimportant so long as effective content regulation assuring quality and diversity is in place; and ‘ownership rules must reflect the reality of a global marketplace’. The essence of Government policy in this area was expressed in a consultation paper that preceded publication of the first draft of the Communications Bill.” (Doyle & Vick, 2005:83)*

Dengan berbagai pengaturan terkait dengan *Ofcom*, infrastruktur, konten dan kepemilikan media, *Communications Act 2003* merupakan regulasi yang sesuai dengan tren jangka panjang yang mengarah pada deregulasi guna mempromosikan kompetisi di bidang komunikasi di Inggris Raya. Pertanyaan relevan yang patut diajukan di sini adalah bagaimana regulasi ini memberikan wewenang kepada *Ofcom* sebagai regulator tunggal?

## **2. Regulator Komunikasi di Inggris Raya: *The Office of Communication***

Kebutuhan akan adanya regulator tunggal di bidang komunikasi telah digagas oleh pemerintah Inggris Raya sejak akhir 1990-an dan berlanjut pada awal 2000-an (Doyle & Vick, 2005:75). Gagasan ini muncul sejak perumusan *Communications White Paper A New Future For Communications* pada tahun 2000.

*White Paper* menyatakan beberapa tujuan utama pendirian *Ofcom*, yaitu: (1) memberi perlindungan terhadap kepentingan konsumen dalam pilihan, harga, kualitas layanan, dsb.; (2)

memelihara konten berkualitas tinggi dengan memastikan penyediaan beragam program yang plural dan mencerminkan ekspresi publik; (3) melindungi kepentingan warga negara dengan mengelola konten yang bisa diterima oleh standar komunitas; serta (4) menyeimbangkan kebebasan berpendapat sekaligus melindungi materi yang merusak dan memastikan perlindungan terhadap keadilan dan privasi (Wheeler, 2001:31).

Untuk memastikan *Ofcom* melaksanakan tujuannya, dokumen ini memberikan gambaran mengenai berbagai wewenang *Ofcom*, yakni menciptakan pasar yang dinamis, memelihara pluralitas dan keragaman, memastikan akses universal dan pelayanan publik, serta melindungi kepentingan warga negara dan konsumen (Wheeler, 2001:31).

Hanya tiga tahun setelah gagasan mengenai *Ofcom* dirumuskan dalam *White Paper*, keberadaan lembaga ini secara eksplisit dinyatakan dalam *Communications Act 2003*. Dalam regulasi ini, *Ofcom* menjadi pengelola tunggal dari lima institusi yang mengatur kebijakan media massa dan telekomunikasi, setelah sebelumnya mereka berdiri sendiri.

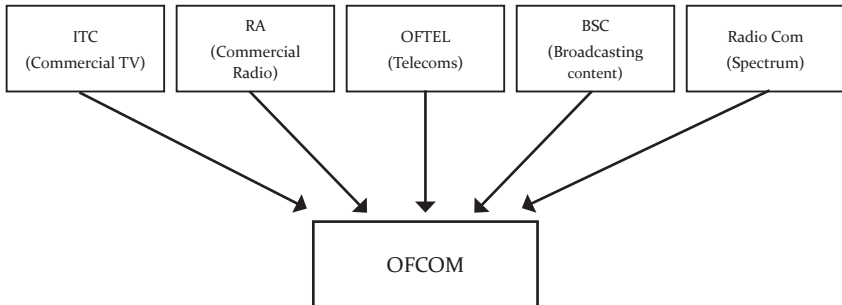
Kelima institusi tersebut, pertama, *Independent Television Commission (ITC)*. Lembaga ini bertugas menata standar program, kualitas teknis penyiaran, memberikan izin dan mengatur periklanan melalui televisi serta kompetisi dalam industri penyiaran.

Kedua, *Radio Authority (RA)*. Lembaga ini bertanggung jawab mengatur regulasi dan perizinan radio di luar BBC serta mengatur frekuensi, program, iklan, dan mengawasi kepemilikan radio.

Ketiga, *Office of Telecommunications (OFTEL)*. Lembaga ini mengatur kompetisi sekaligus melindungi hak dan kepentingan konsumen telekomunikasi.

Keempat, *the Broadcasting Standards Commission (BSC)*. Lembaga ini berfungsi untuk merumuskan dan mengatur standar penyiaran dan keadilan dalam menyelenggarakan penyiaran.

Kelima, *Radio Communications Agency (Radio Com)*. Lembaga ini berwenang mengatur pengelolaan spektrum untuk kepentingan non-militer termasuk dalam hal perizinan, dan pengawasan spektrum. Konvergensi kelima regulator tersebut dapat dilihat dalam bagan 1.



**Gambar 4**

### **Konvergensi regulator komunikasi di Inggris Raya**

Sumber: Doyle & Vick (2005:76)

Konvergensi kelima badan tersebut bertujuan, antara lain, untuk mencapai efektivitas kerja dan efisiensi biaya sebab semua sektor dalam penyiaran dan telekomunikasi tersebut saling berhubungan (Rahayu, dkk. 2015:264).

Dalam melaksanakan fungsinya, *Ofcom* memiliki kewajiban mendiskusikan atau mengonsultasikan dengan berbagai pihak rencana kebijakan penyiaran dan telekomunikasi sebelum memutuskannya (Doyle & Vick, 2005:76). Pihak yang dimaksud meliputi berbagai institusi pemerintahan, majelis-majelis nasional dan regional serta kelompok-kelompok industri yang bergerak di bidang penyiaran dan telekomunikasi. Selain itu, regulasi juga mengamanatkan *Ofcom* untuk membentuk *Consumer Panel* dan menyiapkan sub-komite yang disebut dengan *Content Board* yang membantu merumuskan regulasi mengenai konten penyiaran.

Berdasarkan catatan Doyle dan Vick (2005:76), dalam tujuh bulan sejak didirikan, *Ofcom* telah melakukan lebih dari 55 konsultasi terkait sejumlah isu penyiaran dan telekomunikasi. Proses konsultasi ini menunjukkan kontribusi pemangku kepentingan penyiaran dan telekomunikasi di Inggris Raya untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan.

Dalam dua tahun pertama setelah *Ofcom* dibentuk, terdapat perdebatan mengenai fungsi lembaga regulator komunikasi ini di parlemen. Perdebatan ini bermuara pada bagaimana *Ofcom* dapat menyeimbangkan kebijakan ekonomi dan budaya yang sering berseberangan. Di satu sisi, *Ofcom* bertanggung jawab mewujudkan pasar media dan komunikasi yang dinamis dan kompetitif. Beberapa hal yang dilakukan misalnya mengadopsi pendekatan yang lunak dalam pembuatan kebijakan, mengawal pembuatan swa-regulasi, mengawasi kekuatan pasar guna memastikan penggunaan spektrum radio secara optimal, dan membantu mempromosikan pasar media baru.

Di sisi lain, *Ofcom* dihadapkan pada sikap pemerintah yang tidak menyepakati adanya deregulasi penuh terhadap industri komunikasi dengan alasan badan ini juga bertanggung jawab dalam menjaga nilai-nilai pelayanan publik sebagai prinsip universalitas (Doyle & Vick, 2005: 77).

Dalam studinya mengenai politik kebijakan televisi di Inggris Raya, Paul Smith (2006:40) berargumen bahwa pembentukan *Ofcom* dipengaruhi oleh kebijakan mengenai televisi pada akhir 1990-an dan awal 2000-an. Secara khusus Smith menjelaskan beberapa faktor yang memengaruhi terbentuknya *Ofcom*.

Pertama, kepentingan media komersial di Inggris Raya dan upaya mereka untuk menggunakan konteks konvergensi media untuk memberikan pembenaran terhadap deregulasi di bidang penyiaran.

Kedua, komitmen pemerintahan yang dikendalikan oleh Partai *New Labour* terhadap prinsip-prinsip pasar bebas dan inovasi kebijakan.

Ketiga, adanya 'perang' regulasi komunikasi antara *Independent Television Commission (ITC)* dan *Office of Telecommunications (OfTel)*. Terakhir, tawar menawar antara berbagai departemen yang saling bersaing dalam pemerintahan yang dikendalikan oleh Partai Buruh. Dalam hal ini, Smith menilai keberadaan *Ofcom* sebagai perwujudan institusional dari pendekatan partai *New Labour* terkait dengan kebijakan komunikasi daripada sekadar sebuah produk regulasi yang menyesuaikan dengan perubahan teknologi.

### 3. Analisis Regulasi dan Regulator Komunikasi di Inggris Raya

Kebijakan pemerintah Inggris Raya untuk membentuk regulasi dan juga regulator tunggal mempunyai berbagai pengaruh dalam sistem komunikasi di negara tersebut. Studi yang dilakukan oleh Doyle dan Vick (2005:86) menjelaskan beberapa dampak dari disahkannya *Communication Acts 2003*. Pertama, regulasi ini mengakibatkan regulasi yang sebelumnya ada menjadi tidak berlaku. Kedua, kehadiran regulasi ini meningkatkan kompetisi global dalam industri media di Inggris Raya.<sup>29</sup>

Berdasarkan pengalaman Inggris Raya, pelajaran apa yang bisa dijadikan acuan untuk perumusan regulasi dan regulator komunikasi di Indonesia? Dari penjelasan di atas, ada beberapa hal penting yang perlu dipertimbangkan dalam perumusan regulasi komunikasi yang terintegrasi, adaptif, dan demokratis, dan membela kepentingan nasional.

Pertama, untuk menjawab apakah regulasi komunikasi di Inggris Raya bersifat integratif, maka di sini dapat dikatakan bahwa *Communications Act 2003* bersifat integratif karena menggabungkan regulasi media penyiaran dan telekomunikasi. Undang-undang ini juga telah menggabungkan berbagai regulator menjadi sebuah badan regulator komunikasi tunggal yakni *Ofcom*. Dengan konvergensi tersebut dapat dinilai bahwa regulasi dan regulator komunikasi di negara ini telah terintegrasi dengan baik. Konvergensi ini mampu menjawab tantangan perkembangan zaman yang telah mengubah proses produksi,

29 Di sini *Ofcom* sering dianggap sebagai regulator ekonomi karena posisinya cenderung lebih berpihak pada pasar ketimbang warga negara.



distribusi, dan konsumsi pesan komunikasi yang bisa dilakukan melalui *multiplatform*.

Kedua, untuk menjawab apakah regulasi komunikasi di Inggris Raya bersifat adaptif, bisa dikatakan di sini bahwa *Communications Act 2003* juga telah bersifat adaptif karena kehadirannya merespons perubahan teknologi digital. Teknologi ini telah mengakibatkan perubahan fundamental dalam jenis pelayanan dan pasar komunikasi. Regulasi ini kemudian memberikan wewenang pada *Ofcom* sebagai regulator komunikasi tunggal untuk mengatasi berbagai aspek komunikasi yang bersifat konvergen. Dapat pula dikatakan di sini, regulator komunikasi di negara tersebut juga bersifat adaptif.

Ketiga, untuk menjawab apakah regulasi komunikasi di Inggris Raya bersifat demokratis, bisa dikatakan bahwa regulasi tersebut bersifat demokratis karena pembuatan regulasi ini melibatkan berbagai pihak yang terkait dan pengembangan sistem komunikasi dilakukan melalui pendekatan demokratis. Keterlibatan dua departemen yang bertolak belakang, yakni *Department of Trade and Industry* dan *Department of Culture, Media, and Sport*, menunjukkan iktikad baik dari penyelenggara pemerintahan di negara tersebut dalam menyeimbangkan antara aspek ekonomi dan budaya dalam pengaturan komunikasi.

Selain itu, regulasi ini juga mewajibkan seluruh institusi komunikasi untuk memberikan akses pada kaum difabel dan juga kaum minoritas. Dua contoh tersebut menunjukkan adanya upaya untuk memberikan ruang yang setara bagi seluruh pemangku kepentingan terkait dengan penyiaran dan telekomunikasi. Untuk menjawab apakah regulasi bersifat demokratis, sebagai regulator

komunikasi tunggal, *Ofcom* pun bertugas untuk melindungi warga negara sekaligus menjamin mereka atas keberagaman konten komunikasi.

Keempat, untuk menjawab apakah regulasi komunikasi di Inggris Raya membela kepentingan negara, bisa dikatakan bahwa regulasi tersebut berhasil menyeimbangkan kepentingan untuk menjadikan Inggris Raya sebagai pasar komunikasi yang paling dinamis dan kompetitif dengan kepentingan untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal di bidang komunikasi.

