

PEMBANGUNAN UNDANG-UNDANG PENYIARAN DI INDONESIA

Harmonis

Jurusan Komunikasi Universitas Muhammadiyah Jakarta
Jalan KH. Ahmad Dahlan Cirendeu Ciputat, Jakarta 15419
harmonisumj@gmail.com

Abstrak

Pembangunan Undang-undang penyiaran merupakan bahagian dari pembangunan yang dilakukan oleh sesebuah negara di dunia, sama ada ia dilakukan oleh Negara-negara bekas penjajah, seperti Inggeris dan Jepun, yang merdeka setelah Perang Dunia Kedua, seperti Indonesia dan Malaysia, mahupun yang berada di kawasan Asia dan Afrika, seperti India dan Afrika Selatan. Indonesia dalam hal ini, terutamanya yang berkenaan dengan penyiaran televisyen, walaupun sudah menumbuhkan penyiaran televisyen melalui Surat Keputusan Menteri Penerangan Nomor 20/SK/M/1961, namun pembangunan yang wujud dalam bentuk Undang-undang, iaitu Undang-undang penyiaran, baru terbukti dipenghujung kekuasaan Orde Baru (Orba) dan pada masa awal reformasi, UU No. 24 Tahun 1997 dan UU No. 32 Tahun 2002. Dari dua UU yang wujud yang relative baru dilaksanakan adalah UU No. 32 Tahun 2002. Manakala UU No. 24 Tahun 1997 tidak dilaksanakan, kerana Peraturan Pemerintah (PP) yang berjumlah 25 PP, plus 2 Keputusan Menteri (Kepmen) sebagai petunjuk pelaksana dari UU tidak pernah diterbitkan oleh kerajaan. Sebelum kedua UU penyiaran wujud, penyiaran di Indonesia ditadbir dengan Keputusan Presiden (Kepres), seperti pada awal kelahirannya, iaitu Kepres No. 215 Tahun 1963. Selebihnya, penyiaran televisyen lebih banyak ditadbir melalui Keputusan Menteri Penerangan, sama ada melalui Kepmen No. 54 Tahun 1971, No. 111/1990, mahupun Kepmen-kepmen setelahnya. Bahkan ada juga yang ditadbir dengan Surat Keputusan Yayasan dan Direktur Televisi. Matlamat kajian adalah untuk mengenal pasti tentang proses pembangunan peraturan perundang-undangan dibidang penyiaran di Indonesia, sama ada sebelum mahupun setelah ditubuhkan undang-undang yang secara khas mengurus soalan-soalan yang berhubungkait dengan penyiaran. Uraian lebih terperinci tentang semenjak bila pembangunan perundang-undangan yang berhubungkait dengan penyiaran diazaskan dan wujud dari peraturan perundang-undangan tersebut akan dibentangkan dipersidangan nantinya.

Kata kunci: pembangunan, undang-undang penyiaran, komunikasi

Pendahuluan

Kajian tentang pembangunan undang-undang Penyiaran di sesebuah negara sangat penting dilakukan, kerana selain boleh mendatangkan sumbangan secara akademik, semakin memperkaya kajian dan sumber kajian ilmiah, tidak kalah lebih penting dari itu adalah sebagai maklumat bagi Negara yang dikaji dan sumber perbandingan bagi Negara-negara yang lain. Dalam konteks inilah kajian secara umum tentang pembangunan undang-undang Penyiaran di Indonesia dilakukan, sama ada dalam tempoh masa penjajah, setelah kemerdekaan, sebelum dan setelah lahir undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002, dilakukan. Pada tempoh masa penjajah

ialah penjajah Belanda dan Jepun. Setelah kemerdekaan yang dimaksudkan ialah tempoh masa 40-an sehingga sebelum lahirnya televisyen swasta. Untuk tempoh masa sebelum lahir undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 ialah setelah lahir televisyen swasta sehingga lahir undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002. Manakala tempoh masa setelah lahir undang-undang No. 32/2002 ialah semenjak tahun 2002-an.

