

Perbandingan Paradigma Otoritarianisme dan Demokrasi dalam Regulasi Media Massa di Indonesia

Comparing Authoritarianism and Democracy Paradigm in Mass Media Regulations in Indonesia

Puji Rianto

Program Studi Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Psikologi dan Sosial Budaya,
Universitas Islam Indonesia, Indonesia, Jl. Kaliurang Km 14,5, Ngaglik, Sleman,
Yogyakarta, Indonesia

puji.rianto@uui.ac.id

Naskah diterima: 7 Oktober 2019, direvisi: 3 November 2019, disetujui: 6 Desember 2019

Abstract

This study aims to compare the paradigms of media regulation in Indonesia, namely print media (press), broadcasting, and film. Using a comparative study, this research found that the dominant paradigms underlying media regulation in Indonesia varied. Press regulations adhere to the democratic paradigm, while broadcasting adheres to a semi-democratic paradigm, and films tend to be authoritarian. Several factors have led media regulation in Indonesia to adopt varied paradigms, such as the weakening of civil society pressure, powerful oligarchs in the politics of media policy in Indonesia, and the strengthening of the pro-status quo group (especially the government) who wishes the government to act as a media regulator as in the New Order era. These factors influence the choice of paradigms adopted in developing media regulation in Indonesia.

Keywords: *comparative regulation, paradigm, media, authoritarianism, democracy*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan melakukan perbandingan terhadap paradigma regulasi media di Indonesia, yakni media cetak (pers), penyiaran, dan film. Dengan menggunakan studi komparasi, penelitian ini menemukan bahwa paradigma dominan yang mendasari regulasi media di Indonesia berbeda-beda. Regulasi pers menganut paradigma demokratis, penyiaran semi demokratis, sedangkan film cenderung otoritarian. Ada banyak faktor yang menyebabkan regulasi media di Indonesia menganut paradigma yang berbeda-beda, di antaranya semakin lemahnya tekanan masyarakat sipil, kuatnya oligarki dalam politik kebijakan media di Indonesia, serta menguatnya kelompok status quo (terutama pemerintah) yang menghendaki pemerintah sebagai regulator media seperti era otoritarianisme Orde Baru. Faktor-faktor ini memberikan pengaruh terhadap pilihan paradigma yang dianut dalam mengembangkan regulasi media di Indonesia.

Kata kunci: *komparasi regulasi, paradigma, media, otoritarianisme, demokrasi.*

PENDAHULUAN

Setiap regulasi hampir selalu didasarkan pada paradigma dan filsafat tertentu, yang mendasari bagi pengaturan keseluruhan sistem pengoperasian media (Siebert et.al. 1986; Rivers et.al 2003; Neuman, McKnight, dan Solomon 1993). Sebagai contoh, regulasi yang didasarkan pada paradigma libertarian (demokrasi) akan memberikan kekuasaan yang lebih luas pada individu (dan perusahaan-perusahaan swasta) dibandingkan negara. Sebaliknya, regulasi yang menganut paradigma otoritarian akan memberikan kekuasaan dan kontrol kuat kepada negara. Dalam sistem otoritarian, pers hanya bertindak sebagai pengabsah kebenaran yang dipasok penguasa, sedangkan dalam sistem libertarian pers justru yang mengontrol pemerintah (Merril 1991 dalam Malik et.al 1993).

Hukum dan regulasi media merupakan produk politik (Chakravartty dan Sarikakis 2006; Wahyuni 2007; Rasul & McDowell 2012), dan karenanya merupakan pertarungan beragam kelompok, yang masing-masing mempunyai kepentingan dan paradigmanya sendiri dalam menyusun regulasi media. Bahkan, di era globalisasi sekarang ini, aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making*) tidak hanya berada di tingkat nasional, tetapi juga internasional sehingga aktor-aktor yang memengaruhi proses kebijakan tidak hanya pemerintahan nasional dan aktor lokal, tetapi juga lembaga-lembaga supranasional, jaringan-jaringan internasional, dan perusahaan (MNCs/TNCs) (Chakravartty dan Sarikakis 2006). Studi Wahyuni (2006) mengenai UU No. 32/2002 tentang penyiaran menjadi contoh menarik bagaimana pertarungan kelompok-kelompok itu berlangsung, yang kemudian menentukan paradigma dan corak regulasinya. Studi Rahayu dkk (2015) mengenai liberalisasi telekomunikasi di Indonesia juga menunjukkan betapa aktor-aktor global seperti IMF dan Bank Dunia sangat berperan dalam mendorong liberalisasi di Indonesia. Liberalisasi menjadi kata kunci kebijakan yang didorong oleh IMF dan Bank Dunia karena dalam kedua institusi inilah paradigma liberalisasi pasar bersemayam (Chorev dan Babb 2009). Ini menunjukkan bahwa paradigma suatu regulasi sangat ditentukan oleh kepentingan dan paradigma yang dibawa oleh masing-masing aktor dalam proses kebijakan.

Thomas Kuhn (Ritzer 2016) mengemukakan bahwa paradigma adalah suatu pandangan yang mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) dari suatu cabang ilmu. Dengan berpijak pada Kuhn dan beberapa ilmuwan sosial, George Ritzer (2016: 6) merumuskan paradigma sebagai pandangan yang mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan. Dalam kaitan ini, paradigma membantu merumuskan tentang apa yang harus dipelajari serta aturan-aturan apa yang mesti dijawab, bagaimana seharusnya menjawabnya serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan-persoalan tersebut. Dalam perspektif yang lebih luwes, paradigma adalah suatu "*worldview*", suatu kerangka berfikir dalam melihat fenomena (McQuail 2013), bagaimana suatu soal dilihat dan pada akhirnya diorganisasikan?

Dalam kerangka regulasi media, Abrar (2008) mengemukakan bahwa paradigma lebih kepada kerangka cita-cita yang menjadikan tujuan kebijakan komunikasi tersebut. Dalam sistem media, ada dua paradigma besar, yakni otoritarianisme dan libertarianisme. Kedua paradigma ini dikembangkan berdasarkan pertanyaan filosofis menyangkut masalah-masalah tentang hakikat manusia, hakikat masyarakat, hakikat hubungan manusia dengan negara serta hakikat kebenaran dan pengetahuan (Siebert et. al. 1986).

Siregar (2012) mengusulkan suatu kerangka kerja untuk menilai regulasi media yang

demokratis. Menurutnya, indikator sebuah negara demokratis adalah adanya jaminan kemerdekaan berekspresi (*freedom of expression*), kemerdekaan berbicara (*freedom of speech*), dan kemerdekaan pers (*freedom of the press*) sebagai jaminan hak sipil dan politik. Namun, menurut Siregar, ketiga jaminan tersebut tidaklah cukup. Sebaliknya, harus ada jaminan terhadap keberagaman suara (*diversity of voices*), keberagaman isi (*diversity of content*), dan keberagaman kepemilikan (*diversity of ownership*). *Diversity* ini dapat terwujud jika ada pelaksanaan keadilan dan penghormatan terhadap minoritas. Artinya, media tidak hanya melayani kelompok-kelompok masyarakat mayoritas yang mempunyai daya beli, tapi kelompok minoritas. Menurut Siregar (2012), jaminan terhadap *diversity* ini penting karena tanpa ada jaminan semacam itu akan membuka peluang bagi munculnya otoritarianisme baru, otoritarianisme kapital, dan oligopoli oleh segelintir orang atas nama *freedom*, dan dengan sendirinya membunuh demokrasi. Di negara-negara Eropa, kemerdekaan dan pluralisme telah menjadi tujuan penting bagi regulasi media (Brogi dan Parcu 2014).