Berkaca dari pengalaman Inggris Raya, sangat dimungkinkan Indonesia mengadopsi pola perumusan regulasi dan regulator tunggal di bidang komunikasi seperti yang berlaku di sana, dan tentu saja, adopsi ini perlu menyesuaikan dengan konteks Indonesia.

### **C. Belajar dari India**

Secara politik India memiliki kemiripan dengan Indonesia, yaitu keduanya merupakan negara demokratis. India merupakan negara demokratis dengan jumlah penduduk terbesar pertama di dunia, sementara Indonesia merupakan negara demokratis terbesar ketiga di dunia setelah India dan Amerika Serikat.

Luas wilayah negara India dan Indonesia juga memiliki kemiripan. India terdiri dari 28 negara bagian, sementara Indonesia terdiri dari 34 provinsi. Dengan demikian regulasi yang dirumuskan pada level pusat memiliki potensi kesulitan yang besar dalam implementasi di setiap wilayah, apalagi setiap

negara bagian atau provinsi tersebut memiliki karakter sosial-budaya yang berbeda.

Demikian pula secara ekonomi, India dan Indonesia memiliki kemiripan, yaitu negara dengan pendapatan menengah dan sama-sama berkembang positif. Demikian pula secara sosial-budaya, masyarakat India dan Indonesia berusaha mewujudkan kehidupan yang demokratis namun terkendala dengan konflik antarkelompok yang potensial merusak tatanan politik yang terbuka dan mendorong terwujudnya kebebasan beropini dan berekspresi.

Subbab ini akan membahas regulasi dan regulator komunikasi di India yang kemudian akan dilengkapi dengan analisis mengenai regulasi dan regulator komunikasi di Indonesia sebagai upaya pembelajaran bagi perumusan kebijakan mengenai komunikasi di masa mendatang.

## **1. Regulasi Media dan Komunikasi di India**

Sebelum membahas bagaimana regulasi komunikasi dan media di India, penting untuk memahami konsep komunikasi dan media secara umum untuk kemudian bisa memahami regulasi mengenai media dan komunikasi. Komunikasi adalah proses dan prosedur di mana informasi diproduksi, didistribusi, dan dipertukarkan dalam beragam metode. Sementara media adalah wahana atau instrumen untuk menyimpan dan mempertukarkan informasi.

Proses komunikasi pada level makro seperti halnya interaksi antara negara, masyarakat, pasar, dan media, memerlukan

regulasi. Regulasi tidak hanya mengatur interaksi antarentitas, melainkan juga menunjukkan visi suatu negara atas proses komunikasi bagi warganya.

Regulasi media adalah regulasi pertama yang mengatur interaksi media dengan negara, masyarakat, dan pasar. Dalam proses kerjanya media memproduksi dan mendistribusikan informasi kepada masyarakat. Informasi tersebut terdiri dari dua jenis, yaitu informasi berita dan non-berita. Informasi non-berita sendiri terdiri dari dua, yaitu hiburan dan fiksi. Media dalam fungsinya memproduksi dan mendistribusikan berita secara umum dikenal sebagai pers. Dengan demikian, regulasi pers biasanya disusun oleh legislatif untuk melindungi institusi pers dalam memantau kekuasaan dan memberikan informasi kepada masyarakat dengan baik.

Aspek dari regulasi media yang biasanya diatur oleh negara adalah media penyiaran. Media penyiaran (terutama terrestrial) perlu diatur dengan lebih ketat di dalam regulasi karena mendistribusikan informasi melalui frekuensi yang merupakan domain milik publik. Frekuensi juga merupakan sumber daya yang terbatas sehingga harus digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik. Media penyiaran, terutama televisi, cenderung merupakan media yang paling populer dan menguntungkan secara ekonomi sehingga media penyiaran harus diatur agar tidak menguntungkan segelintir pihak atau beberapa perusahaan saja.

Dengan demikian, penyiaran publik dan kepemilikan media penyiaran perlu diperhatikan dalam regulasi. Penyiaran publik biasanya diatur dalam regulasi tersendiri dengan tujuan

untuk memenuhi hak warga negara atas informasi, terutama informasi publik. Hal yang sama berlaku dengan regulasi yang mengatur kepemilikan media. Kepemilikan media penyiaran perlu diatur, termasuk keterkaitannya dengan bentuk-bentuk media yang lain, terutama ketika terkait dengan internet.

Regulasi yang berkaitan dengan internet atau media baru secara umum paling tidak memiliki dua karakter. Pertama, biasanya regulasi mengenai internet berkaitan dengan ketentuan warga memproduksi dan mendistribusikan informasi melalui media baru. Kedua, bertransaksi melalui media baru. Di Indonesia regulasi tersebut dinamakan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, yang berlaku sejak 2008.

Regulasi yang berkaitan dengan media, dan komunikasi secara umum, di India sangat beragam. Hal ini didasari oleh perjalanan relatif panjang India menempatkan media sebagai elemen penting di dalam sistem politiknya. Regulasi media yang banyak tersebut dapat dilacak dari konstitusi India yang dirilis pada 26 Januari 1950, tiga tahun sejak kemerdekaan India dari Inggris. Konstitusi yang mendorong keadilan, kebebasan, dan kesamaan pada seluruh warga. Konstitusi India tersebut merupakan konstitusi tertulis yang terpanjang di dunia, terdiri dari dua belas bab, 444 pasal, dan sembilan puluh delapan kali amandemen. Konstitusi India dalam versi bahasa Inggris terdiri dari hampir 120 ribu kata.

Konstitusi India merupakan sumber dari regulasi media dan komunikasi di India. Konstitusi India tidak secara khusus membahas kebebasan media, namun secara tak langsung merujuk pada kebebasan media. Rujukan tersebut terdapat dalam

Pasal 19. Pasal tersebut menjamin kebebasan berpendapat dan berekspresi yang merupakan elemen dasar bagi kemerdekaan. Pasal 19 konstitusi India berbunyi sebagai berikut:

*“All citizens shall have the right to freedom of speech and expression, to assemble peaceably, and without arms, to form associations or unions, to move freely throughout the territory of India, to reside in any part of the territory of India, to acquire hold and dispose of property and to practice any profession or to carry on any occupation, trade or business. However the right to freedom of speech and expression shall not affect the operation of any existing law or prevent the state from making any law insofar as such law imposes reasonable restrictions on the exercise of that right in the interests of the sovereignty and integrity of India, the security of the State, friendly relations with foreign states, public decency or morality or In relation to contempt of court, defamation or incitement to offence.”*

Regulasi media dan komunikasi di India sangat dipengaruhi oleh kolonisasi Inggris. Pengaturan penjajah Inggris atas pra-sensor dan industri mendorong lahirnya Undang-Undang Pers pada 1835 yang mengakumulasi aturan-aturan sebelumnya yang represif. Kemudian muncul Undang-Undang Pers yang dirilis pada 18 Juni 1857. Undang-undang ini memperkenalkan lisensi untuk memiliki dan menjalankan media cetak, mendorong pemerintah untuk mengawasi publikasi atau sirkulasi dari surat kabar, buku atau materi cetakan, dan melarang publikasi atau penyebaran pernyataan atau berita yang memiliki tendensi mengkritik atau menyerang pemerintah.

Surat kabar di India memiliki arti sangat penting dalam sistem politik di India. Setidaknya terdapat dua alasan arti penting tersebut. Pertama, ruang publik di India secara historis terbentuk pada era awal terbitnya surat kabar sampai dengan maraknya komersialisasi media. Sebelum era pasar yang dominan, surat kabar adalah sarana komunikasi publik yang penting bagi masyarakat India. Keberagaman media di India masa sekarang ini justru menunjukkan surat kabar tetap memiliki arti penting karena memberikan keberagaman informasi dibandingkan dengan media lain.

Alasan pertama ini mendorong hadirnya alasan kedua, yakni debat mengenai kebijakan tentang peran normatif media lebih banyak hadir di surat kabar. Bukan berarti media lain seperti televisi tidak mendiskusikan peran tersebut, namun kepentingan publik lebih terlihat kuat di surat kabar. Surat kabar menjadi perangkai dari sudut pandang yang beragam dan sebagai pelindung dari keberagaman ide yang ada di masyarakat (Parthasarathi, 2014: 78).

Di India terdapat lima regulasi yang berkaitan dengan pers dan media cetak yakni: Undang-Undang Pers dan Registrasi Buku (*The Press and Registration of Books Act, 1867*), Aturan Registrasi Surat kabar (*Registration of Newspapers (Central) Rules, 1956*), Undang-Undang Surat kabar (Harga dan Halaman) (*The Newspaper (Prices and Pages) Act, 1956*), Undang-Undang Distribusi Buku dan Surat kabar (Perpustakaan Publik) (*The Delivery of Books and Newspapers (Public Libraries) Act, 1954*), dan Undang-Undang Dewan Pers (*The Press Council Act, 1978*).

Sejak awal perkembangan, film di India menempati posisi yang spesial dan memiliki audiens yang lebih luas dibandingkan dengan media cetak. Selain itu berkumpulnya warga dalam jumlah besar ketika menonton film sejak awal menjadikan penjajah Inggris khawatir.

Kekhawatiran tersebut terbukti, yakni warga India dikenalkan dengan ide kemerdekaan dan perlawanan antara lain melalui film. Film di India, walau tidak menjadi ruang publik yang kuat seperti di surat kabar, memberi warga interpretasi dan kontekstualisasi melalui gambar yang bergerak di layar pengaruh yang dramatis. Film memberikan pengalaman pemaknaan pada warga yang sulit dikontrol oleh pihak mana pun.

Bisa dikatakan film adalah media yang paling politis di India. Secara jelas produsen film di India memasukkan pesan politik untuk audiens yang luas, tidak hanya pada level negara bagian, namun membidik level nasional dan global.

Pada era Perang Dingin misalnya, secara jelas produsen film memiliki ide-ide kebebasan Amerika Serikat dibandingkan dengan Uni Soviet. Ketika sejalan dengan kepentingan negara, sensor menjadi hal yang tidak dilakukan. Namun untuk kepentingan kelompok penonton yang berbeda, sensor tetap harus dilakukan oleh negara dengan argumentasi melindungi mereka dari pengaruh buruk film.

Namun, sensor menjadi tidak efektif karena film India beredar di wilayah yang luas, yakni nasional dan global. Ambivalensi sensor adalah problem utama pada regulasi film di India (Sharma, 2009: 42).



Empat regulasi yang mengatur film di India adalah Undang-Undang Pertunjukan Dramatis (*The Dramatic Performances Act*, 1876), Undang-Undang Sinematografi (*The Cinematograph Act*, 1952), Aturan Sinematografi (Sertifikasi) (*The Cinematograph (Certification) Rules*, 1983), dan Undang-Undang Pekerja Sinema dan Pekerja Teater (*The Cine-workers and Cinema Theatre Workers (Regulation of Employment) Act*, 1981).

Salah satu kemajuan dari India adalah berlakunya Undang-Undang Prasar Bharati yang diundangkan pada 12 September 1990. Undang-undang ini disusun untuk pembentukan lembaga otonom bernama Korporasi Penyiaran yang mengelola dua media penyiaran publik (Doordarshan dan AIR), yang memindahkan kekuasaan yang sebelumnya dimiliki oleh Kementerian Informasi dan Penyiaran India.

Korporasi Penyiaran juga menguasai aset dan modal dari Doordarshan dan AIR dan akan dikelola oleh lima belas anggota Dewan Prasar Bharati, termasuk Direktur Jenderal dari dua organisasi dan dua perwakilan dari para pekerja. Pimpinan dan anggota lain dari dewan tersebut ditunjuk berdasarkan rekomendasi dari seleksi oleh komite yang dipimpin oleh wakil presiden. Kelima belas anggota Dewan Penyiaran bertugas mengelola keluhan publik.

Tugas utama dari Korporasi Penyiaran adalah mengorganisasi dan mengatur layanan penyiaran publik untuk memberikan informasi, mendidik, dan menghibur publik. Tugas utama yang lain adalah meyakinkan bahwa perkembangan yang seimbang antara radio dan televisi terwujud.