Erti Penting Undang-Undang Penyiaran

Michael Jackson pernah mengeluh, “*I don't have personal life anymore*”. Sang Bintang ini seolah menyesali popularitas yang melekat

dalam dirinya. Popularitas telah mengungkung atau memenjarakan dirinya. Ia tak pernah memiliki keleluasaan pribadi. Nasib yang sama pernah juga menimpa *Prince of Wales* dari United Kingdom (UK), yaitu **Lady Day** (Publik menyapanya dengan Putri Diana), merasa terkungkung dengan kehidupan kerajaan yang kaku. Di luar kerajaan, Diana juga menghadapi berbagai persoalan (Taufiqurrahman, *Republika*, 20 Mac 2005).

Di lihat dari sudut pandang hukum media, kasus di atas merupakan salah satu dampak dari tidak ada, dan tidak difungsikan dengan baiknya Undang-undang, sama ada undang-undang dibidang akhbar secara umum mahupun undang-undang Penyiaran secara khusus. Kalupun ada, namun masih belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan khalayak.

Selain itu, dapat pula dilihat dari aspek-aspek yang lain, iaitu :

Penyiaran tidak sama dengan media yang lain, iaitu media cetak yang tidak menggunakan ranah public, iaitu frekuensi. Sumber penyiaran, iaitu frekuensi terbatas. Menjaga diversity of content. Terikat dengan konvensi *internasional, international telecommunication convention, International Telecommunication Union (ITU)* dibidang telekomunikasi yang menganut prinsip "*broadcasting is universal but legal mozaik*"

Untuk itu, sesebuah Negara demi menjaga kepentingan setiap individu warga dan Negaranya secara keseluruhan dalam berbagai aspeknya, seperti aspek ekonomi, politik, dan social budaya, membangun undang-undang yang boleh menjadikan Negara dan mereka yang menjadi bahagian dari Negara berkenaan, khasnya setiap warga Negara, berada dalam keadaan selesa dalam melakukan berbagai aktiviti dan terlindung dari segala cabaran yang tidak diinginkan.

Pada penjelasan Umum Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, sebagai sebuah contoh, dinyatakan bahawa penyiaran melalui komunikasi masa elektronik dengan kelebihan dan keunggulannya yang dapat mengatasi ruang dan waktu dalam bentuk dengar atau audio dan pandang dengar atau audiovisual serta grafis dan teks harus mampu melaksanakan peranan aktif dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagai

pengamalan Pancasila. Oleh kerana itu, bersama-sama media massa lainnya, penyiaran harus ditingkatkan kemampuannya melalui pembangunan yang diarahkan untuk semakin meningkatkan penghayatan dan pengamalan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam semua aspek kehidupan bangsa, sehingga semakin meningkatkan kesedaran rakyat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan Wawasan Nusantara, memperkuat persamaan dan kesatuan bangsa, memperkokoh ketahanan nasional, dan memelihara stabilitas nasional yang mantap dan dinamis, sejalan dengan dinamika pembangunan dan kemajuan teknologi.

Selain itu, dengan merujuk kepada konsederan Undang-undang Penyiaran dan Keputusan Menteri (Kepmen) Penerangan, paling tidak terdapat empat alasan mengapa penyiaran perlu diatur dalam baju hukum, iaitu: Pertama, penyiaran dipahami sebagai bahagian integral dari pembangunan nasional sekaligus pengamalan Pancasila dan upaya mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia. Kedua, penyiaran melalui media komunikasi masa elektronik memiliki kemampuan serta pengaruh yang besar dalam membentuk pendapat, sikap dan perilaku manusia. Ketiga, penyiaran diyakini memiliki peran penting dalam meningkatkan kecerdasan, dan Keempat, agar memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi pembangunan manusia.