Regulasi merupakan sejenis program pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah guna mendapatkan dampak-dampak khusus. Regulasi mempunyai kaitan erat dengan negara (Wahyuni 2007; Rasul & McDowell 2012). Dalam praktiknya, regulasi media ditentukan oleh nilai-nilai ekonomi dan politik menurut suatu kebebasan media secara khusus, dan kebebasan berbicara secara umum. Regulasi media pada dasarnya dilakukan untuk menjamin hak-hak warga negara untuk mendapatkan isi media yang baik dan akses yang memadai. Oleh karena itu, regulasi media biasanya didasarkan atas dua pendekatan, yakni *content-based regulations* dan *access-oriented regulations* (Croteau dan Hoyness 2006).

Regulasi yang didasarkan isi media (*content-based*) ditujukan untuk mempromosikan atau membatasi (*undermines*) kepentingan publik (Croteau dan Hoyness 2006). Ada dua pendekatan yang biasa digunakan. Pendekatan pertama ditujukan untuk membatasi tipe-tipe tertentu isi media atau untuk pembatasan terhadap akses tipe-tipe isi media tertentu. Kebijakan semacam ini, misalnya, dapat dilihat dari pembatasan *content* pornografi. Pendekatan kedua dikenal sebagai pemasukan tipe-tipe isi media tertentu (*the mandatory inclusion of certain types media*). Termasuk dalam pendekatan ini adalah kewajiban lembaga penyiaran untuk, misalnya, memberikan alokasi terhadap program-program siaran yang ditujukan untuk pendidikan anak. Pendekatan yang lebih menitikberatkan pada upaya-upaya untuk mempromosikan *content* positif demi memperkuat demokrasi jauh lebih bisa diterima. Pembatasan isi media adalah upaya untuk melindungi kepentingan publik (*public interest*) dengan mencegah atau membatasi isi media yang “negatif” atau “berbahaya”. Namun, di luar itu, dibutuhkan suatu regulasi media yang mendorong dan lebih-lebih memerlukan isi media yang memberikan kontribusi bagi *public sphere* yang ramai (Croteau dan Hoyness 2006).

Regulasi media telah menjadi tema bagi banyak penelitian dengan beragam pendekatan (Wahyuni 2006; Tai 2014; Rasul & McDowell 2012; Nugroho et.al 2012; Veneti dan Karadimitriou 2013; Neuman, McKnight dan Solomon 1993). Beberapa studi menggunakan perspektif ekonomi politik (Sudibyo dan Patria 2013; Sudibyo 2009). Namun, tidak banyak studi yang berusaha menggali paradigma atau cara berfikir dari keseluruhan regulasi media, yang dalam konsep penelitian ini disebut sebagai paradigma. Padahal, paradigma atau ‘cara berfikir’ dalam menyusun regulasi tidak hanya menentukan arah atau cita-cita serta regulasinya, melainkan termasuk dalam menentukan sistem medianya (Masduki 2017; Halin dan Mancini 2004; Rohrhofer 2014). Atas dasar itu, penelitian ini akan mengkaji paradigma regulasi media massa di Indonesia, terutama media cetak (UU Pers), penyiaran (UU Penyiaran), dan film (UU Film) dengan menggunakan studi komparasi. Internet atau media baru tidak dimasukkan dalam kajian ini karena sifatnya yang berbeda dibandingkan dengan media konvensional (Lister et. al 2009;

Chaffee dan Metzger 2001; Kaul 2012). Studi ini penting dilakukan karena meskipun regulasi bersandar pada konstitusi yang sama, yakni pasal 28 F UUD 1945, tetapi implementasinya untuk setiap undang-undang dapat saling berbeda atau bahkan bertolak belakang. Interpretasi atas pasal 28 F bahwa negara menjamin hak asasi warga negara di bidang komunikasi. Jaminan itu hanya mungkin dilaksanakan dalam sistem demokrasi (Pandjaitan dan Siregar 2006). Namun, dalam ketiga regulasi media massa di Indonesia, berbeda-beda dalam implementasinya. Ada yang menggunakan prinsip pengaturan sendiri (*self-regulation*), tapi ada yang menyertakan sensor di dalamnya. Oleh karena itu, penting untuk dilakukan komparasi atas ketiga regulasi itu. Dengan studi komparasi, peta paradigma masing-masing regulasi dapat lebih mudah digambarkan sehingga dapat dilakukan kritik dan koreksi atas masing-masing regulasi. Selain itu, studi komparasi akan memungkinkan dirumuskannya suatu gagasan atau pemaknaan baru (Bahm 2003) mengenai (paradigma) regulasi di Indonesia sehingga dapat dirumuskan rekomendasi yang tepat bagi regulasi media massa di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan studi komparasi dengan membandingkan paradigma tiga regulasi media massa di Indonesia, yakni media cetak, media televisi, dan film. Untuk membandingkan paradigma masing-masing regulasi media massa, penelitian ini menggunakan tiga variabel, yakni keberadaan sensor dalam setiap regulasi, regulator media, dan jaminan atas keberagaman (*diversity*). Berdasarkan tiga variabel ini, paradigma regulasi media dikategorikan menjadi tiga, demokratis, otoritarianisme, dan semi demokratis.

Pada tahap awal, penulis melakukan studi pustaka dan dokumentasi. Seperti kebiasaan dalam studi komparasi (Pickvance 2001) di mana data dikumpulkan dari beberapa kasus, maka pada tahap awal ini, peneliti mencari seluruh peraturan perundangan di masing-masing media dengan mengandalkan mesin pencari di internet, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, ataupun peraturan menteri. Peraturan perundangan yang menjadi pokok analisis disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Peraturan Perundangan yang menjadi Objek Analisis

No.	Undang-Undang	Peraturan Pemerintah
1	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Swasta
2	Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Berlangganan
3	Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2009 tentang Film	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Lembaga Penyiaran Komunitas

Penulis juga mencari sumber-sumber kepustakaan untuk menemukan kajian-kajian awal mengenai masing-masing regulasi media massa. Termasuk berbagai berita di media daring yang membahas konteks kelahiran dan implementasi masing-masing regulasi. Kajian awal ini menjadi titik tolak peneliti untuk merumuskan pertanyaan penelitian dan strategi perbandingan.

Setelah data terkumpul, peneliti melakukan analisis dengan berpijak pada dasar teoretik untuk mengukur demokratis tidaknya sebuah regulasi. Dalam penelitian ini, ukuran yang digunakan adalah ada tidaknya sensor dalam peraturan perundangan itu, siapa yang menjadi

regulator, dan keberadaan pasal-pasal yang menjamin keberagaman, baik keberagaman isi dan kepemilikan. Untuk melengkapi analisis, dimasukkan dimensi kepentingan publik dalam regulasi siaran. Dimensi ini untuk menjawab mana sistem yang lebih menjamin kepentingan publik? Dari hasil analisis ini, kemudian ditarik kesimpulan (Miles dan Huberman 2005).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Untuk memudahkan paparan hasil penelitian, uraian pada bagian ini akan dibagi menjadi dua subbagian, yakni paparan secara deskriptif paradigma masing-masing regulasi dengan bersandar pada tiga indikator utama, yakni sensor, regulator, dan jaminan keberagaman. Paparan dilanjutkan dengan analisis komparatif atas ketiga regulasi. Uraian ditutup dengan melacak faktor penyebab yang menjadi dasar perbedaan paradigma dalam regulasi media di Indonesia dan posisi kepentingan publik.