Korporasi Penyiaran dipandu oleh seperangkat tujuan (Narrain, 2008), antara lain menjaga persatuan dan kesatuan negara dan nilai-nilai yang dibawa oleh konstitusi, menjaga hak-hak warga untuk mendapatkan informasi dengan bebas, benar, dan objektif dalam seluruh permasalahan publik, nasional dan internasional, serta merepresentasikan aliran informasi yang adil dan seimbang, termasuk menunjukkan pandangan yang bertentangan tanpa berpihak.

Tujuan juga mencakup pemberian perhatian secara khusus bidang pendidikan dan penyebaran literasi, pertanian, pengembangan wilayah pedesaan, lingkungan hidup, kesehatan dan kesejahteraan keluarga, dan ilmu pengetahuan dan teknologi; Menyediakan liputan yang memadai untuk keberagaman budaya dan bahasa dari wilayah yang beragam melalui program-program penyiaran; Menyediakan liputan yang memadai untuk olahraga dan permainan yang mendorong kompetisi yang sehat dan semangat sportivitas; Menyediakan program-program yang memadai untuk keperluan khusus kaum muda; Memberikan informasi dan mendorong kesadaran nasional terhadap status dan permasalahan perempuan; Mempromosikan keadilan sosial dan mengatasi eksploitasi, ketidakadilan dan melindungi kelompok marjinal di masyarakat.

Tugas selanjutnya adalah melayani masyarakat pedalaman, perbatasan, dan minoritas dengan tayangan program yang sesuai; Menyediakan program khusus untuk melindungi anak-anak, orang berkebutuhan khusus, generasi tua, dan kelompok rentan lainnya di masyarakat dengan program-program acara yang sesuai; Mempromosikan integrasi nasional

melalui penyiaran yang memfasilitasi komunikasi dalam berbagai bahasa di India, dan memfasilitasi distribusi layanan penyiaran regional di setiap negara bagian dengan bahasa mereka; Menyediakan jangkauan penyiaran yang komprehensif melalui pilihan yang sesuai dengan teknologi dan penggunaan terbaik dan ketersediaan frekuensi dan menyediakan penerimaan dalam kualitas yang baik; Mempromosikan riset dan aktivitas pengembangan untuk teknologi penyiaran radio dan televisi yang secara konstan diperbarui; Memperluas fasilitas penyiaran dengan menyediakan saluran-saluran transmisi tambahan dalam beragam level. Mendorong penyiaran dijalankan sebagai layanan publik, termasuk juga program-program acaranya; Mendorong sebuah sistem pengumpulan berita untuk radio dan televisi. Mendirikan dan menjalankan sebuah perpustakaan untuk radio, televisi, dan material yang lain.

Terdapat empat regulasi media penyiaran di India, yakni Undang-Undang Korporasi Penyiaran (*The Prasar Bharati (Broadcasting Corporation of India) Act, 1990*), Undang-Undang Jaringan Televisi Kabel (*The Cable Television Networks (Regulation) Act, 1995*), Aturan Radio, Televisi dan Perangkat Rekaman Kaset Video (*The Radio, Television and Video Cassette Recorder Sets (Exemption from Licensing Requirements) Rules, 1997*), dan Regulasi Standar Kualitas Layanan untuk Layanan Kabel dan Penyiaran (*The Standards of Quality of Service (Broadcasting and Cable services) (Cable Television – CAS Areas) Regulation, 2006*).

Salah satu titik penting dalam perkembangan regulasi media dan komunikasi di India terjadi mulai tahun 2005, yaitu

hadirnya aktivis dari berbagai kalangan seperti warga miskin dan tidak bisa baca tulis. Mereka memiliki motivasi yang kuat dan menggunakan regulasi Hak atas Informasi, yang diundangkan pada tahun 2005, guna mempromosikan transparansi dan membuka kasus korupsi di institusi publik. Dalam lima tahun pertama setelah regulasi tersebut berlaku, lebih dari satu juta permintaan keterbukaan informasi publik muncul di publik dan sangat mengganggu otoritas yang cenderung korup.

Berikut ini regulasi yang berkaitan dengan hak warga atas informasi di India: Undang-Undang Hak untuk Mengetahui (*The Right to Information Act*, 2005), Aturan Hak atas Informasi (Biaya dan Harga) (*The Right to Information (Regulation of Fee and Cost) Rules*, 2005), Aturan Komisi Informasi Pusat (*The Central Information Commission (Appeal Procedure) Rules*, 2005), dan Undang-Undang Hak Cipta (*Copyright Act*, 1957).

Berikut ini regulasi yang berkaitan dengan media baru, telekomunikasi dan internet: Undang-Undang Telegraf (*The Indian Telegraph Act*, 1885), Undang-Undang Otoritas Regulator Telekomunikasi (*The Telecom Regulatory Authority of India Act*, 1997), Aturan Panel Sengketa Telekomunikasi (*The Telecom Disputes Settlement and Appellate Tribunal (Form, Verification and the Fee for Filing an Appeal) Rules*, 2003), Aturan Otoritas Regulator Telekomunikasi (*The Telecom Regulatory Authority of India (Form of Annual Statement of Accounts and Records) Rules*, 1999), Undang-Undang Kantor Pos (*The Indian Post Office Act*, 1898), dan Undang-Undang Teknologi Informasi (*The Information Technology Act*, 2000).

## 2. Regulator Media dan Komunikasi di India

Regulator di India dideskripsikan oleh akademisi dan praktisi sebagai sangat terdesentralisasi. Pers dimonitor oleh Dewan Pers India (*Press Council of India, PCI*) yang memiliki tugas menyusun panduan dan tidak memberikan sanksi. Film diatur oleh Dewan Sentral Sertifikasi Film (*Central Board for Film Certification, CBFC*) dan periklanan oleh Dewan Standar Periklanan India (*Advertising Standards Council of India, ASCI*).

Selain regulator independen, industri juga membentuk lembaga khusus, misalnya, sebagai amanat Undang-Undang Jaringan Televisi Kabel yang disahkan pada tahun 2000, dibentuk Dewan Komplain Konten Penyiaran (*Broadcasting Content Complaints Council, BCCC*).

Media penyiaran berita di India juga memiliki dua lembaga yang mendorong *self-regulation*, yaitu *News Broadcasters Association (NBA)* dan *Broadcast Editors' Association (BEA)*.

Berikut ini sebelas regulator media dan komunikasi di India: Pemerintah India (terutama Kementerian Informasi dan Penyiaran), Biro Informasi Pers (*Press Information Bureau*), Direktorat Periklanan dan Publisitas Visual (*Directorate of Advertising & Visual Publicity*), Registrasi Surat kabar India (*Registrar of Newspapers for India*), dan Direktorat Publisitas Lapangan (*Directorate of Field Publicity*), Dewan Pers India (*Press Council of India*), Lembaga Banding Sertifikasi Film (*Film Certification Appellate Tribunal*), Dewan Sentral Sertifikasi Film (*Central Board of Film Certification*), Dewan Standar Periklanan (*The Advertising Standards Council of India*), Dewan Hak Cipta

(*Copyright Board*), dan Otoritas Regulator Telekomunikasi India (*Telecom Regulatory Authority of India*). Sebelas regulator tersebut akan dijelaskan satu persatu dalam bagian berikut.

a. Pemerintah

Kementerian Informasi dan Penyiaran adalah salah satu kementerian di pemerintahan India yang berperan sebagai regulator. Dua kementerian lain adalah Kementerian Komunikasi dan Teknologi Informasi dan Kementerian Pendidikan dan Literasi. Kementerian Informasi dan Penyiaran menjalankan peran yang penting untuk mendorong warga mendapatkan akses bebas dari informasi melalui media yang terdiri dari radio, televisi, film, pers, publikasi, periklanan dan bentuk-bentuk tradisional seperti tarian dan drama. Pemerintah juga mendorong diseminasi pengetahuan dan hiburan kepada seluruh kelompok masyarakat dan mendorong keseimbangan antara kepentingan publik dan kebutuhan komersial.

Kementerian Informasi dan Penyiaran adalah elemen utama untuk memformulasi dan administrasi aturan dan hukum yang berkaitan dengan informasi, penyiaran, pers dan film. Kementerian ini juga bertanggung jawab untuk kerja sama internasional di bidang media massa, film, dan penyiaran. Mandat lain yang dimiliki oleh Kementerian Informasi dan Penyiaran adalah: layanan berita melalui penyiaran publik, yaitu *All India Radio* (AIR) dan *Doordarshan* (DD) untuk seluruh warga. Mandat atau tugas-tugas berikutnya adalah mengembangkan penyiaran, ekspor dan impor film, pengembangan dan promosi industri

film, menyelenggarakan festival film dan pertukaran budaya antar negara, memproduksi periklanan dan publisitas visual atas nama pemerintah India, menangani rilis pers sebagai wakil pemerintah India menyampaikan kebijakan kepada masyarakat dan mendapatkan masukan terhadap kebijakan tersebut, menjadi administrator bagi registrasi buku dan surat kabar sesuai dengan Undang-Undang Pers dan Registrasi Buku, diseminasi informasi mengenai India ke dalam dan ke luar negeri melalui publikasi untuk kepentingan nasional, melakukan penelitian, perujukan, dan pelatihan pada unit media semua kementerian sebagai wujud tanggung jawab terhadap rakyat, menggunakan komunikasi interpersonal dan bentuk seni rakyat tradisional atau kampanye publisitas pada isu kepentingan publik, dan terakhir, menangani kerja sama internasional di bidang informasi dan media massa.

b. Biro Informasi Pers (*Press Information Bureau*)

Biro Informasi Pers adalah agen di bawah pemerintah untuk menyebarluaskan informasi dalam bentuk media cetak dan elektronik untuk semua kebijakan, program, inisiatif, dan pencapaian pemerintah. Fungsi Biro Informasi Pers yang lain adalah menjadi perantara pemerintah dan media serta mengumpulkan *feedback* yang berasal dari masyarakat.

Kantor pusat Biro Informasi Pers terletak di New Delhi dan diketuai oleh Direktur Jenderal Media dan Komunikasi serta dibantu oleh wakil direktur jenderal dan delapan direktur jenderal tambahan. Selain itu, anggota biro ini juga memiliki berbagai kantor pada tiap kementerian. Biro Informasi Pemerintah didedikasikan untuk mendukung Kantor Perdana Menteri dan

bekerja non-stop untuk mengumpulkan laporan media agar bermanfaat untuk pemerintahan.

c. Direktorat Periklanan dan Publisitas Visual (*Directorate of Advertising & Visual Publicity, DAVP*)

Direktorat Periklanan dan Publisitas Visual didirikan pada tahun 1955. DAVP adalah agensi periklanan multi-media pemerintah India. DAVP memenuhi kebutuhan komunikasi hampir semua kementerian, lembaga publik, dan berbagai layanan lainnya dengan menyediakan pemerintah layanan biaya yang efektif. Lembaga ini memberikan informasi dan mendidik masyarakat, pedesaan maupun perkotaan. Informasi tersebut mengenai kebijakan dan program pemerintah untuk memotivasi warga berpartisipasi dalam aktivitas pembangunan, melalui berbagai sarana komunikasi.

DAVP diketuai oleh seorang direktur jenderal dan dibantu oleh dua orang direktur jenderal tambahan. DAVP terdiri dari divisi kampanye, divisi periklanan, divisi publikasi cetak, divisi pameran, unit proses data elektronik, unit surat massal, bagian audiovisual, dan divisi studio desain, serta divisi administrasi dan pembiayaan.

d. Registrasi Surat Kabar India (*Registrar of Newspapers for India*)

Kantor Registrasi Surat Kabar India, lebih populer dengan nama singkatnya RNI, didirikan pada tahun 1956 sebagai rekomendasi dari Komisi Pers Pertama pada tahun 1953 dan



amandemen Undang-Undang Pers dan Registrasi Buku tahun 1867. Undang-Undang Pers dan Registrasi Buku memuat tugas dan fungsi RNI.