Lahirnya UU Penyiaran merupakan amanah daripada UUD 1945, khususnya Pasal 5 ayat (1), Pasal 28, Pasal 31 ayat (1), Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 36. Itu bererti bahawa UU Penyiaran merupakan pelaksanaan dari UUD 1945, khususnya amanat bidang kebebasan bersyariat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran, pendidikan, kebudayaan, ekonomi dan bahasa.

Maknanya, berbagai soalan yang berhubungkait dengan penyiaran, sama ada untuk kepentingan individu mahupun sebagai salah satu kuasa yang boleh menjadikan pembangunan Negara dalam berbagai bidang kehidupan menjadi lebih baik, harus mendapat perhatian serius. Salah satu diantara pembangunan dibidang penyiaran yang harus mendapat perhatian serius tersebut adalah pembangunan dibidang Undang-undang penyiaran.

Hal ini penting dilakukan mengingat kontribusi yang boleh disumbangkan oleh bidang penyiaran, khasnya televisyen dalam menciptakan masyarakat yang di cita-citakan, iaitu masyarakat yang adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan, seperti memiliki pengetahuan yang bermanfaat, maklumat yang dapat digunapakai dan boleh mengemukakan serta membentangkan apa yang terbaik bagi diri dan bangsanya.

Dalam konteks Indonesia, pembangunan Undang-undang Penyiaran secara umum dapat ditinjau dari beberapa tempoh masa, dengan paparan sebagai berikut.

Masa Penjajah

Indonesia yang merupakan salah satu di antara Negara dengan jumlah penduduk dan wilayah terbesar di dunia setelah India, Cina, dan Amerika Syarikat (Gunaratne 2000), pernah dijajah oleh dua kuasa besar, iaitu Belanda dan Jepun. Belanda adalah sebuah Negara Eropah Barat yang pernah menjajah Indonesia selama +/- 350 tahun (3,5 Abad). Selama masa penjajahan Belanda, telah banyak dilakukan penubuhan, khasnya yang berhubungkait dengan peraturan perundang-undangan dibidang penyiaran radio.

Maknanya, pada asasnya pembangunan kawalan penyiaran di Indonesia sebenarnya sudah dimulai dan berawal sejak zaman penjajahan, sama ada penjajahan Belanda mahupun Jepun, yang itu disebabkan kerana semakin ramainya bermunculan lembaga penyiaran, khasnya radio, yang ditubuhkan oleh penjajah sendiri mahupun oleh para pejuang kemerdekaan Indonesia (Bumi Putera), dengan motivasinya masing-masing. Penjajah untuk mempertahankan daerah jajahannya sementara para pejuang Indonesia sudah barang tentu untuk semakin mempercepat proses memperoleh dan mengiktirafkan kemerdekaan Indonesia.

Setelah bermunculan stesen-stesen radio, sama ada yang diurus oleh orang-orang Belanda, dengan kandungan siarannya yang terdiri daripada hiburan, berupa muzik, pelancongan (turisme), agama, pendidikan dan ilmu pengetahuanserta siaran niaga. Mahupun yang dikelola oleh Bumi Putera atau orang Indonesia asli dan para pejuang kemerdekaan,

dengan kandungan siarannya tentu lebih banyak berkenaan dengan seputar menyuarakan kepentingan Indonesia serta menggeborakan semangat perjuangan untuk mengusir penjajah Belanda (Deppen, Dir RTF RI 1995: 35-36).

Melihat keadaan yang seperti itu, iaitu stesen radio semakin ramai bermunculan, kerajaan Hindia Belanda mengeluarkan *Radionet (Undang-Undang Radio)* yang memberi lesen serta hak penyelenggaraan siaran radio selama lima tahun kepada perkumpulan-perkumpulan radio swasta Belanda yang tergabung dalam NIROM (Nederlandsch Indische Radio Omroep Maatschappij) (Deppen, Dir RTF RI 1995: 311).