Paradigma Regulasi Pers

Dilihat dari beberapa indikator, regulasi pers menjadi yang paling demokratis di antara peraturan perundangan lainnya. Dirumuskan segera setelah reformasi, undang-undang pers membalik UU Pokok Pers yang telah melahirkan banyak korban pembredelan dan sensor seperti majalah *Detik*, *Tempo*, dan sebagainya. Menariknya, UU Pers No. 40/1999 tidak mempunyai aturan turunan dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagaimana lazimnya undang-undang di Indonesia. Sebaliknya, Dewan Pers yang menjadi "regulator" mempunyai wewenang dalam menerbitkan aturan sehingga prinsip-prinsip *self-regulation* dapat diterapkan dengan relatif lebih baik.

Sensor dalam UU Pers. Pasal 4 UU Pers No 40 tahun 1999 ayat (1) menyatakan bahwa "Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara." Kemudian, sebagai wujud pelaksanaan atas hak asasi warga negara tersebut, ayat 2 pasal yang sama menyatakan, "Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran." Tidak hanya itu, agar pers dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dalam melayani hak warga negara, pasal 4 ayat (3) menyatakan bahwa untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi. Wartawan juga dilindungi dalam tugasnya. Ayat (4) menyatakan, "Dalam mempertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai Hak Tolak."

Pasal 4 ini memberikan jaminan terhadap kemerdekaan pers dengan tidak memberikan ruang bagi penguasa untuk menyensor ataupun membredel pers nasional sebagaimana sering terjadi pada masa Orde Baru. Sebaliknya, pers dilindungi dari niat jahat yang berusaha untuk menghalangi kemerdekaan pers. Orang yang menghalangi wartawan yang akan melaksanakan tugas profesionalnya justru diancam dengan hukuman (pasal 18), "Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan tindakan yang berakibat menghambat atau menghalangi kemerdekaan pers dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah)."

Pasal 4 dan pasal 18 menjamin kebebasan wartawan dalam dua segi, yakni bebas untuk (melaksanakan kerja-kerja jurnalis) dan bebas dari (tekanan pihak lain dalam melaksanakan kerja jurnalis). Dengan dijaminnya wartawan dari sensor dan pembredelan serta ancaman dari pihak-pihak yang menghambat kemerdekaan pers dengan pidana, wartawan terbebas dari tekanan pihak lain untuk melaksanakan peran dan fungsinya dalam melayani hak warga negara. Ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan pada masa Orde Baru (dan juga Orde Lama) di mana wartawan dan pers banyak mendapatkan intimidasi untuk menyiarkan informasi yang

mempunyai nilai kontrol sosial.

Secara relatif, pasal 4 ayat (3) dan (4) memberikan independensi dan kemerdekaan kepada wartawan untuk melaksanakan kerja jurnalistik. Dengan jaminan pasal 4 (ayat 3 dan 4), wartawan menjadi jauh lebih leluasa untuk mendapatkan sumber-sumber informasi sensitif yang berkaitan erat dengan kepentingan publik. Informasi ini seringkali mengancam kekuasaan sehingga sedapat mungkin disembunyikan. Melalui jaminan pasal ini, wartawan menjadi lebih leluasa mendapatkan informasi karena dapat melindungi—seandainya ada proses di pengadilan karena berita yang disiarkannya—narasumber berita yang penting. Dengan begitu, narasumber akan mendapatkan keamanan pribadi dalam menyampaikan informasi kepada wartawan.

Regulator. Di negara demokrasi, pemerintah dhindarkan dari campur tangan terhadap kehidupan pers karena kerentanan yang ditimbulkan oleh penyalahgunaan kekuasaan. Di beberapa negara demokrasi, pers—dalam pengertian media cetak—tidak diatur, dan pengaturannya diserahkan kepada pers itu sendiri (*self regulation*) (Thomlinson dan Chambers, 2014; Fielden, 2012). Pengaturan sendiri juga lebih menjamin tercapainya demokrasi. Pada satu sisi, pengaturan sendiri menjamin publik karena nilai-nilai profesional jurnalis, sedangkan di sisi lain melepaskan diri dari pengaturan pemerintah yang juga adalah partisipan politik (Haraszti 2008). *Self-regulation* juga efektif dalam menegakkan prinsip kerja profesional jurnalis meskipun memerlukan insentif lebih lanjut (Fengler et.al 2015).

Prinsip pengaturan sendiri dianut dalam mengatur pers (dalam arti media cetak). Hal ini dapat dilihat dari keanggotaan Dewan Pers. Pasal 15 ayat (3) menyatakan bahwa keanggotaan Dewan Pers terdiri dari wartawan yang dipilih oleh organisasi wartawan; pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers; tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers. Ketentuan ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan ketentuan yang ada pada pasal 6 dan pasal 7 UU No. 11 Tahun 1966. Dalam pasal 6 mengenai Dewan Pers UU No. 11, disebutkan bahwa keberadaan Dewan Pers untuk mendampingi pemerintah dalam membina pertumbuhan dan perkembangan pers nasional. Peranan pemerintah lebih superior dibandingkan dengan Dewan Pers. Sementara itu, terkait dengan keanggotaan Dewan Pers, meskipun pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa anggota Dewan Pers terdiri dari wakil-wakil organisasi pers dan ahli-ahli dalam bidang pers, tetapi pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa Ketua Dewan Pers adalah Menteri Penerangan. Ini mengindikasikan dengan sangat jelas kontrol pemerintah terhadap Dewan Pers, dan, dengan demikian, terhadap pers nasional.

Jaminan atas keberagaman. Pada dasarnya, media cetak atau pers tidak menggunakan *public domain* sehingga pengaturannya dapat bersandar pada *self-regulation*. Oleh karena itu, dengan menjamin wartawan atau jurnalis untuk bekerja secara profesional, keberagaman berita akan lebih terjaga. Ini berbeda jika dibandingkan dengan pers dalam negara otoriter di mana negara menyensor isi media. Akibatnya, hanya berita yang senada dengan penguasa diizinkan beredar sehingga yang kemudian terjadi bukanlah *public opinion*, tetapi *general opinion*. Dalam sistem demokrasi, diharapkan media akan mampu menampilkan diri sebagai 'ruang publik' demokratis.

Dalam rangka melindungi publik, UU No. 40/1999 juga memberikan solusi atas kasus-kasus defamasi atau pencemaran nama baik sehingga publik dapat dihindarkan dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pers. Dalam menyelesaikan kasus pers yang merugikan kepentingan publik, pers berpijak pada pandangan bahwa persoalan yang diakibatkan oleh kerja jurnalistik seharusnya diselesaikan melalui jurnalistik juga. Atmakusumah Astraamadja mengemukakan bahwa "kata-kata balas dengan kata-kata." (Pandjaitan dan Siregar 2006: 26). Karya jurnalistik merupakan produk tulisan atau lisan (dalam media penyiaran) sehingga

penyelesaiannya haruslah dengan kata-kata juga. Oleh karena itu, UU No. 40/1999 memberikan mekanisme penyelesaian atas kerugian yang ditimbulkan oleh karya jurnalistik melalui mekanisme hak jawab dan koreksi (lihat pasal 5 ayat (2)). Selain itu, dalam pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa “Wartawan memiliki dan menaati kode etik jurnalistik.” Dengan demikian, kode etik jurnalistik menjadi kewajiban bagi wartawan. Dengan cara demikian, wartawan bukan saja bekerja secara profesional, tetapi sekaligus menghalanginya dari usaha untuk menyalahgunakan posisinya demi kepentingan pribadi.