Beberapa tugas dari RNI adalah sebagai berikut: mengumpulkan dan menjalankan registrasi surat kabar yang diterbitkan, membuktikan sertifikat registrasi untuk surat kabar, menginformasikan ketersediaan judul dan nama penerbit bagi penerbitan yang berminat menerbitkan surat kabar atau buku, dan memberikan informasi secara periodik kepada pemerintah sebelum akhir tahun mengenai data surat kabar dan buku yang diterbitkan di India selama setahun, memformulasi kebijakan alokasi surat kabar yang berupa panduan untuk penerbitan surat kabar masyarakat lokal dan juga impor materi cetak, dan melakukan verifikasi serta memberikan sertifikat untuk impor bagi industri percetakan.

e. Direktorat Publisitas Lapangan (*Directorate of Field Publicity*)

Direktorat Publisitas Lapangan yang kantor pusatnya berada di New Delhi adalah institusi terbesar di India yang berorientasi pada komunikasi interpersonal di pedesaan. DFB beroperasi sebagai saluran dua arah untuk pemerintah. DFB bertindak sebagai jembatan antara masyarakat dan pemerintah. Lembaga ini didirikan pada tahun 1953 sebagai Organisasi Publikasi Rencana Pembangunan Lima Tahun dengan tujuan utama untuk mempublikasikan rencana pembangunan lima tahun kepada seluruh warga India.

Di dalam perkembangannya selama beberapa tahun ini, area kinerja dari lembaga ini meluas, begitupun tujuannya. Tujuan pertama, memberikan informasi, mendidik, memotivasi, dan melibatkan masyarakat, terutama masyarakat akar rumput, dalam proses pembangunan sehingga harapan dari konstitusi dapat terwujud.

Tujuan kedua adalah membentuk opini publik untuk implementasi program-program pembangunan dan memobilisasi partisipasi populer dalam proses pembangunan bangsa.

Tujuan ketiga, menjaga publik, kelompok yang termarjinalkan dan daerah terpencil tetap mendapatkan informasi mengenai kebijakan dan program pemerintah dan menciptakan kesadaran pada isu sosial dan nasional yang relevan.

Tujuan keempat adalah menjaga pemerintah tetap mendapatkan informasi atas reaksi masyarakat terhadap implementasi kebijakan dan program pemerintah, serta menetapkan indikator yang dapat diukur untuk menentukan keberhasilannya.

f. Dewan Pers India (*Press Council of India*)

Dewan Pers adalah otoritas kuasi-judisial yang memiliki mandat dari parlemen untuk menjaga kebebasan pers, menjaga dan meningkatkan standar surat kabar dan kantor berita di India. Anggota Dewan Pers India dipilih oleh parlemen dengan mendengarkan masukan dari masyarakat pers dan masyarakat secara umum. Mandatnya melampaui lembaga pers dan tak bisa diintervensi oleh pemerintah. Dewan Pers menjalankan

fungsinya sebagian besar melalui ajudifikasi pada kasus-kasus keluhan warga yang diterimanya, baik yang melanggar etika jurnalistik maupun intervensi pada kebebasan pers. Dewan Pers tidak memberikan sanksi melainkan hanya peringatan dan mendorong penerapan standar jurnalistik yang tinggi. Dewan Pers juga menjaga kebebasan pers dari intervensi pemerintah. Keputusan yang dikeluarkan oleh Dewan Pers India bersifat final dan tak dapat diuji oleh pengadilan.

g. Lembaga Banding Sertifikasi Film (*Film Certification Appellate Tribunal*)

Lembaga Banding Sertifikasi Film (*The Film Certification Appellate Tribunal, FCAT*) adalah lembaga di bawah Kementerian Informasi dan Penyiaran yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Sinematografi 1952. Lembaga ini mendengarkan masukan dari pihak yang mengajukan sertifikasi, baik dari masyarakat maupun insan perfilman.

h. Dewan Sentral Sertifikasi Film (*Central Board of Film Certification*)

Dewan Sentral Sertifikasi Film (*Central Board of Film Certification, CBFC*) memiliki kantor pusat di Mumbai dan bertanggung-jawab dalam proses sertifikasi film yang diproduksi di India atau film asing bila akan diputar atau dipertunjukkan di India. Dewan memberikan empat kategori sertifikasi, yaitu: U (*unrestricted*) untuk kategori tanpa pembatasan dalam eksebsi publik, A (*adult*) untuk kelompok usia dewasa, UA untuk kategori

tidak ada pembatasan namun dengan pengawasan orang tua di bawah umur 12 tahun, dan S untuk eksepsi dengan audiens terbatas misalnya untuk tenaga medis.

Sertifikat tersebut dirilis melalui kantor regional Lembaga Sertifikasi yang berlokasi di Bangalore, Calcutta, Chennai, Cuttack, Guwahati, Hyderabad, Mumbai, New Delhi, dan Thiruvananthapuram. Banding atas keputusan lembaga dilakukan melalui *Film Certification Appellate Tribunal*. Penegakan hukum ketika film telah dipertunjukkan dilakukan oleh aparat negara bagian.

- i. Dewan Standar Periklanan (*The Advertising Standards Council of India*)

Dewan Standar Periklanan (*The Advertising Standards Council of India, ASCI*) adalah organisasi *self-regulator* di bidang industri periklanan yang didirikan pada Oktober 1985. ASCI dan Lembaga Keluhan Konsumen (*Consumer Complaints Council*) berurusan dengan keluhan yang diterima dari konsumen dan industri. Aturan dari Lembaga untuk *self-regulation* dalam periklanan berupaya menghindari praktik tak aman, kompetisi tak adil, dan mencegah iklan yang menipu, tak pantas, dan ilegal. ASCI sendiri terdiri dari perwakilan tiga institusi lain, yaitu: *Indian Society of Advertisers, the Advertising Agencies Association of India* dan *the Indian Newspapers Society*.

j. Dewan Hak Cipta (*Copyright Board*)

Dewan Hak Cipta adalah lembaga kuasi-judisial yang dibentuk pada September 1958. Yurisdiksi Dewan Hak Cipta adalah seluruh wilayah India. Dewan menjaga dan menjalankan proses adjudikasi bila terjadi sengketa berkaitan dengan registrasi hak cipta, penerapan paten, dan pelaksanaan lisensi, serta memberikan penghargaan atas karya intelektual yang berlaku di masyarakat. Pertemuan Dewan Hak Cipta India dilakukan pada lima zona waktu yang berbeda dan memiliki kantor di banyak tempat agar warga dan pihak-pihak yang ingin mendaftarkan karya intelektualnya dapat dilayani sebaik mungkin.

k. Otoritas Regulator Telekomunikasi India (*Telecom Regulatory Authority of India*)

Industri telekomunikasi memerlukan implementasi regulasi dengan independen. Otoritas Regulator Telekomunikasi India (*The Telecom Regulatory Authority of India, TRAI*) dibentuk sebagai amanat dari undang-undang yang berlaku pada 20 Februari 1997. TRAI bertugas mengatur layanan telekomunikasi, termasuk penentuan tarif untuk layanan telekomunikasi yang sebelumnya diatur oleh pemerintah pusat. Misi TRAI yang lain adalah menciptakan dan menjaga kondisi bagi pertumbuhan telekomunikasi yang baik di India dan menjadikan India memiliki peran strategis dalam lahirnya masyarakat informasi global. Salah satu tujuan TRAI adalah menyediakan lingkungan kebijakan yang adil dan transparan yang mempromosikan tingkatan industri telekomunikasi yang lebih baik dan memfasilitasi kompetisi yang adil.

### 3. Analisis Regulasi dan Regulator di India

Mengamati regulasi media dan demokrasi di India dapat disimpulkan bahwa regulasi tersebut memenuhi prinsip-prinsip demokrasi yaitu kemerdekaan dan kebebasan berpendapat dan berekspresi bagi warga. Prinsip melindungi kepentingan nasional juga dipenuhi dengan baik, misalnya untuk regulasi yang mengatur bidang perfilman, regulasi perfilman melindungi para produsen film dan memajukan film nasionalnya.

Walau begitu, regulasi media dan komunikasi di India kurang terintegrasi karena memiliki banyak regulasi media dan komunikasi. Perkembangan media baru, terutama internet dan telekomunikasi, regulasinya tampak kurang terhubung dengan Undang-Undang Film dan regulasi media penyiaran. Regulasi media dan komunikasi yang beragam tersebut juga tidak integratif.

Sepintas regulasi media dan komunikasi di India tidak adaptif karena memiliki beragam regulasi di setiap media. Walau begitu sesungguhnya secara keseluruhan regulasi tersebut bisa dianggap cukup adaptif karena pemerintah India memperbarui regulasi media dan komunikasi mereka melalui perubahan yang periodik pada setiap era.

Adaptasi tersebut dimulai sejak era kolonisasi Inggris, yang dimulai melalui Undang-Undang Pers dan Registrasi Buku yang dirilis pada 1867 dan masih berlaku sampai sekarang. Undang-undang media tertua di India ini bertujuan melestarikan materi cetak di India, antara lain surat kabar dan buku. Kemudian muncul Undang-Undang *Vernacular Press* pada tahun 1878 yang dapat memberi sanksi pada publikasi yang melanggar hukum.

Undang-undang selanjutnya adalah Undang-Undang Surat kabar yang dirilis pada 1908 yang menghukum surat kabar yang melakukan pemberontakan. Berikutnya adalah Undang-Undang Harga Surat kabar (*The Newspaper (Prices and Pages) Act*) yang dirilis pada 1956. Undang-undang ini bertujuan mengatur harga yang harus dibayar pembaca dengan memperhitungkan jumlah halaman dan bertujuan untuk mencegah kompetisi yang tak adil di antara perusahaan surat kabar sehingga memberi kesempatan kepada mereka untuk mendukung kebebasan berpendapat dan berekspresi.

Regulasi media terakhir yang menunjukkan regulasi media dan komunikasi di India relatif adaptif dengan cara melakukan perubahan yang periodik adalah Undang-Undang Dewan Pers yang diundangkan pada tahun 1978. Undang-Undang ini bertujuan untuk menjaga kebebasan pers dan menjalankan suatu standar bagi surat kabar dan kantor berita di India. Dewan Pers India juga menjaga otonomi pers dan pemerintah dan mengembangkan profesionalisme jurnalis agar sesuai dengan kaidah etik dan kepentingan publik.

Tidak integratifnya regulasi media dan komunikasi di India terlihat untuk bidang penyiaran dan telekomunikasi. Penyiaran di India diatur oleh Undang-Undang Telegraf yang berlaku sejak 1885 dan Undang-Undang Telegraf Nirkabel yang berlaku sejak 1933. Undang-undang pertama memberikan hak eksklusif pada pemerintah untuk menata bekerjanya telegraf yang menggunakan gelombang elektromagnetik.

Berdasarkan undang-undang tersebut, telegraf berarti tiap aplikasi, instrumen, material atau perangkat tambahan

yang digunakan atau mampu digunakan untuk transmisi atau resepsi tanda, sinyal, tulisan, gambar, dan suara atau kapasitas kawat, visual atau perangkat elektromagnetik lainnya, termasuk frekuensi di bawah 3.000 *giga-cycles per second* di udara panduan artifisial. Keputusan judicial selanjutnya memutuskan bahwa istilah telegraf meliputi pula telepon, televisi, radio, gelombang nirkabel, perangkat video, dan perangkat bergerak.

Berdasarkan Undang-Undang Telegraf pula pemerintah pusat memiliki hak eksklusif untuk menyelenggarakan, memelihara, dan memastikan telegrafi bekerja di seluruh India. Pemerintah pusat juga secara hukum dapat mengintersepsi pesan. Undang-undang ini juga memberikan wewenang untuk mengintersepsi bila berkaitan dengan keamanan negara, hubungan diplomatik dengan negara lain, tatanan masyarakat, dan mencegah kejadian buruk pada masyarakat.

Sementara itu, penyiaran diartikan sebagai diseminasi semua bentuk komunikasi seperti tanda, sinyal, tulisan, gambar, simbol, dan suara dalam semua bentuknya, melalui transmisi gelombang elektromagnetik atau kabel dengan tujuan diterima oleh publik yang luas baik secara langsung atau tak langsung melalui relai oleh stasiun dan semua variasinya.

Lembaga penyiaran di India harus mendapatkan dua lisensi untuk bersiaran. Pertama, lisensi umum (*Grant of Permission, GOPA*) untuk memberikan layanan siaran dari Kementerian Informasi dan Penyiaran (*Ministry of Information and Broadcasting, MIB*). Ini diatur di bawah Undang-Undang Telegraf tahun 1885.

Kedua, lisensi beroperasinya nirkabel dari Divisi



Komunikasi dan Perencanaan Nirkabel (*Wireless Planning and Communication, WPC*) Kementerian Komunikasi dan Teknologi Informasi. Ini diatur di bawah Undang-Undang Telegraf Nirkabel tahun 1933. Semua ini menunjukkan bahwa regulasi telekomunikasi dan penyiaran tidak integratif.