Selepas penjajah Belanda, Indonesia masuk ke mulut penjajah Jepun, dimana penciriannya tidak jauh berbeza, kerana di mana-mana yang namanya penjajah perilakunya tentu tidak jauh berbeza, iaitu sama-sama ingin mengawal atau menerajui daerah jajahan serta mengurus isi perut buminya dan menciptakan bermacam-macam bentuk kawalan dalam segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan yang diinginkan oleh penjajah, seperti terlihat pada beberapa peristiwa penting sebagai berikut.

Pada tarikh 9 Mac 1942, bertepatan dengan menyerahnya penjajah pemerintah Hindia Belanda kepada bala tentera Jepun, NIROM dan PPRK dilarang melaksanakan siaran oleh penjajah Pemerintah Militer Jepun (Deppen, Dir RTF RI 1995: 311).

Dalam konteks penyiaran, penjajah Jepun juga melakukan hal yang sama, iaitu membuat dan melakukan kawalan terhadap penyiaran, khasnya radio, sejalan dengan keinginan penjajah Jepun. Kawalan dilakukan sama ada dari segi kandungan atau rancangan siaran mahupun peraturan perundangan yang dapat melestarikan atau membuat penjajah Jepun tetap berkuasa di Indonesia (Deppen, Dir RTF RI 1995: 39-40).

Manakala penapisan filem, dengan masuknya tentera penjajah Jepun ke Indonesia, ikut memberikan warna penapisan filem di Indonesia. Filem Commissie diserahkan kepada tentera pendudukan Jepun pada tahun 1942. Tentera pendudukan Jepun memberi nama dengan Hodo-Han dan berada di bawah Barisan Propaganda Tentera Pendudukan

Jepun, yang disebut dengan nama Sendenbu. Polisi penapisannya disesuaikan dengan kepentingan Kerajaan Tentera Pendudukan Jepun, iaitu filem sebagai alat propaganda. Pada masa itu tidak terjadi perubahan perundang/peraturan penapisan filem (Deppen, Dir RTF RI 1995: 186). Ertinya, pada masa penjajahan Jepun, disamping fungsi tersebut, iaitu fungsi berasaskan ordonansi filem tahun 1940 yang dibuat oleh Penjajah Belanda, penapisan filem diarahkan pula untuk kepentingan agitasi dan propaganda (Deppen, Dir RTF RI 1995: 269).

Masa Kemerdekaan

Dengan bergantinya kerajaan di sesebuah Negara, yakni dari kerajaan penjajah kepada kerajaan yang diurus oleh anak bangsa dari kerajaan bersangkutan, seperti Indonesia dari penjajah Belanda dan Jepun kepada rakyat Indonesia asli atau Bumi Putera, nampaknya terjadi beberapa soalan yang sama antara yang satu dengan yang lain. Salah satu dari soalan yang dimaksudkan tersebut adalah yang berhubungkait dengan wujud daripada kawalan penyiaran di Indonesia.

Ertinya, kerajaan Indonesia pada masa kemerdekaan, khasnya pada masa mulai tahun 1946-an sehingga masa-masa setelahnya, iaitu sebelum tahun 1980-an, dalam memperlakukan dan mengurus penyiaran nampaknya tidak jauh berbeza dengan masa-masa penjajah Belanda dan Jepun, iaitu sama-sama menempatkan penyiaran sebagai bahagian dari system kerajaan dan mengawal penyiaran dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengarahkan lembaga penyiaran kepada sebuah kesedaran dan tanggungjawab bahawa lembaga penyiaran mempunyai kewajiban yang sama dengan kerajaan untuk mewujudkan Indonesia yang dicita-citakan oleh semangat Falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Salah satu diantara peraturan perundang-undangan tersebut adalah, kerajaan Indonesia di Yogyakarta mengeluarkan *Peraturan Dewan Pertahanan Negara No. 16 tarikh 15 Ogos 1946* tentang pembikinan, peperiksaan, dan peredaran filem, yang ditanda tangani oleh Ketua Dewan Pertahanan Negara, Soekarno, Diantara kandungannya adalah sebagai berikut :