Paradigma Regulasi Penyiaran

Undang-Undang Penyiaran No. 32 Tahun 2002 sebenarnya dirancang dalam satu paket dengan Undang-Undang Pers No. 40 Tahun 1999. Namun, ketika undang-undang pers disahkan, undang-undang penyiaran masih pada tahap awal. Undang-undang ini baru disahkan pada era Presiden Megawati Soekarno Putri. Situasi politik telah mengalami pergeseran sedemikian rupa terutama konsolidasi kekuatan *status quo* pada satu sisi, dan mulai mengendurnya kekuatan masyarakat sipil pada sisi lain.

Sebagai wujud dari pertarungan kepentingan, pada akhirnya, UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 merupakan wujud kompromi banyak pihak (Wahyuni 2006). Meskipun begitu, ada beberapa kemajuan penting bagi demokratisasi penyiaran, terutama jika dibandingkan dengan undang-undang penyiaran sebelumnya (UU No. 24 Tahun 1997). *Pertama*, lahirnya lembaga penyiaran publik (pasal 13) dan penyiaran komunitas (pasal 21). Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa yang dimaksud sebagai lembaga penyiaran publik adalah “lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat.” Sementara itu, pasal 21 ayat (1) menyatakan bahwa lembaga penyiaran komunitas adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia, didirikan oleh komunitas tertentu, bersifat independen, dan tidak komersial dengan daya pancar rendah, luas jangkauan wilayah terbatas, serta untuk melayani kepentingan komunitasnya.

Keberadaan lembaga penyiaran publik dan komunitas adalah baru, dan sangat penting bagi usaha membangun sistem penyiaran yang demokratis. Kedua jenis lembaga penyiaran ini tidak ditemukan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1997. Pasal 10 ayat (1) undang-undang penyiaran tahun 1997 ini mengakui lembaga penyiaran pemerintah yang didefinisikan sebagai suatu unit kerja organik di bidang penyiaran di lingkungan Departemen Penerangan, yang diberi wewenang khusus, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri, serta berkedudukan di ibu kota negara, yang stasiun penyiarnya berada di ibu kota negara, ibu kota propinsi, dan ibu kota kabupaten/kotamadya yang dianggap perlu. Keberadaan lembaga penyiaran pemerintah jelas bertentangan dengan demokrasi. Diakukannya lembaga penyiaran publik dan komunitas dalam UU Penyiaran No. 32 yang secara bersamaan menghapuskan lembaga penyiaran pemerintah adalah langkah maju bagi kebijakan media penyiaran di Indonesia menuju ke arah kebijakan yang lebih demokratis.

Sensor dalam Regulasi Penyiaran. Ada dua undang-undang yang secara langsung terkait dengan penyelenggaraan penyiaran, yakni UU Pers dan UU Film. UU Pers terutama untuk *content* siaran faktual (*news*), sedangkan UU Film untuk isi siaran nonfaktual. Oleh karena itu, produk jurnalistik terikat pada UU Pers, sedangkan produk siaran nonjurnalistik terutama film dan iklan terikat pada UU Film. Akibatnya, jika produk jurnalistik tidak diberlakukan sensor sebagaimana ketentuan UU Pers No. 40 tahun 1999, tetapi produk film dan iklan harus melalui sensor di LSF. Ini ditegaskan UU Penyiaran No. 32 pasal 47 yang menyatakan bahwa “Isi siaran dalam bentuk film dan/atau iklan wajib memperoleh tanda lulus sensor dari lembaga yang

berwenang". Keberadaan sensor ini bertentangan dengan prinsip-prinsip sistem penyiaran yang demokratis (Article IX 2002).

Regulator penyiaran. UU No. 24 Tahun 1997 pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa penyiaran dikuasai oleh Negara yang pembinaan dan pengendaliannya dilakukan oleh Pemerintah. Ini adalah wujud otoritarianisme kebijakan dan hukum penyiaran di era sebelum reformasi. Namun, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2002, regulator media penyiaran tidak lagi dipegang oleh pemerintah. Meskipun demikian, sebagaimana dicatat oleh Wahyuni (2007) dengan pendekatan politik media, mekanisme *self regulation* belum dapat dilaksanakan dengan baik. Sebaliknya, pemerintah masih turut campur tangan dalam regulasi penyiaran. Bahkan, posisi pemerintah sebagai regulator penyiaran semakin kuat jika dilihat pada peraturan di bawahnya (PP No. 50 Tahun 2005).

Upaya membangun regulator yang kuat dan independen di bidang penyiaran mengalami kegagalan ketika Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan *Judicial Review* pihak swasta yang dimotori Asosiasi Televisi Seluruh Indonesia (ATVSI). MK mengabulkan poin penting yang mengakibatkan peran Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagai regulator penyiaran independen menjadi semakin marginal. Sebagai catatan, dari 22 pasal yang diajukan pihak swasta terhadap MK, hanya dua yang dikabulkan, yakni pasal 44 ayat (1) dan pasal 66 ayat (2). Pasal 44 ayat (1) terkait erat dengan koreksi jika ada kekeliruan pemberitaan tanpa adanya sanggahan, sedangkan pasal 66 ayat (2) terkait dengan peran KPI dalam menyusun Peraturan Pemerintah. Menurut MK, Peraturan Pemerintah harus disusun pemerintah, terlepas bahwa pemerintah dapat menerima masukan dari pihak manapun. Dengan tiadanya peran KPI dalam menyusun PP, peran KPI menjadi marginal. Dalam perkembangannya, KPI hanya mengawasi isi siaran.

Selain persoalan *Judicial Review* yang memarginalkan peran KPI, PP di bidang penyiaran (PP No. 49, PP No. 50, PP No. 51, dan PP No. 52) sebagai ketentuan pelaksanaan UU Penyiaran, meneguhkan kembali kedudukan pemerintah sebagai regulator penyiaran. Menurut Agus Sudibyo, dengan berusaha terus meneguhkan posisi pemerintah dalam regulasi siaran dan secara bersamaan menegasikan KPI, langkah-langkah Kemkominfo lebih sebagai usaha untuk melakukan rebirokratisasi sistem media penyiaran (Sudibyo 2009: xxvii). Nugroho, Siregar, dan Laksmi bahkan menyimpulkan jika PP berlawanan dengan UU Penyiaran sebagaimana dikemukakan berikut.

Isi PP 50/2005 berlawanan dengan sejumlah poin yang dimuat dalam UU Penyiaran, terutama yang berkaitan dengan proses perizinan dan kewajiban penerapan sistem siaran berjaringan. Bahkan, PP tersebut bertentangan dengan UU Penyiaran karena mengizinkan jaringan penyiaran untuk mencakup maksimal 75% dari keseluruhan provinsi di Indonesia (Nugroho, Siregar, dan Laksmi, 2012: 39).

Dalam perkembangan selanjutnya, pemerintah menjadi regulator utama dan mendapatkan kendali atas kebijakan dan regulasi penyiaran di Indonesia. KPI, di sisi lain, kurang mempunyai kewenangan dalam perizinan kecuali memberikan rekomendasi. Keputusan akhir tetap di Kemenkominfo dalam memperpanjang atau memberikan izin baru penyiaran. KPI lebih bertindak sebagai pengawas siaran (*media watch*) yang sering kali diabaikan oleh industri yang berorientasi *rating*.