Walau begitu, upaya untuk mengintegrasikan regulasi media dan komunikasi sudah dilakukan oleh India melalui rancangan Undang-Undang Konvergensi Komunikasi. Draft Undang-Undang Konvergensi Komunikasi telah muncul sejak tahun 2000, namun sampai sekarang belum disetujui menjadi undang-undang. Bila Undang-Undang Konvergensi Komunikasi disahkan, undang-undang ini akan menggantikan Undang-Undang Telegraf (1885), Undang-Undang Telegraf Nirkabel (1995), dan Undang-Undang Otoritas Regulator Telekomunikasi (1997). Juga akan menghilangkan TRAI dan TDSAT.

Melalui Undang-Undang Konvergensi Komunikasi, akan terbentuk satu regulator tunggal selain pemerintah, yaitu Komisi Komunikasi India (*Communication Commission of India*), yang akan mengubah seluruh infrastruktur komunikasi di India. Komisi Komunikasi akan memiliki tujuh anggota. Setiap anggota merepresentasikan ahli pada tiap area seperti telekomunikasi, penyiaran, teknologi informasi, hukum, keuangan dan konsumen. Mandat untuk Komisi Komunikasi yang utama adalah memperbaiki kompetisi pasar untuk kualitas layanan yang lebih baik bagi konsumen dan mencegah monopoli. Nantinya Komisi Komunikasi akan menghilangkan tidak hanya TRAI dan TDSAT tetapi juga akan mengambil peran sebagai Dewan Sensor. Komisi Komunikasi akan langsung mengatur konten dan media yang mendistribusikan konten tersebut.

Sampai sekarang draf undang-undang tersebut belum disetujui oleh parlemen. Penyebabnya antara lain adalah kekhawatiran terhadap sentralisasi regulator yang berlebihan sehingga justru tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Walau terlihat memenuhi kepentingan warga, pelaksanaan yang rumit akan menyulitkan warga sendiri. Selain itu, pelaksanaan regulasi yang lebih awal menjadi perhatian bagi para aktivis, misalnya saja pelaksanaan Undang-Undang Hak untuk Mengetahui (2005) yang belum sepenuhnya efektif bagi warga karena resistensi lembaga-lembaga publik terhadap keterbukaan informasi.

Undang-Undang Hak untuk Mengetahui (*the Right to Information Act*) diundangkan pada tahun 2005 dan dapat dianggap sebagai upaya negara untuk melindungi kepentingan dan kedaulatan nasional. Undang-undang ini bertujuan memberikan hak informasi bagi warga untuk mendapatkan akses pada informasi lembaga-lembaga publik, dengan tujuan mempromosikan transparansi dan akuntabilitas semua lembaga publik. Hal itu, juga diikuti pembentukan Komisi Informasi Pusat (*Central Information Commision*) dan Komisi Informasi Negara (*State Information Commisioins*) untuk mendukung terpenuhinya hak warga tersebut.

Berdasarkan undang-undang tersebut, informasi berarti semua material dalam semua bentuk, termasuk rekaman, dokumen, catatan, email, opini, nasihat, rilis untuk pers, media internal, logbooks, kontrak, laporan, artikel, model, dan data yang tersimpan dalam bentuk elektronik dan penyimpanan apa pun, serta informasi privat yang dapat memberi akses pada otoritas publik di bawah aturan hukum lain.

Teknologi informasi dan komunikasi memiliki arti penting karena memudahkan warga dalam memproduksi, mendistribusi, dan mengakses informasi. Teknologi informasi dan komunikasi juga menguatkan kapasitas media lama sekaligus mendorong terciptanya media baru. Teknologi informasi dan komunikasi memiliki peran yang krusial bagi perkembangan masyarakat sekarang ini sehingga perlu diatur dalam regulasi yang tepat. Untuk regulasi yang berkaitan dengan teknologi informasi dan komunikasi, negara India telah mengelolanya dengan baik dan menangkan spirit demokrasi dan kepentingan nasional.

Teknologi informasi dan komunikasi didefinisikan sebagai semua perangkat, konten, sumber daya, forum, dan layanan, digital dan apa pun yang dapat dikonversikan atau didistribusikan melalui bentuk digital, yang dapat difungsikan untuk pencapaian tujuan, memperluas akses pada sumber daya, membangun kapasitas, dan secara umum pada pengelolaan sistem. Pemerintah India secara aktif mendorong penerapan regulasi di bidang teknologi informasi dan komunikasi, terutama melalui Kementerian Informasi dan Penyiaran dan Kementerian Komunikasi dan Teknologi Informasi. Satu lagi Kementerian India yang juga aktif mendorong penggunaan teknologi informasi dan komunikasi adalah Kementerian Pendidikan Sekolah dan Literasi.

Kementerian Pendidikan Sekolah dan Literasi mendorong penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses pendidikan di sekolah. Teknologi informasi dan komunikasi sangat berperan dalam proses pendidikan dan menghubungkan dengan beragam sumber daya dalam proses pendidikan.

Secara resmi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi diterapkan dalam sistem pendidikan India. Potensi yang dimiliki teknologi informasi dan komunikasi sangat besar untuk mengatasi berbagai kendala dalam pendidikan di India, seperti tampak pada paparan berikut ini (Department of School Education and Literacy, 2012):

1. *ICT can be beneficially leveraged to disseminate information about and catalyze adaptation, adoption, translation and distribution of sparse educational resources distributed across various media and forms. This will help promote its widespread availability and extensive use.*
2. *There is an urgent need to digitize and make available educational audio and video resources, which exist in different languages, media standards and formats.*
3. *Given the scarcity of print resources as well as web content in Indian languages, ICT can be very gainfully employed for digitizing and disseminating existing print resources like books, documents, handouts, charts and posters, which have been used extensively in the school system, in order to enhance its reach and use.*
4. *ICT can address teacher capacity building, ongoing teacher support and strengthen the school system's ability to manage and improve efficiencies, which have been difficult to address so far due to the size of the school system and the limited reach of conventional methods of training and support.*

5. *Using computers and the Internet as mere information delivery devices grossly underutilizes its power and capabilities. There is an urgent need to develop and deploy a large variety of applications, software tools, media and interactive devices in order to promote creative, aesthetic, analytical and problem solving abilities and sensitivities in students and teachers.*

Industri teknologi informasi dan komunikasi adalah industri yang berkembang dengan cepat di India. Sering industri dan dunia pendidikan tidak saling mendukung satu sama lain untuk mengembangkan teknologi informasi dan komunikasi. Industri dan dunia pendidikan memiliki peran masing-masing yang penting bagi perkembangan teknologi informasi dan komunikasi.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa meskipun asas demokrasi dan kepentingan negara dipenuhi oleh regulasi dan regulator komunikasi di India, pilihan India untuk membuat regulasi dan regulator komunikasi yang terpisah dan cenderung kompleks (karena jumlah yang banyak) membuat kebijakan komunikasi di India secara umum cenderung tidak terintegrasi dan kurang adaptif terhadap perkembangan teknologi digital.

Belajar dari pengalaman India tersebut, idealnya Indonesia menghindari jumlah regulasi dan regulator yang banyak supaya kompleksitas persoalan komunikasi bisa diminimalisasi serta regulasi bisa lebih bersifat integratif dan adaptif terhadap perkembangan teknologi digital.

# **BAB IX**

## **PENUTUP**

Reformasi telah mendorong perubahan sejumlah undang-undang. Perubahan itu dimaksudkan guna menata kehidupan berbangsa yang lebih baik, termasuk di dalamnya penataan bidang komunikasi agar lebih demokratis. Beberapa undang-undang di bidang komunikasi yang disusun selama dan setelah reformasi adalah Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), Undang-Undang No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 Tentang Perfilman. Persoalan di antara beragam undang-undang yang mengatur bidang komunikasi dan media itu bahwa undang-undang yang ada berada dalam kerangka paradigma yang berbeda, bahkan bertentangan satu dengan lain. Ini menunjukkan bahwa pemerintah atau secara lebih luas negara tidak mempunyai suatu kerangka kebijakan yang menyeluruh.

Persoalan lain juga muncul dari perkembangan teknologi digital dan jaringan internet yang menyebabkan dunia komunikasi, termasuk media, terkonvergensi. Peluang dan tantangan yang diciptakan oleh teknologi baru tersebut memerlukan respons regulasi agar negara dan masyarakat mendapatkan keuntungan maksimal dari perkembangan teknologi. Indonesia yang masih tergolong negara Dunia Ketiga dituntut mampu menjawab tantangan perkembangan teknologi ini dengan membangun sistem komunikasi yang memungkinkan pasar bisa bekerja dengan baik, memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia dan juga menjamin keadilan sosial.

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti PR2Media ini dilakukan guna mengeksplorasi persoalan kebijakan, terutama undang-undang bidang komunikasi dan media. Sejauh mana undang-undang yang ada mampu menjamin keberlangsungan demokrasi, terintegrasi satu dengan lainnya, dan mampu menjawab perkembangan teknologi. Tentu saja, yang tidak boleh dilupakan bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan, baik dalam kerangka media ataupun tidak, haruslah senantiasa mempertimbangkan kepentingan nasional.

Perhatian peneliti pada undang-undang bidang komunikasi dan media ini tidak lain karena undang-undang merupakan elemen penting meskipun bukan yang terpenting dalam menata sistem komunikasi. Di sini, sistem komunikasi didefinisikan sebagai suatu sistem yang menyatukan dunia media, penyiaran, dan telekomunikasi. Sebagai sebuah sistem, komponen-komponen utama yang menjadi pembahasan dalam studi ini mencakup pemerintah, lembaga legislatif, lembaga

regulasi independen, pelaku industri, regulasi, masyarakat, dan organisasi masyarakat sipil. Dengan menerapkan pendekatan penelitian kualitatif, penelitian ini diarahkan untuk dapat melihat arah kebijakan dan sistem komunikasi serta pengaruhnya pada praktik-praktik media dan komunikasi. Dengan mengaplikasikan sejumlah metode pengambilan data—yaitu wawancara, analisis dokumen, *focus group discussion* (FGD), dan analisis isi—peneliti berupaya agar hasil penelitian ini mampu menggali data analisis yang mendalam guna menunjukkan realitas ataupun persoalan di bidang komunikasi dan media sebaik mungkin atau memenuhi unsur *trustworthiness*.

Teori utama yang menjadi dasar penelitian ini adalah teori sistem. Dalam perspektif sistem, elemen-elemen kehidupan sosial sebagai seperangkat komponen yang saling berinteraksi, yang bersama-sama membentuk sesuatu yang lebih daripada sekadar sejumlah bagian. Berdasarkan pendekatan sistem ini, untuk dapat mewujudkan sistem komunikasi yang baik, masing-masing undang-undang yang mengatur bidang komunikasi perlu terintegrasi satu dengan yang lain. Di sisi lain, sistem haruslah terbuka sehingga mampu beradaptasi dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, pembentukan sistem komunikasi dan bagaimana sistem ini berfungsi perlu senantiasa merespons perkembangan lingkungan dengan tidak mengorbankan kepentingan nasional.

Kemudian, dalam konteks demokrasi, peneliti mengambil konsep demokrasi konsensus yang disampaikan oleh Arend Lijphart. Secara kultural, gagasan Lijphart mengenai demokrasi konsensus kiranya sesuai atau setidaknya mempunyai



persinggungan dengan kultur demokrasi di Indonesia yang mengedepankan musyawarah mufakat. Meskipun konflik juga diakui sebagai bagian dari dinamika politik praktis, musyawarah sering dikedepankan. Pilihan demokrasi yang begitu liberal terbukti sering menimbulkan konflik terbuka, dan lebih dari itu kurang memiliki basis kultural yang menopang dinamika politik. Karakteristik masyarakat komunal dan kultur masyarakat kekerabatan sering menjadi faktor penting dalam menuju ke titik keseimbangan. Inilah yang memberikan legitimasi bahwa pendekatan sistem lebih historis daripada pendekatan konflik ataupun demokrasi liberal.

## **A. Kesimpulan Studi**

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peraturan perundangan masih terfragmentasi, parsial, dan menciptakan disintegrasi tata kelola bidang komunikasi nasional. Peraturan perundangan cenderung tumpang-tindih, kurang sinkron, dan terjadi diskoneksi satu dengan lainnya. Disintegrasi peraturan perundangan dapat ditemukan secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal, peraturan perundangan ada yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Ada pula undang-undang yang tidak secara eksplisit mencantumkan Pancasila sebagai acuan filosofi utama. Secara horizontal, antara undang-undang yang satu dan lainnya kurang bertautan dalam satu semangat yang berorientasi pada kepentingan nasional. Sebagai contoh, antara UU Telekomunikasi dan UU Anti Monopoli. UU Telekomunikasi terlampaui liberal dari sisi paradigma dibangun berdasarkan semangat pasar bebas, sementara UU Anti Monopoli bersifat

protektif demi berkembangnya industri yang lebih populis dan demokratis. Antar-undang-undang juga tidak eksplisit dalam upayanya mengintegrasikan diri dengan undang-undang yang lain. Di samping itu, kasus tumpang tindih regulasi juga terjadi. Ini menyebabkan bukan saja kesulitan dalam penerapannya, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Lebih dari itu, peraturan perundangan yang ada pada akhirnya tidak mampu memenuhi rasa keadilan.

Dalam menghadapi persoalan perundangan yang bermasalah tersebut, pandangan-pandangan yang menyikapinya bisa dibedakan ke dalam dua kelompok besar, yang bisa dibedakan sebagai reformasi-radikal dan reformis-evolusioner. Kelompok reformis-radikal menghendaki bahwa dalam menyelesaikan beragam persoalan undang-undang yang tumpang-tindih dan tidak terintegrasi satu sama lain maka perlu ada satu regulasi induk yang mengatur bidang komunikasi dan informasi. Kalangan reformis-radikal ini umumnya datang dari para aktivis, akademisi, dan sebagian pelaku usaha media. Di sisi lain, kelompok reformis-evolusioner yang menghendaki bahwa perubahan regulasi bidang komunikasi dan informasi memang perlu dilakukan, tetapi harus secara bertahap. Kalangan reformis-evolusioner ini umumnya datang dari kalangan politisi parlementer, komisioner, birokrat, dan sebagian pelaku media. Terlepas dari perbedaan tersebut, kedua kelompok sepakat bahwa perlu segera ada perubahan peraturan perundangan induk, meski dengan derajat yang berbeda-beda.

Ada beberapa faktor yang menjadi sebab munculnya fragmentasi, parsialitas, dan disintegrasi tata kelola bidang

komunikasi nasional. *Pertama*, adanya egosektoral dan egosentrisme. Ketika berbicara persoalan telekomunikasi, misalnya, akan sangat terasa egosektoral, dan bahkan ketika selanjutnya harus membicarakan persoalan penyiaran sebagai sebuah sektor, juga bersifat parsial—tidak ada keterkaitan dengan sektor lainnya. *Kedua*, adanya diskontinuitas dan keterbatasan sumber daya manusia. Diskontinuitas ini tampak dari pola-pola pergantian kebijakan ketika pemegang kekuasaan berubah. Istilah yang paling populer adalah, “ganti menteri ganti kebijakan, ganti anggota DPR ganti aturan.” Akibatnya, tidak ada jaminan bahwa sebuah sistem yang sudah dibangun lantas terus berlanjut. Terkait sumber daya manusia, ada keterbatasan baik di kalangan parlemen maupun pemerintah dalam menyusun kebijakan. Keterbatasan ini bukan hanya berkaitan dengan struktur pengetahuan. *Ketiga*, kepemilikan media dan kiprah vendor dalam bisnis telekomunikasi. Kekuatan inilah yang sering menancapkan kepentingan-kepentingannya dengan bermanuver di ranah politik. Di tengah lemahnya kapasitas birokrasi dalam men-*drive* kebijakan yang mencerminkan kepentingan nasional, kepentingan-kepentingan pragmatis perusahaan kemudian memecah-mecah kebijakan ke dalam bagian-bagian kecil sesuai kepentingan perusahaan.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa sistem regulasi komunikasi juga belum mampu menangkap perkembangan teknologi. Dengan kata lain, kemampuan adaptif sistem yang diciptakan melalui undang-undang rendah. Dalam kaitan ini, suatu sistem dikatakan adaptif jika regulasi, khususnya undang-undang, mampu memprediksi sekaligus merespons perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat dalam

kurun waktu tertentu. Adaptif juga terkait dengan sikap regulator dalam merespons perubahan.

Kurangnya adaptabilitas regulasi teknologi informasi, komunikasi, dan telekomunikasi di Indonesia secara mendasar berkaitan dengan dua persoalan pokok. *Pertama*, regulasi yang ada belum mengakomodasi tantangan dan kebutuhan terkini di bidang teknologi dan aplikasinya. Ini terlihat antara lain dari undang-undang yang belum sepenuhnya mengantisipasi perkembangan paradigma bisnis teknologi ke depan, seperti fenomena konvergensi, iklan *online* berbasis digital, dan distribusi konten menggunakan pola *streaming*. *Kedua*, regulasi belum menjawab kebutuhan riil masyarakat dalam berinteraksi dengan teknologi. Sebagai contoh, sejauh ini, penggunaan *video call* dan praktik penyiaran yang banyak menampilkan tayangan comotan instan dari *Youtube* atau media sosial lainnya belum diatur. Persoalan hak cipta pun kemudian muncul ke permukaan.

Persoalan ini disebabkan oleh lambatnya regulator dalam merumuskan regulasi baru sehingga lamanya proses penyusunan regulasi ini mengakibatkan ketertutupan dan ketidakjelasan aturan main. Contoh keterlambatan penyusunan regulasi dalam bidang telekomunikasi, misalnya, bisa dilihat dari perubahan dasar orientasi bisnis telekomunikasi yang belum terakomodasi. Saat ini, bisnis telekomunikasi sedang berada pada era transisi dari konsep bisnis bersifat *network-driven* mengarah ke konsep industri yang *application-driven*. Bisnis *network-driven* terjadi karena pengaruh teknologi awalnya lebih menguasai pasar daripada pengaruh layanan. Saat ini, bisnis layanan konten/aplikasi merupakan bisnis yang sangat prospektif karena konten/

aplikasi merupakan bisnis kreatif dan bisa dikembangkan oleh entitas yang kecil sekalipun—perorangan dan perusahaan kecil—maupun oleh perusahaan skala menengah hingga besar.

Temuan penelitian membuktikan bahwa sistem komunikasi masih jauh dari demokratis. Sistem komunikasi yang demokratis merupakan sistem yang menjunjung tinggi prinsip kedaulatan rakyat, keadilan sosial, dan memberikan jaminan terhadap kemerdekaan berekspresi, kemerdekaan berbicara, kemerdekaan pers, serta jaminan *diversity of voices*, *diversity of content*, dan *diversity of ownership*.

Persoalan demokrasi dalam sistem komunikasi dapat dilihat dari adanya tiga persoalan utama. *Pertama*, belum tegaknya prinsip kedaulatan rakyat. Walaupun di sejumlah regulasi, seperti di dalam Undang-Undang Pers No. 40 tahun 1999 dan Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002, peran pemerintah dinyatakan tidak lagi bersifat mutlak, tapi di undang-undang yang lain, seperti Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999, peran pemerintah masih sangat dominan dalam pengaturan sektor komunikasi. Salah satu kasus berkaitan dengan keberadaan *independent regulatory body*. Kasus lain berkaitan dengan persoalan tata kelola lembaga. Sebagai sebuah negara demokrasi, negara memiliki tanggung jawab untuk menjaga independensi lembaga regulator. Selama ini, kesekretariatan, tata kelola, dan anggaran lembaga regulator berada di bawah pemerintah. Ini menyebabkan lembaga tersebut bergantung pada pemerintah dan berpotensi memunculkan *political harassment*. *Kedua*, adanya hambatan dalam mewujudkan keadilan sosial. Jaminan keadilan seharusnya muncul dalam regulasi yang mengatur pembatasan

monopoli usaha, fasilitasi dan perlindungan terhadap minoritas, pemerataan hasil pembangunan, dan sebagainya. Pembatasan usaha untuk mencegah adanya dominasi modal, selama ini, diatur melalui UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat No. 5 tahun 1999. Sayangnya, beberapa prinsip yang berlaku di dalam undang-undang ini kurang sesuai untuk menilai kecenderungan monopoli dunia usaha komunikasi dan media. Akibatnya, persoalan kasus monopoli penyiaran tidak dapat dikenai sanksi. Padahal, bisnis media tidak bisa disamakan dengan bisnis lain karena ia terkait dengan kebebasan berpendapat dan berekspresi. Di samping itu, di antara undang-undang yang mengatur komunikasi, terdapat undang-undang yang tidak sama dalam mengatur pembatasan dominasi modal. *Ketiga*, pelanggaran terhadap hak asasi manusia masih terjadi, terutama berkaitan dengan hak mengemukakan pendapat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya hukuman dan kriminalisasi yang dikenakan kepada warga akibat pasal pencemaran nama baik dalam UU ITE. Ini tidak sejalan dengan UU Pers yang menjunjung tinggi hak penyebarluasan gagasan. Pelanggaran juga terkait dengan diskriminasi. Untuk kasus penyiaran, keragaman budaya lokal belum dijamin dalam kebijakan komunikasi. Perusahaan televisi besar mendominasi saluran lokal yang seharusnya diperuntukkan bagi masyarakat atau perusahaan lokal.

Penyebab utama sistem tersebut belum demokratis adalah masing-masing undang-undang bertentangan secara filosofis dan ideologis, atau, dengan kata lain, antarundang-undang tidak memiliki persamaan paradigmatik dalam mengimplementasikan prinsip demokrasi seperti tertuang dalam UUD 1945. Penyebab lain, regulator cenderung bias pada kepentingan pemodal besar.

Ini karena regulasi yang berlangsung saat ini hanya untuk kepentingan pengusaha “nasional” (pengusaha besar) dan lebih banyak berpikir dalam konteks ekonomi. Kepedulian terhadap lokal dan pengusaha kecil sangat kurang.

Kemudian, dengan merujuk pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, yang menyatakan: (1) melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka terlihat bahwa beberapa peraturan perundangan lebih kuat pada kepentingan perusahaan dibandingkan kepentingan nasional yang lebih luas.

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia meliputi dimensi yang luas. Ia tidak hanya mencakup dimensi demografis atau geografis, tapi juga kebudayaan yang ada di dalamnya. Ini karena bangsa bukan hanya entitas politik, tapi juga budaya. Bangsa merupakan suatu komunitas budaya (*cultural community*) atau sebagai suatu *cultural nation* (bangsa berbudaya). Kepentingan nasional harus dibedakan dari kepentingan perusahaan. Kepentingan nasional menyangkut hajat hidup orang banyak. Ia mencakup kepentingan ekonomi, sosial, politik, dan juga budaya. Kepentingan nasional karenanya tidak terbatas pada kepentingan-kepentingan ekonomi pragmatis, yang mengacu pada kepentingan-kepentingan sekelompok orang atau perusahaan. Masalahnya bahwa undang-undang yang ada—misalnya penyiaran—gagal mengemban misi ini karena kuatnya sentralisasi dan dominasi tv Jakarta.

Selain kepentingan nasional, dimensi lain yang tidak kalah pentingnya adalah kedaulatan negara. Di era informasi sekarang ini, isu kedaulatan justru menjadi semakin sensitif dan penting. Di era globalisasi informasi dan komunikasi, kedaulatan tidak lagi persoalan kedaulatan dalam batas teritorial, tapi lebih dari itu. Ia mencakup kedaulatan data. Jika informasi dipahami sebagai kekuasaan, maka kontrol atas informasi berarti pula kontrol atas kedaulatan suatu negara.

Studi ini menunjukkan bahwa arah sistem komunikasi kurang dalam hal memproteksi kedua dimensi tersebut, kepentingan nasional dan kedaulatan. Selama ini, sektor telekomunikasi telah melaksanakan dengan sangat baik paham neoliberalisme dalam bentuk tiga proyek kebijakan, yakni liberalisasi, privatisasi, dan deregulasi. Hal ini terlihat dari industri telekomunikasi yang diliberalkan, yang mengakibatkan penguasaan industri ini oleh asing karena tidak membatasi kepemilikan asing di Indonesia. Regulasi tersebut berbeda dengan UU Penyiaran yang membatasi keberadaan tenaga kerja dan kepemilikan asing di Indonesia. UU Penyiaran dengan tegas melarang pendirian lembaga penyiaran asing di Indonesia.