Jaminan Keberagaman. Jaminan atas keberagaman menjadi indikator penting sistem demokrasi. Untuk menjamin keberagaman, UU No. 32 membatasi kepemilikan lembaga penyiaran baik jasa penyiaran radio dan televisi. Ini tertuang dalam pasal 31 untuk jasa penyiaran radio, dan pasal 32 untuk jasa penyiaran televisi. Kepemilikan silang juga dibatasi dalam UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 (pasal 33). Namun, dalam praktiknya, pembatasan itu tidak pernah bisa ditegakkan, dan sistem siaran di Indonesia didominasi oleh televisi Jakarta

yang siaran secara nasional (Rianto dkk, 2012). Akibatnya, keberagaman yang menjadi semangat pasal-pasal pembatasan ini tidak tercapai (Haryanto 2013). Sebaliknya, yang kemudian terjadi adalah pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran di Indonesia terutama lembaga penyiaran yang berada dalam naungan Asosiasi Televisi Seluruh Indonesia (ATVSI).

Implementasi sistem siaran berjaringan juga gagal dilaksanakan karena kuatnya kepentingan swasta yang didukung oleh pemerintah. Padahal, implementasi siaran berjaringan merupakan faktor utama dalam mendemokratisasi penyiaran (Nugroho et.,al. 2012). Situasi ini mencerminkan kuatnya aliansi pemerintah dan swasta dalam membangun sistem penyiaran yang berorientasi kepada kepentingan mereka sendiri dibandingkan dengan kepentingan publik (Masduki 2017; Rasul dan McDowell 2012).

Paradigma Regulasi Film

Regulasi di bidang film yang bersandar pada UU No. 33 Tahun 2009 banyak mengundang kontroversial (Atmojo 2016). Dibandingkan dengan regulasi film sebelumnya, dalam hal sensor, undang-undang film yang baru tidak mengalami kemajuan signifikan. Sensor terus berlanjut, dan beberapa film tidak lolos sensor. Pada 2014, film *Noah* tidak lolos sensor karena ceritanya tidak sesuai dengan kisah yang diceritakan dalam Al Kitab dan Al Quran. Film *Senyap (the Look Silence)* karya Joshua Oppenheimer hanya dapat diputar untuk kalangan tertentu karena dilarang beredar oleh Lembaga Sensor Film (LSF) pada Desember 2014. Beberapa contoh ini menjadi indikasi kuat dianutnya paradigma otoritarian dalam UU Perfilman.

Sensor dalam Regulasi Film. Dalam sistem demokrasi, sensor dilarang. Manusia, dalam pandangan demokrasi, adalah makhluk rasional yang mampu memilah mana yang baik dan buruk (Pandjaitan dan Siregar 2006). Oleh karena itu, kebebasan berekspresi harus dihormati dan tidak dilakukan penyensoran terhadap pers atau media karena tindakan semacam ini akan menghalangi orang untuk mencari kebenaran (Rivers et.al 2003). Di sisi lain, paradigma otoritarian memandang bahwa penguasa yang berhak menentukan kebenaran. Mereka jugalah yang berhak menentukan mana yang baik dan yang buruk bagi masyarakat. Individu-individu dalam paradigma otoritarian dianggap sebagai tidak rasional. Hanya yang berkuasalah yang mempunyai rasionalitas semacam itu, dan karenanya tugas mereka adalah melindungi masyarakat. Dalam regulasi media, ini diterjemahkan melalui sensor. Regulasi film menganut paradigma atau cara berfikir demikian. Ini diatur dalam Bab VI mengenai sensor yang terdiri dari 10 pasal.

Pasal 57 ayat (1) menegaskan bahwa setiap film dan iklan film yang akan diedarkan dan/atau dipertunjukkan wajib memperoleh surat tanda lulus sensor. Penyensoran sebagaimana disebutkan pada ayat 2 pasal tersebut meliputi tema, gambar, adegan, suara, dan teks terjemahan. Tujuan penyensoran adalah “perlindungan terhadap masyarakat dari dampak negatif yang timbul dari peredaran dan pertunjukan film dan iklan film yang tidak sesuai dengan dasar, arah, dan tujuan perfilman Indonesia” (pasal 7 poin a PP No. 18 Tahun 2014). Pasal 25 ayat (3) lebih lanjut menyatakan, “penyensoran sebagai mata rantai pembinaan diarahkan guna menumbuhkan kemampuan untuk mengendalikan diri di kalangan insan perfilman dalam berkarya dan berkreasi sebagai perwujudan tanggung jawab, harkat, dan martabat bangsa”. Dari pasal-pasal yang disebutkan ini, dapat disimpulkan paradigma yang dibangun dalam membuat regulasi di bidang perfilman. Meskipun film dianggap sebagai usaha kreatif yang menjunjung tinggi kebebasan (pasal 5 UU No. 33), tetapi keseluruhan ukuran atas nilai kebenaran berada di tangan negara, yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Lembaga Sensor Film (LSF). Anggota LSF yang terdiri 17 orang itulah yang menjadi pemegang otoritas dalam mendefinisikan apa yang baik dan buruk, benar dan salah, serta boleh dan tidak boleh ditonton

oleh masyarakat. Bahkan, dari keanggotaan, dapat dilihat peran pemerintah yang sangat penting dalam menentukan kelayakan sebuah film untuk ditonton. Pasal 64 ayat (1) menyatakan, "Anggota lembaga sensor film berjumlah 17 (tujuh belas) orang terdiri atas 12 (dua belas) orang unsur masyarakat dan 5 (lima) orang unsur Pemerintah." Dengan pemerintah mempunyai lima orang wakil di LSF, menjadi sulit bagi film-film yang kritis terhadap pemerintah dan penguasa untuk mendapat surat izin lolos sensor.

Dalam sejarahnya, sensor telah digunakan oleh rezim untuk membatasi film demi menjamin stabilitas dan tujuan-tujuan pembangunan identitas bangsa yang dirumuskan oleh rezim. Sen memberikan komentar mengenai hal ini sebagai berikut.

After 1965 censorship was at its most restrictive under the control of the New Order regime. Films that were seen to support political ideologies other than those of the New Order (particularly communism), or that addressed social or ethnic tension, were either banned or heavily cut. Moral instruction or moral resolution was often tacked on to the end of a film by the censors (Dikutip dari Tatyzo 2011: 10).

Pada masa setelah reformasi, hal itu terus terjadi dengan tidak lolosnya beberapa film yang dianggap kontroversial atau secara lebih tepat tidak sesuai dengan pandangan rezim.

Regulator. Ada dua lembaga nonpemerintah dalam regulasi film nasional, yakni LSF dan Badan Perfilman Nasional (BPI). Namun, peran BPI lebih pada usaha untuk mendorong perkembangan film nasional. Sebaliknya, lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menentukan "kelayakan" film untuk ditonton oleh masyarakat adalah LSF. LSF adalah lembaga independen yang bertugas melakukan sensor (pasal 58). Sifat independen yang dilekatkan pada LSF ini menarik karena seolah-olah negara tidak mempunyai kepentingan untuk melakukan sensor film. Namun, jika dilihat dari komposisi anggota LSF, maka wakil pemerintah ada lima orang yang berasal dari urusan pemerintah bidang pendidikan, kebudayaan, komunikasi dan informasi, agama dan kreatif masing-masing satu orang. Dengan komposisi demikian, adalah sulit untuk membayangkan bahwa sensor tidak akan mengadopsi kepentingan-kepentingan kekuasaan atau secara lebih khusus pemerintah. Maka, status independen menjadi paradoks jika dilihat dari komposisi keanggotaan LSF. Ini karena keberadaan anggota LSF dari unsur pemerintah akan menjadi pintu masuk bagi usaha-usaha untuk menghalangi kebebasan berekspresi warga negara dalam bentuk film ketika dianggap melawan kepentingan pemerintah dan penguasa.