Di sektor telekomunikasi, sebagai akibat proyek neoliberalisme, pasar Indonesia juga menjadi lahan yang lebih menguntungkan perusahaan besar global daripada pemain lokal, seperti yang dinikmati oleh perusahaan *over-the-top* (OTT) seperti *Google* ataupun *Facebook*. Sektor telekomunikasi-internet cenderung diserahkan pada mekanisme pasar. Situasi ini berdampak pada aspek ketahanan nasional, khususnya dalam bidang telekomunikasi. Ini terbukti, perusahaan seperti *Facebook* dan *Google*, dengan konsumen yang sangat besar di negara ini,



tidak memiliki *data center* di Indonesia sehingga kedaulatan data terancam. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa akan semakin banyak data pribadi, perusahaan, ataupun pemerintah yang akan disimpan dalam *cloud storage*. Oleh karena itu, regulasi yang menjamin kita lebih berdaulat dalam data adalah sebuah kebutuhan yang mendesak.

Kedaulatan negara juga berkaitan dengan film. Persoalan ketidakjelasan film sebagai produk industri ataukah budaya pada akhirnya menentukan kebijakan di sektor industri budaya ini. Pemerintah sedang berupaya mendorong pertumbuhan ekonomi dengan cara menggenjot investasi. Jika sebelumnya sektor ini dinyatakan tertutup, maka pada akhirnya pemerintah menyatakan bahwa industri film masuk ke dalam sektor yang terbuka untuk investasi asing. Ironisnya, Indonesia belum mempunyai konsep strategi kebudayaan yang cukup kuat untuk membangun film sebagai sebuah kebudayaan. Akibatnya, film sebatas dimaknai sebagai industri yang terbuka untuk asing secara bebas.

Di samping studi lapangan, peneliti juga mengkaji pustaka untuk mempelajari sistem komunikasi di negara demokrasi lain. Berdasarkan hasil kajian ini, kebijakan Inggris Raya untuk membentuk regulasi dan regulator tunggal dalam sektor komunikasi telah terbukti membuahkan banyak hasil, yang telah diapresiasi banyak peneliti. *Communications Act 2003* bersifat integratif karena menggabungkan regulasi media penyiaran dan telekomunikasi. Undang-undang ini juga telah menggabungkan berbagai regulator menjadi sebuah badan regulator komunikasi tunggal, yakni *Ofcom*. *Ofcom* juga memiliki wewenang untuk mengatasi berbagai aspek komunikasi yang bersifat konvergen

sehingga regulasi komunikasi di sana bisa lebih adaptif dalam mengikuti praktik komunikasi digital yang terus berubah. Keterlibatan dua departemen yang bertolak belakang, yakni *Department of Trade and Industry* dan *Department of Culture, Media, and Sport*, juga menunjukkan iktikad baik dari pemangku kepentingan di Inggris Raya untuk menyeimbangkan aspek ekonomi dan budaya dalam pengaturan komunikasi.

Di India, regulasi komunikasinya secara umum telah memenuhi prinsip-prinsip demokrasi, yaitu kemerdekaan dan kebebasan berpendapat dan berekspresi bagi warga. Prinsip melindungi kepentingan nasional juga dipenuhi dengan baik, misalnya untuk regulasi yang mengatur bidang perfilman. Regulasi perfilman mereka melindungi para produsen film dan memajukan film nasionalnya. Walau begitu, regulasi komunikasi di India kurang terintegrasi karena memiliki banyak regulasi dan regulator komunikasi. Upaya untuk mengintegrasikan regulasi komunikasi sudah dilakukan oleh India melalui rancangan Undang-Undang Konvergensi Komunikasi. Rancangan Undang-Undang Konvergensi Komunikasi telah muncul sejak tahun 2000, namun sampai sekarang belum disahkan sebagai undang-undang.

Belajar dari pengalaman Inggris dan India, idealnya Indonesia menghindari jumlah regulasi dan regulator yang banyak supaya kompleksitas persoalan komunikasi bisa diminimalkan serta regulasi bisa lebih bersifat integratif dan adaptif terhadap perkembangan teknologi digital. Selain itu, kehadiran regulator independen yang kuat adalah sebuah keharusan untuk negara sebesar Indonesia.

## B. Rekomendasi Studi

Studi ini memberikan informasi yang mendalam terkait dengan peraturan perundangan di sektor telekomunikasi dan media. Kesimpulan besarnya bahwa peraturan perundangan tidak terintegrasi, kurang adaptif terhadap perubahan teknologi, dan kurang mampu melindungi kepentingan nasional. Terkait dengan hal itu, beberapa hal perlu dilakukan guna menyelesaikan beragam persoalan di sektor telekomunikasi dan media. *Pertama*, persoalan fragmentasi, parsialitas, dan disintegrasi tata kelola bidang komunikasi nasional perlu direspons dengan merintis penyusunan regulasi (undang-undang) induk bidang komunikasi dan informasi sebagai acuan membangun sistem komunikasi nasional yang terintegrasi. Jika undang-undang induk ini nantinya terwujud, maka nama yang tepat adalah Undang-Undang Komunikasi atau Undang-Undang Komunikasi dan Media. Sebelum bisa mencapai undang-undang induk, undang-undang yang ada perlu diselaraskan atau dibuat agar harmonis sehingga tidak saling bertentangan satu dengan lainnya.

Dalam menyusun ‘undang-undang payung’ tersebut, perlu kiranya agar regulasi komunikasi berorientasi pada *handsoft policy*, yang berarti bahwa tidak semua praktik atau bagian-bagian komunikasi perlu diatur secara formal, beberapa di antaranya dapat diserahkan kepada konsensus masyarakat dan hukum tidak tertulis. Kebijakan ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk mengatur dirinya, terutama mereka yang minoritas dan tidak masuk dalam target utama kebijakan formal. Untuk bisa terwujud, peraturan perundangan harus dibarengi dengan strategi mencerdaskan masyarakat di bidang teknologi.

Di sinilah, keterbukaan semua pihak menjadi kata kunci.

*Kedua*, regulasi yang adaptif menuntut adanya semangat untuk menjamin konten undang-undang yang prediktif dan antisipatif atas berbagai perubahan yang akan datang. Untuk mencapai hal tersebut, pengetahuan terkait sistem teknologi dan pelibatan SDM yang cakap merupakan hal yang sangat penting. Proses penyusunan undang-undang yang lama terjadi karena proses negosiasi yang berlarut-larut dan tarik-menarik kepentingan harus dapat diatasi.

Di sisi lain, agar adaptif, regulasi komunikasi sebaiknya juga mencakup berbagai dimensi perkembangan dan inovasi dalam dunia bisnis, terutama dalam rangka mengantisipasi kecenderungan konvergensi di masa yang akan datang. Bahasan tentang standar dan teknis teknologi tidak perlu sangat detail dituangkan dalam pasal-pasal, tapi tentang garis besar kecenderungan teknologi dan pengaturan mengenai pemanfaatannya, serta tanggung jawab regulator untuk menjamin aturan main yang sehat antara para pemangku kepentingan yang terlibat dalam bisnis maupun pemanfaatan teknologi komunikasi.

*Ketiga*, keterbukaan dalam proses penyusunan perundang-undangan. Undang-undang komunikasi yang adaptif juga harus dilihat sebagai aturan yang terbuka oleh para penyusunnya, bahkan sejak proses penyusunan kebijakan dan undang-undang dimulai. Keterbukaan ini membuka ruang dialog dan perbaikan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan di bidang komunikasi, terutama masyarakat luas untuk berpartisipasi, baik perorangan maupun melalui lembaga-lembaga publik (*public regulatory body*) guna mengurangi dominasi pemerintah yang

seringkali terlambat merespons beragam dinamika yang bergerak cepat dalam tatanan masyarakat global.

*Keempat*, kepentingan nasional harus menjadi pertimbangan utama dalam menyusun undang-undang dengan tetap menjaga sistem demokrasi yang berkelanjutan dan konsensual. Guna menjamin kepentingan nasional, maka peraturan perundangan seyogianya mengatur hal-hal berikut:

1. Undang-undang harus mengatur pemberian insentif bagi mereka yang mau berkembang memajukan potensi lokal, baik dari kalangan industri maupun publik;
2. Regulasi di sektor komunikasi juga harus tegas dalam mencegah pemusatan kepemilikan dan konsentrasi usaha di bidang komunikasi.
3. Undang-undang di sektor komunikasi yang mengancam kebebasan berekspresi dan melakukan kriminalisasi akibat konten internet harus segera direvisi. Kasus kesusilaan, penghinaan dan pencemaran nama baik harus dihilangkan karena tidak sesuai dengan konstitusi.
4. Pembatasan modal asing dan dominasi perusahaan asing adalah dua hal pokok yang harus diatur dalam semua undang-undang dalam sektor komunikasi.
5. Untuk sektor penyiaran, siaran televisi terestrial berjaringan yang lebih majemuk dan mengangkat aspek kedaerahan merupakan tujuan besar yang harus diatur secara tegas. Undang-undang juga perlu

mencantumkan perihal pengaturan kedaulatan data. Regulasi ini dapat menjadi dasar menekan OTT, misalnya *Facebook* dan *Google*, agar memiliki *data center* dan badan usaha tetap di Indonesia.

*Kelima*, semua undang-undang yang mengatur sektor komunikasi perlu secara tegas mengatur keberadaan regulator yang independen dan kuat. Negara memiliki kewajiban menjaga independensi lembaga regulator ini agar kewenangan, tugas, dan tanggung jawabnya dapat berjalan secara maksimal. Ke depan, penyatuan regulator amatlah penting dan perlu dipersiapkan untuk meningkatkan koordinasi dan efektivitas pekerjaan dan juga anggaran negara. Regulator tunggal akan memudahkan pengelolaan sektor telekomunikasi karena meminimalkan atau bahkan menghilangkan sama sekali tumpang tindih kewenangan.



# DAFTAR PUSTAKA

- Altenburg, T. (2011). *Industrial policy in developing countries: Overview and lessons from seven country cases*. Discussion paper. Retrieved from [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3341/pdf/DP\\_4.2011.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3341/pdf/DP_4.2011.pdf)
- Aslama, M., & Napoli, P. M. (2010). Diversity 2.0: Rethinking audiences, participation, and policies.
- Berger, S., & Dore, R. P. (Eds.). (1996). *National diversity and global capitalism*. Cornell University Press.
- Collins, R. (2006). Internet Governance in the UK. *Media, Culture & Society*, 28(3), 337-358.
- Copeland, P., & James, S. (2014). Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda. *Journal of European Public Policy*, 21(1), 1-19.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The SAGE handbook of qualitative research*. Sage.



- Department of School Education and Literacy (2012). *National Policy on Information and Communication Technology (ICT) in School Education*. Ministry of Human Resource Development Government of India.
- “Dirut Telkom Beberkan Alasan Utama Blokir Netflix.” <http://inet.detik.com/read/2016/01/27/153620/3128563/317/dirut-telkom-beberkan-alasan-utama-blokir-netflix>, akses 15 Februari 2015.
- Doyle, G., & Vick, D. W. (2005). The Communications Act 2003: A New Regulatory Framework in the UK. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 11(3), 75-94.
- Grindle, M. S., & Thomas, J. W. (1989). Policy makers, policy choices, and policy outcomes: The political economy of reform in developing countries. *Policy Sciences*, 22(3-4), 213-248.
- Hermawan, A. (2009). *Televisi Komunitas: Pemberdayaan dan Media Literasi*. Combine Resource Institution, Program Studi Ilmu Komunikasi UII Yogyakarta, dan Fakultas Film dan Televisi IKJ Jakarta.
- Huntington, S. P. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- “Ini Alasan Telkom Memblokir Netflix”. <http://tekno.kompas.com/read/2016/01/27/12271927/ini.alasan.telkom.memblokir-netflix>, akses 15 Februari 2015.
- Julijanti, D. M. (2012). Dinamika Digitalisasi dan Konvergensi Media Televisi di Indonesia. *Observasi*, 10 (2).