Jaminan Atas Keberagaman. Sensor akan menciptakan suatu versi kebenaran tunggal. Setidaknya, kebenaran yang melawan versi penguasa akan cenderung ditenggelamkan. Dengan demikian, tidak akan menghasilkan keberagaman dalam perspektif. Tema-tema yang diangkat dalam film barangkali akan mempunyai keragaman tinggi. Namun, ketika realitas yang diangkat bertentangan dengan mayoritas maka dengan mudah dilakukan sensor atau bahkan dilarang beredar. Dilarang beredarnya film *Jagal* dan *Senyap* serta *Noah* menjadi contoh paling konkret ketika sebuah karya film mempunyai narasi yang bertentangan dengan mayoritas atau penguasa.

Komparasi Paradigma Ketiga Undang-Undang

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa UU Pers menjadi undang-undang paling demokratis, dan secara nyata menganut paradigma demokrasi dalam perumusannya. Ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa bukan hanya UU Pers mengakui kemerdekaan pers sebagai hak asasi manusia, tetapi juga terkait sensor dan regulator. Sensor dan breidel dilarang menurut UU Pers, dan regulasi bersifat *self-regulation*. Penyelesaian defamasi juga egaliter di mana defamasi tidak diselesaikan melalui pidana, tetapi mekanisme hak jawab.

Kebijakan dan hukum penyiaran sebaliknya menganut paradigma semi demokratis.

Dikatakan demikian karena regulator penyiaran—meskipun diakui adanya regulator independen, KPI—tetapi perannya marginal. KPI hanya mengawasi siaran. Izin tetap dipegang oleh pemerintah. Peran pemerintah yang semakin kuat diperteguh melalui Peraturan Pemerintah. Peraturan pemerintah juga dianggap bertentangan dengan undang-undang (Nugroho et.al 2012). Oleh karena itu, meskipun undang-undang penyiaran berusaha menjamin *diversity*, tetapi implementasinya tidaklah baik. Masalah lain yang dihadapi siaran televisi bahwa tayangan nonfaktual masih terikat pada UU Film yang mensyaratkan sensor (Wahyono et.al 2011). Bahkan, akibat kurang jelas dan tegasnya P3SPS, *self-regulation* sering diterjemahkan ke dalam *blur* atas tayangan televisi (Utomo 2016).

Undang-undang film secara nyata menganut paradigma otoritarian. Negara melalui kelas elit dalam LSF mempunyai otoritas untuk menentukan mana yang layak dan tidak layak ditonton oleh masyarakat. Meskipun prinsip sensor adalah dialogis, tetapi ‘pengguntingan’ adalah hasrat menindas rezim otoritarian. Pengaturan dengan sistem klasifikasi jauh lebih masuk akal, terutama di era media baru di mana seseorang dapat mengakses film dari beragam *platform* media. Sensor menjadi tidak relevan dan anakronistik ketika media baru (internet) menyediakan akses luas terhadap *content* film dari sumber-sumber manapun tanpa sensor. Dalam situasi semacam itu, sarana melindungi publik, harus ditekankan pada prinsip-prinsip *self-regulations* yang bersandar pada etika pekerja kreatif film, klasifikasi, dan pemberdayaan khalayak melalui literasi media. Jika tiga hal ini dikerjakan, maka khalayak tidak hanya dapat diberdayakan, tetapi juga terlindungi secara lebih baik dibandingkan dengan sensor.

Tabel 2. Paradigma Kebijakan dan Hukum Pers, Penyiaran, Film, dan Internet

Objek Kebijakan	Paradigma	Indikator
Pers	Demokrasi	Tidak ada sensor, <i>self-regulations</i> , pasal defamasi diselesaikan secara elegan
Penyiaran	Semi demokrasi	Ada sensor untuk siaran nonjurnalistik, regulator KPI dan pemerintah sebagai regulator utama
Film	Otoriter	Sensor dan LSF menjadi lembaga sensor

Sumber: diolah dari hasil komparasi masing-masing regulasi

Tabel 2 memberikan gambaran paradigma regulasi di masing-masing media. Sebagaimana telah dijelaskan dari awal, perbedaan dalam paradigma itu disebabkan oleh banyak hal. Pertarungan beragam kelompok yang membawa kepentingan dan paradigmanya sendiri-sendiri. Kekuatan setiap kelompok dalam mendesak paradigma sangat menentukan corak kebijakan dan hukum medianya. UU Pers lahir dalam situasi reformasi. Di tengah desakan kuat masyarakat sipil pro reformasi, para pengambil kebijakan tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengesahkan regulasi demokratis. Namun, seiring konsolidasi kelompok *status quo* yang hampir tidak mempunyai kultur demokrasi, regulasi mulai menguat ke arah otoritarianisme. Semakin jauh dari reformasi tampak bahwa peraturan perundangan semakin otoriter.

Banyak penelitian telah dilakukan untuk melihat regulasi media cetak, televisi, dan film. Studi-studi itu-terutama untuk penyiaran-lebih banyak menggunakan studi ekonomi politik sehingga kegagalan regulasi biasanya diletakkan pada masalah penguasaan kapital atau kaum oligarki (Wahyuni 2007; Haryanto 2013; Sudibyo dan Patria 2013; Rahayu 2018; Kristiawan 2013). Beberapa studi mengenai film juga menggunakan studi ekonomi politik ini (Bahrudin dan Eriyanto 2017). Seperti disimpulkan oleh Bahrudin dan Eriyanto (2017: 61).

Indonesia's post-reformation in 1998 actually gave birth to freedom of expression, of creativity, or of association-forming in society. But in the midst of the freedom, the condition of Indonesian films actually experiences various pressures either from the political, social, or economic sectors. This condition is assumed to have resulted in film products that can suppress conflicts in the

society as well as following the market taste.

Kesimpulan Bahrudin dan Eriyanto mengindikasikan bahwa industri film justru belum menikmati kebebasan media yang lahir seiring gerakan reformasi 1998. Kenyataannya, banyak hambatan muncul di sektor perfilman yang tidak memungkinkan film menjadi medium representasi kreativitas dalam prinsip *freedom of expression* dan *freedom of voice*.

Konteks Regulasi Pers, Penyiaran dan Film

Pers, Penyiaran dan film merupakan media massa sehingga mestinya terikat pada prinsip-prinsip demokrasi, yakni *freedom of the press*, *freedom of expression* dan *freedom of voice*. Namun, pada kenyataannya, paradigma regulasi ketiga media massa tersebut berbeda satu dengan lainnya. Perbedaan ini tidak dapat dilepaskan dari konteks penyusunan regulasi di ketiga media massa tersebut. Undang-Undang Pers No. 40/2002 menjadi yang paling demokratis karena dibuat ketika era reformasi. Pada waktu itu, dikotomi antara kelompok pro reformis dan anti reformis (*pro status quo*) sangat kental. Para aktivis terlibat aktif dalam melakukan lobi dan tekanan-tekanan terhadap parlemen sehingga mampu melahirkan UU Pers No. 40 tahun 1999. Bahkan, undang-undang ini, sebagai antisipasi atas masuknya pemerintah untuk kembali mengatur pers, tidak membuka peraturan lain di bawahnya seperti lazimnya undang-undang di Indonesia yang harus diterjemahkan ke dalam PP dan peraturan-peraturan di bawahnya.