- Juniarto, Damar. "Blokir dan Kedunguan Tata Kelola Internet yang Dipelihara". <http://www.remotivi.or.id/amatan/264/Blokir-dan-Kedunguan-Tata-Kelola-Internet-yang-Dipelihara>, akses 18 Februari 2016.
- Latzer, M. (2009). Convergence Revisited Toward a Modified Pattern of Communications Governance. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 15(4), 411-426.
- "Menperin: Cukup Sampai Pak Kusrin" . <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/01/19/2012132226/Menperin.Cukup.Sampai.Pak.Kusrin>, akses 10 Februari 2015.
- Narrain, Siddharth. (2008). *A Broad Overview of Broadcasting Legislation in India*. Bangalore: Alternative Law Forum.
- Parthasarathi, A. (2002). Tackling the brain drain from India's information and communication technology sector: The need for a new industrial, and science and technology strategy. *Science and Public Policy*, 29(2), 129-136.
- Parthasarathi, V. (2014). On the Constituted Contexts of Public Communication: Early Policy Debates on the Press in India. *Media International Australia*, 152(1), 77-86.
- Pickard, V. (2013). Social democracy or corporate libertarianism? Conflicting media policy narratives in the wake of market failure. *Communication Theory*, 23(4), 336-355.
- Priyambodo R.H. (2013). Kode Etik Jurnalistik dalam Konvergensi Multimedia Massa. *Jurnal Dewan Pers: Konvergensi & Independensi Trend Media Jelang Pemilu 2014*, 7, November 2013 . Jakarta: Dewan Pers.

- Rahayu, Wahyono, B., Rianto, P., Kurnia, N., Wendratama, E., Siregar, A.E. (2015). *Menegakkan Kedaulatan Telekomunikasi & Penyiaran di Indonesia*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Rajkhowa, A. (2015). The spectre of censorship: media regulation, political anxiety and public contestations in India (2011-2013). *Media, Culture & Society*, 37(6), 867-886.
- Rianto, P., Rahayu, Yusuf, I.A., Wahyono, B., Zuhri, S., Cahyono, M.F., & Siregar, A.E. (2014). *Kepemilikan dan Intervensi Siaran: Perampasan Hak Publik, Dominasi, dan Bahaya Media di Tangan Segelintir Orang*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Rianto, P., Wahyono, B., Yusuf, I.A., Zuhri, S., Cahyono, M.F., Rahayu, Masduki, & Siregar, A.E. (2012). *Digitalisasi Televisi di Indonesia*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Sharma, M. (2009). Censoring India Cinema and the Tentacles of Empire in the Early Years. *South Asia Research*, 29(1), 41-73.
- Simpson, S. (2010). Effective Communications Regulation in an Era of Convergence? The Case of Premium Rate Telephony and Television in the UK. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 16(2), 217-233.
- Singh, R., & Raja, S. (2010). Convergence in Information and Communication Technology. *Convergence in Information and Communication Technology*, 1(1), 1-125.
- Shin, D. H. (2006). Convergence of telecommunications, media and information technology, and implications for regulation. *info*, 8(1), 42-56.

- Siregar, A.E. (2012). Menegakkan Demokratisasi Penyiaran: Mencegah konsentrasi, membangun keanekaragaman. Paper, disampaikan sebagai ahli dalam sidang Mahkamah Konstitusi pada perkara No. 78/PUU-IX/2011, 15 Februari 2012.
- Smith, P. (2006). The politics of UK television policy: the making of Ofcom. *Media Culture and Society*, 28(6), 929.
- Sunaryo. (2015). Kebijakan Tak Cukup Berdasarkan Ekonomi. *Kompas*, 7 Spetember 2015, 11.
- Susetiawan. (2009). *Pembangunan dan kesejahteraan yang terpasung. Ketidakberdayaan para pihak melawan konstruksi neoliberalisme*. Working Paper. UGM.
- Takdir, Mohamad. "Netflix Disayang, Netflix Dilarang <http://www.remotivi.or.id/amatan/259/Netflix-Disayang,-Netflix-Dilarang>, akses 12 Februari 2016.
- "Technology is Changing the Face of Advertising in Indonesia". <http://redwing-asia.com>, akses 25 Januari 2015.
- The Communication Acts 2003
- Wheeler, M. (2001). Regulating Communications in the UK A New Future. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 7(3), 28-35.

# INDEKS

ACMA	xiii, 66, 249	(BSC)	255, 262
adaptif	viii, iii, i, ii, x, 3, 5, 12, 14, 16-18, 69, 75, 81-86, 141-143, 146, 150, 157, 161, 163, 170-171, 173-174, 176, 250, 265-266, 287-288, 294, 300-301, 307-309	broadcasting	xiii, xiv, 50, 62, 66, 71-72, 255, 262, 276, 278, 289, 315
APJII	vii, xiii, 148-149, 174, 194-195, 220	BRTI	xiii, 181
application-driven	144, 301	cloud storage	234-236, 306
ATSI	xiii, 149	cloud system	147
Badan Ekonomi Kreatif	vii, 10, 245	Communication Commission of India	290
Badan Usaha Tetap	155	creative common	165
binary digit	70	cross ownership	225
binge watching	153	Demokrasi Konsensus	33-34, 36
bitstreaming	70	demokratisasi	vii, 93-94, 178, 198-199, 212-213, 317
BlackBerry	218-219	deregulasi	222, 260, 264, 305
blokir	149, 154-155, 158-160, 314-315	desentralisasi	35, 87, 91, 177
Broadcasting Standards Commission		Dewan Pers	13, 96, 186, 272, 278, 283-284, 288, 315

dial up	174	GrabBike	171
digital divide	144	Hak Cipta	277-278, 286
Digitalisasi	vi, 4, 70-71, 314, 316	hak ekonomis	165
diversity of ownership	94	HDTV	xiii, 162
diversity of voices	94, 177, 302	identitas nasional	105, 233
DPR RI	vii, 10, 120, 209	IMF	48, 222-223
DVB-H	xiii, 71	independent regulatory body	iv, 180, 302
DVB-T2	xiii, 97	Indihome	154
DVB-T	xiii	Indosat	224-226, 228
Emergence Economics	81	information society	216
FCC	xiii, 65, 79, 249	Instagram	147-148, 153
filtering	158	integrasi	v, 14, 24-26, 61, 76, 84, 114, 118, 187-188, 205, 275
Forum Demokrasi Digital	195	IPP	xiii, 126
freedom of expression	93, 177, 202	IPTV	xiv, 161
freedom of speech	93, 177, 271	IPv4	172
freedom of the press	93, 177	ISP	xiv, 137, 194, 227-228
freedom to achieve	63	ISR	xiv, 126
freedom to function	63	ITU	xiv, 51, 173
GATS	xiii, 50, 52, 54-56	joint venture bisnis online	230
GATT	xiii, 48, 52-53, 56-57, 242	KBC	xiv, 62
GBHN	209-211	keadilan sosial	xi, 42, 91, 109, 177-178, 187, 202, 215, 275, 296, 302, 304
General System Theory	28	kedaulatan	vi, xi, 18, 74, 91, 156, 173, 177-180, 185, 187, 198-199, 202, 205, 215, 218-221, 229, 232-236, 243, 248, 291, 302, 305-306, 311, 316
global governance media	52	Kemenkominfo	vii, 9, 96, 158, 170, 212
globalisasi	46, 49, 208, 216, 218, 232-233, 236, 247-248, 305		
Gojek	171		
Google	81, 149, 153, 164, 195, 226, 231, 235, 305, 311		

kepentingan nasional	x, viii,	Monopoli	15
iii, xi, 5, 14-18, 58, 69, 99-105, 114,		MPEG	xiv, 71
129-130, 132, 134, 136, 196-197, 215,		multiplatform	163, 193, 266
217-218, 221, 265, 280, 287, 292,		neoliberalisme	47, 217, 222, 247,
296-298, 300, 304-305, 307-308,			305
310		Ofcom	xiv, 65, 250-252, 256-258,
kesenjangan digital	144		260-261, 263-267, 306, 317
ketahanan nasional	231, 305	Onno W. Purbo	vii, 10, 137, 172,
KISS	118		174, 194, 201
Komisi Informasi	12	open source	186
Komunikasi dan Media	ix, 58,	Orde Baru	7, 16, 20-21, 36,
64, 67, 308			44, 110, 118, 128, 135-136, 208, 212
konstitusi	vi, x, 36, 89-91,	otoriter	89-90, 93, 177, 179
94, 104, 208-211, 240, 270-271, 275,		OTT	xiv, 147-148, 150, 155, 159,
283, 310, 317			162, 231, 305, 311
konvergensi	v, iv, x, 1-2, 4-5,	packet switching	175
32, 56-62, 64-65, 67, 69-78, 81,		Pancasila	4, 90-91, 107-
122, 128, 142-143, 146, 152, 157, 161,			109, 114, 179, 298
170, 173, 175-176, 193, 212, 251, 253,		Pendekatan Sistem	ix, 19
262, 264-265, 290, 301, 307, 309,		pervasive presence theory	97
314-315		platform	1, 60-61, 86, 143, 155, 173,
KPI	13, 96, 181-182, 184, 190,		193, 228, 231, 255
	192	policy elites	47
KPPU	225	policy entrepreneurs	59
Kusrin	315	politik anggaran	183
liberalisasi	21, 50, 52, 54-57,	politik internasional	102-103,
130, 222-224, 236, 245-246, 305			233
LinkedIn	147-149	privasi	175, 214, 234, 261
low-demand	145	privatisasi	222, 224, 305
market failure	49, 315	protokol transportasi	80
media baru	60, 142	public domain	95
Menkominfo	86-87, 155, 167-	public goods	243
	168	public regulatory body	309
mobile broadband	73, 150		
mobile TV	71		

Qatar Telecom Group	224-	sistem komunikasi	i
	225	Sistem Media Hibrida	46
Radio Authority	255, 261	Sistem Regulasi	x, 111
Radio Communications Agency	262	sistem ride-sharing	171
rating	156, 182, 204, 238	skema AGIL	23
regulasi	xii, xi, x, ix, viii, vii, vi, v, iii, ii, 2, xiii, 3-7, 10-11, 16-18, 30-31, 45, 49-52, 54-62, 66, 74-75, 77-82, 84, 86, 94-96, 107, 111, 113-114, 116, 118, 121, 124-127, 129, 131-139, 141-147, 150-155, 157, 161, 163, 170-171, 173-176, 178-181, 186-187, 190, 194-195, 197, 202, 204-205, 207, 209-211, 213-214, 221-223, 235-236, 240, 243, 249-254, 256-261, 263-274, 276-277, 286-288, 290-292, 294, 296-297, 299-302, 304-311	Skype	72, 76
regulator	x, vi, v, iv, iii, ii, xii, 14, 17-18, 62, 65-66, 80, 83, 143, 158, 168, 173, 180-181, 183, 185, 193-194, 214, 234, 249-253, 255-258, 260, 262-263, 265-268, 277-279, 285-287, 290-291, 294, 301-303, 306-307, 309, 311	smart tv	60, 161
Rudiantara	155	spectrum management	257
scarcity theory	97	streaming	73, 153, 156, 158, 301
SDI	xiv, 71	supranationality	55
SDTI	xiv, 71	Talcott Parsons	20
sensor	13, 39, 154-156, 182, 204, 208, 240-241, 271, 273, 290	Telekomunikasi dan Media	64
server	147, 151, 155-156, 168, 176, 214, 219	Telekomunikasi	xi, vii, vi, iv, xiii, 3-4, 10, 15, 64, 67, 75, 114, 116, 126, 128, 146, 149, 155, 158-159, 180-182, 190, 212, 221-222, 225, 234, 277, 279, 286, 290, 295, 298, 302, 316
sibernetika	27-30, 32	Telkom Group	154-155
SingTel	158	Teori Sibernetika	27
sistem analog	71	The Berne Convention	51
		The Digital Tornado	79
		TIK	xiv, 69-70, 76-77, 85-86, 167-168, 194-195, 201
		tipologi sistem media	38
		Transcorp	237
		triple play	75
		TRIPS	xiv, 52-53
		TV digital	71, 168
		TVRI	162, 237
		Twitter	147-149



Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik	iv, 3, 270	UseeTV	158
Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik	iv, 3, 206	UUD 1945	14
Undang-Undang Penyiaran	iv, 3, 117, 180, 302	VoIP	xiv, 72
Undang-Undang Perfilman	3, 240	WhatsApp	72, 148
Undang-Undang Pers	iv, 3, 96, 113, 180, 271-272, 280, 282, 287, 302	WiFi.id	154
Undang-Undang Telekomunikasi	iv, 3-4, 67, 180, 182, 222, 302	Wikileaks	46
		wireless	72, 76, 79-80, 257, 290
		World Bank	1, 48, 72
		WTO	48, 50, 52-55, 57, 173, 242
		XL Axiata	226
		Youtube	147-148, 153, 162-164, 166, 301