Undang-Undang No.32 Tahun 2002 menjadi satu paket dengan UU Pers, tetapi lahir lebih belakangan. Situasinya telah mengalami banyak perubahan, terutama konsolidasi kekuatan *pro status quo*, menguatnya kapital, dan juga mulai lemahnya tekanan masyarakat sipil. Undang-Undang Penyiaran lama yang otoriter, dan disahkan di detik-detik Orde Baru akan jatuh dianggap tidak relevan dengan semangat reformasi sehingga harus diubah. Namun, konsolidasi demokrasi pasca-reformasi 1998 menghadapi masalah karena kurangnya pemahaman demokrasi di antara penyelenggara negara. Dalam perkembangannya, reformasi diterima oleh sistem politik karena tidak mengubah secara substantif sistem lama sehingga yang muncul adalah demokrasi pura-pura (Setiawan, 2004). Suatu kesimpulan atas jalannya reformasi 1998 menyatakan sebagai berikut.

Karena itu, perubahan sebagai imbasan dari reformasi itu sendiri harus disikapi secara kritis. Apakah ia hanya bersifat sesaat dan tidak lebih dari sekadar euforia reformasi atau apakah perubahan tersebut sudah menyentuh wilayah struktural dalam tingkat kebijakan (Saidi et.al 2000: 148).

Saran yang diberikan dalam penelitian itu adalah mengkaji produk undang-undang. Kenyataannya, kurang lebih satu dekade setelah reformasi, lahir undang-undang film yang tidak berpijak pada paradigma demokratis. Pada 2008, Masyarakat Film Indonesia (MFI) mengajukan *judicial review* atas Undang-Undang Film No. 8 Tahun 1992 untuk meniadakan sensor dan LSF karena bertentangan dengan konstitusi. Namun, permohonan itu tidak dikabulkan Mahkamah Konstitusi karena sensor dilakukan demi menjamin hak asasi warga negara. Meskipun demikian, MK menyatakan bahwa sensor tidak sesuai dengan semangat zaman (Bambang 2018), dan agar segera dibuat undang-undang film baru yang lebih demokratis dan menjamin Hak Asasi Manusia (Amrullah, 2008). Pada 2009, Undang-Undang Film yang baru lahir, tetapi LSF dan sensor masih tetap diberlakukan bersamaan dengan keberadaan klasifikasi meskipun model sensornya telah mengalami perubahan.

Regulasi memang pada dasarnya merupakan hasil pertarungan beragam kepentingan. Itu berarti bahwa kemampuan kekuatan-kekuatan politik dan kelompok kepentingan dalam

mengonsolidasikan diri sangat menentukan corak paradigma regulasinya. Pada awal reformasi, regulasi pers sangat demokratis. Namun, seiring kemampuan kelompok *status quo* mengkonsolidasikan diri, regulasi menjadi cenderung tidak demokratis. Ini diperparah oleh keberadaan para “penumpang gelap” demokrasi yang membajak demokratisasi demi kepentingan ekonomi politik (Kristiawan 2013). Dalam industri penyiaran, ini telah menciptakan sentralisasi dan oligopoli oleh segelintir kelompok pemilik yang berjaln menjadi kekuatan oligarki. Mereka bahkan mengkooptasi regulasi penyiaran di Indonesia sehingga penyusunan undang-undang penyiaran baru berlarut-larut (Nugroho et.al 2012).

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa ada persaingan kuat antara paradigma otoritarianisme dan demokrasi dalam regulasi media massa di Indonesia. Akibatnya, meskipun mengindik pada konstitusi yang sama, paradigma dominan yang mendasari kebijakan dan hukum media berbeda-beda. Regulasi pers menjadi yang paling demokratis, sedangkan regulasi film tidak demokratis (otoriter). Regulasi untuk penyiaran relatif demokratis atau semi demokratis, tetapi buruk dalam hal implementasi. Sementara itu, undang-undang film masih melegalkan sensor sebagai ciri utama dianutnya paradigma otoritarianisme.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan regulasi media menganut paradigma yang bermacam-macam, di antaranya semakin lemahnya tekanan masyarakat sipil, kuatnya oligarkhi dalam politik kebijakan media di Indonesia, serta menguatnya kelompok *status quo*. Semua faktor ini memberikan pengaruh bagi pilihan-pilihan paradigma yang dianut dalam mengembangkan regulasi media massa di Indonesia. Pers menganut paradigma demokratis karena selain bahwa konteks politik reformasi sangat mendukung, komitmen pemerintah dan gerakan masyarakat sipil yang kuat mampu memaksakan diadopsinya paradigma demokrasi dalam UU Pers.

Berdasarkan kesimpulan di atas, penelitian ini merekomendasikan bahwa regulasi haruslah bersandar pada konstitusi negara. Oleh karena itu, jaminan bahwa komunikasi sebagai hak asasi warga negara dalam pasal 28 UUD 1945 seharusnya menjadi dasar pijakan utama dalam merumuskan regulasi media massa di Indonesia. Dengan kata lain, berdasarkan konstitusi, regulasi media haruslah menjamin demokrasi media. Utamanya, dalam menjamin keberagaman (*diversity*). Selain itu, perlu dipahami bahwa regulasi terutama media penyiaran karena menggunakan *public domain* haruslah tetap berpegang pada keadilan ekonomi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Artikel ini merupakan bagian laporan penelitian yang dibiayai oleh Program Studi Ilmu Komunikasi Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada Program Studi atas dukungan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

Abrar, Ana Nadya. *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*. Yogyakarta: Penerbit Gaya Media, 2008.

- Amrullah, Zaki "MK Tolak Pembubaran Lembaga Sensor Film", diakses 30 April 2008, <https://www.dw.com/id/mk-tolak-pembubaran-lembaga-sensor-film/a-3302648-0>.
- Article IX. Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation, March 2002, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>
- Atmojo, Kemolo. "Perlunya Revisi UU Perfilman", diakses 2016, <https://kolom.tempo.co/read/1001297/perlunya-revisi-uu-perfilman/full&view=ok>
- Bahm, Archie J. *Filsafat Perbandingan: Filsafat Barat, India, Cina dalam Perbandingan*. Terjemahan A. Widyamarta, Yogyakarta: Kanisius, 2003.
- Bahrudin, Muh, & Eriyanto. "Freedom In Indonesian Film Industry: The Study Of Remake-Film Productions." *Proceeding/paper of INTERNATIONAL CONFERENCE ON MEDIA AND COMMUNICATIONS* (September 2017).
- Bambang "MK Tolak Judicial Review UU Perfilman", diakses 30 April 2008, <https://www.antaraneews.com/berita/100752/mk-tolak-judicial-review-uu-perfilman>
- Brogi, Elda dan Pier Luigi Parcu. "Evolving regulation for media freedom and pluralism in the European Union." *Utilities Policy* 31 (2014): 256-265. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2014.03.001>.
- Cakhravarty, Paula dan Katharine Sarikakis. *Media Policy and Globalization*. Edinbuurg University Press, 2006
- Chaffee, Stephen H dan J. Metzger, Mirriam. "The End of Mass Communication?" *Mass Communication & Society* 4, no. 4 (2011): 365-379.
- Chorev, Nitsan and Sarah Babb. "The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO." *Theory and Society* 38, no. 5 (Sep 2009): 459-484.
- Creswell, John W. *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih Di antara Lima Pendekatan*, edisi ketiga, terjemahan Ahmat Lintang, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Croteau, David & William Hoynes. *The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest*, second edition, Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge Press, 2006.
- Fielden, Lara. "Regulating the Press A Comparative Study of International Press Councils." diakses April 2012, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/Regulating%20the%20Press.pdf>.
- Fengler, Susanne, Tobias Eberwein, Salvador Alsius. "How effective is media selfregulation? Results from a comparative survey of European journalists." *European Journal of Communication* 30, no. 3 (2015): 249-266. DOI: 10.1177/0267323114561009.
- Hallin, DC., P Mancini. *Comparing Media System: Three Model of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- Haraszti, Miklós. *The Media Self-Regulation Guidebook: All questions and answers. Office of the Representative on Freedom of the Media*, 2008.
- Haryanto, Ignatius. "Menimbang Ulang Kekuatan Pemilik Media dalam Arena Politik Indonesia." *Prisma* 34, no 1 (2015): 45-57.
- Miles, Matthew B. and A. Michael Huberman. *Qualitative Data Analysis* (terjemahan). Jakarta: UI Press, 2005.
- Kaul, Vineet. "Changing Paradigms of Media Landscape in the Digital Age." *J Mass Communicat Journalism* 2, no. 2 (2012): 1-9. doi: 10.4172/2165- 7912.1000110.
- Kristiawan, R. *Penumpang Gelap Demokrasi: Kajian Liberalisasi Media di Indonesia*, Jakarta: AII Indonesia, 2013.
- Lister, Martin, Jon Dovey, Seth Giddings, Iain Grant, Kieran Kelly. *New Media: a critical introduction*, second edition, London and New York: Routledge, 2009.
- Malik, Deddy Djamaluddin., Rakhmat, Jalaluddin., Shoelhi, Mohammad. *Komunikasi Internasional*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
- Masduki. "Media and Politics: Re-Thinking the Indonesian Broadcasting System." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 21 no. 1 (July 2017): 14-27.
- McQuail, Denis. "Reflections on Paradigm Change in Communication Theory and Research." *International Journal of Communication* 7, no. 14 (2013): 216–229.

- Neuman, Russel W, Lee McKnight & Richard Jay Solomon. "The Politics of a Paradigm Shift: Telecommunications Regulation and the Communications Revolution." *Political Communication* 10, no. 1 (1993): 77-94.
- Nugroho, Yanuar, Muhamad Fajri Siregar, dan Shita Laksmi. *Memetakan Kebijakan Media di Indonesia*, Jakarta: CIPG, 2012.
- Pandjaitan, Hinca IP dan Amir Effendi Siregar. *Undang-Undang Pers memang Lex Specialis*. Jakarta: SPS dan B2HA, 2006.
- Pickvance, Christopher G. "Four varieties of comparative analysis." *Journal of Housing and the Built Environment* 16 (2001): 7-28.
- Utomo, Prasetya Wisnu. "Tayangan blur akibat kebijakan tak jelas." Diakses 05 Maret 2016. <https://beritagar.id/artikel/telatah/tayangan-blur-akibat-kebijakan-tak-jelas>.
- Rahayu. "Politik Implementasi Kebijakan Penyiaran Televisi di Indonesia Pasca-Reformasi (Tahun 2002-2017): Dominasi dan Intervensi Kapital." Doktoral diss., Program Studi Doktoral Manajemen dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2018.
- Rahayu, Bayu Wahyono, Puji Rianto dkk. *Menegakkan Kedaulatan Telekomunikasi Dan Penyiaran Di Indonesia*. Yogyakarta: PR2Media: Yayasan TIFA, 2015.
- Rasul, Azmat & Stephen D. McDowell. "Consolidation in the Name of Regulation: The Pakistan Electronic Media Regulatory Authority (PEMRA) and the Concentration of Media Ownership in Pakistan." *Global Media Journal* 12, no. 20 (Spring 2012): 1-15.
- Rianto, Puji., Iwan Awaluddin Yusuf., Moch. Faried Cahyono., dkk. *Dominasi TV Swasta (Jakarta), Tergerusnya Isi dan Kepemilikan*. Yogyakarta: PR2Media-Yayasan Tifa, 2012.
- Ritzer, George. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Terjemahan, cetakan ke-12, Jakarta: Rajawali Press, 2016.
- Rivers, William L., Jay W. Jensen., Theodore Peterson. *Media Massa dan Masyarakat Modern* (terjemahan). Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Rohrhofer, Eva. "Media Systems and Political Systems in East Asia: A Comparative Analysis of China, Japan, and South Korea." *Vienna Journal of East Asian Studies* 6, no. 1 (2014): 159-190. <https://doi.org/10.2478/vjeas-2014-0011>.
- Saidi, Zaim et.,al. "Kebebasan Berkesenian Pasca-Reformasi." *Jurnal Demorasi dan Ham* 1, no. 2 (September-November 2000): 146-179.
- Setiawan, Bonnie. "Krisis Demokrasi Liberal atau Pseudo Demokrasi." *Mandatori* 1, no. 1 (2004): 1-11.
- S. Siebert, Fred., Theodore Peterson., Wilbur Schraamm. *Empat Teori Pers*, Jakarta: Intermedia, 1986.
- Siregar, Amir Effendi. *Menegakkan Demokratisasi Penyiaran, Mencegah Konsentrasi, Membangun Keanekaragaman*, Jakarta: Komunitas Pejaten, 2012.
- Strauss, A dan Corbin J. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif: Tata Langkah dan Teknik-Teknik Teorisisasi Data*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Sudibyo, Agus. *Kebebasan Semu: Penjajahan Baru di Jagat Media*. Jakarta: Kompas, 2009.
- Sudibyo, Agus dan Nezar Patria. "Ditempa Pertarungan Modal: Industri Pertelevisian di Indonesia Pasca-Orde Baru." *Prisma* 22, no. 1 (2013).
- Tai, Qiuqing. "China's Media Censorship: A Dynamic and Diversified Regime." *Journal of East Asian Studies* 14 (2014): 185-209.
- Tomlinson QC, Hugh., Matrix Chambers. "The New UK Model of Press Regulation, MEDIA POLICY BRIEF." <http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-12-The-New-UK-Model-of-Press-Regulation.pdf>.
- Wahyono, Bayu S., Puji Rianto, Darmanto, Moch. Faried Cahyono, Wisnu Martha Adiputra. *Ironi Eksistensi Regulator Media di Era Demokrasi*. Yogyakarta: PR2Media-Yayasan Tifa, 2011.
- Wahyuni, Hermin Indah. "Politik Media dalam Transisi Politik: Dari Kontrol Negara Menuju Self-Regulation Mechanism." *Jurnal Ilmu Komunikasi* 4, no. 1 (Juni 2007).
- Wahyuni, Herman Indah. "Ekonomi Politik Kebijakan Penyiaran Indonesia: Aspirasi, Pilihan, dan Realitas." *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* 10, no. 2 (November 2006): 149-170.

- Pemerintah Indonesia. 2014. Keputusan Presiden No. 32 Tahun 2014 tentang Pengukuhan Badan Perfilman Indonesia (BPI)
- Pemerintah Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Swasta
- Pemerintah Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Lembaga Penyiaran Komunitas
- Pemerintah Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Berlangganan.
- Pemerintah Indonesia. 2014. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Lembaga Sensor Film.
- Pemerintah Indonesia. 1966. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1966 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers.
- Pemerintah Indonesia. 1999. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.
- Pemerintah Indonesia. 2002. Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
- Pemerintah Indonesia. 2009. Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 Tahun 2009 tentang Film.