Pasal 1 Peraturan ini menyatakan bahawa dalam menjalankan peraturan ini Kementerian Penerangan berhak mengawas pembikinan dan peredaran filem untuk pertunjukan umum. Pengawasan yang dimaksudkan dalam pasal ini, ayat (1), dijalankan oleh suatu Badan Peperiksaan Filem, yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Penerangan. Badan Peperiksaan Filem dibawah oleh Menteri Penerangan dan bertanggungjawab kepadanya.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Dewan Pertahanan Negara No. 16 tersebut masalah urusan perfilemen ada di bawah Kementerian Penerangan (Deppen, Dir RTF RI 1995: 186).

Perubahan dan perkembangan pemerintahan ikut mengukir sejarah penapisan filem di Indonesia. *Pada tahun 1948 penapisan filem diberlakukan kembali berdasarkan Undang-undang Filem 1940 (Filem Ordonantie 1940), dan Peraturan Filem (Film Verordening 1940)* yang telah diubahsuai dengan Staatsblad 1948 Nomor 155, bahawa urusan penilikan filem menjadi kewajiban Menteri Dalam Negeri, atas pertimbangan segi keamanan dan ketertiban umum dan diberi nama dengan Panitia Pengawas Filem (Deppen, Dir RTF RI 1995: 186-187).

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahawa filem dinilai dari aspek pendidikan dan kebudayaan berdasarkan *Undang-undang No. 23 Tahun 1951*, penapisan filem bearada di bawah Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan, dengan nama Panitia Penapisan Filem (Deppen, Dir RTF RI 1995: 188).

Pada tahun 1964, terbit *Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1964 tentang Pembinaan Perfileman*. Panitia Penapisan Filem dialihkan dari Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan ke Kementerian Penerangan. Hal ini dipertegas dengan Instruksi Presiden No. 012 Tahun 1964 tarikh 5 Ogos 1964, yang menyatakan bahawa: Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan supaya menyerahkan pengendalian, pengawasan dan pertanggungjawaban atas Panitia Penapisan Filem termasuk segala kegiatan, personil dan inventaris lainnya kepada Menteri Penerangan (Deppen, Dir RTF RI 1995: 188).

Selanjutnya terbit *Keputusan Menteri Penerangan (Kepmenpen) No. 46/SK/M/65 tarikh 21 May 1965 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Penapisan Filem* di Indonesia melalui satu

lembaga yang dinamakan Badan Penapisan Filem, kemudian diperbaharui dengan *Keputusan No. 44/SK/M/1968 tarikh 14 Julai 1968* (Deppen, Dir RTF RI 1995: 188).

Untuk tata kerja pelaksanaan penapisan (criteria penapisan) ditetapkan oleh Ketua Badan Penapisan Filem. Kriteria penapisan ditetapkan melalui Dewan Pleno Badan Penapisan Filem pada tarikh 16 September 1968. Pada asasnya penapisan filem dilihat dari segi keagamaan, social politik, social budaya, kesusilaan, dan keamanan (Deppen, Dir RTF RI 1995: 188).

Manakala penyiaran televisyen di Indonesia, dengan terbitnya *Keputusan Presiden Nomor 215 Tahun 1963, tarikh 30 Oktober 1963, tentang Yayasan Televisyen Republik Indonesia*, pada awalnya sudah menjadi bahagian yang tidak terpisahkan dari kerajaan, kerana sejak awal pendirian dan pengurusan penyiaran televisyen, sama ada atas keinginan kerajaan mahupun atas amanah *Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, Lampiran A, B I, Pasal 18* yang menyebutkan bahawa pembangunan siaran televisyen untuk keperluan pendidikan dalam tahap pertama dibatasi pada tempat-tempat yang ada universitinya di Indonesia, menyatu dan selalu dikawal oleh kerajaan.

Hal ini dapat dipahami melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh kerajaan Indonesia pada tempoh masa tersebut, seperti *Keputusan Menteri Penerangan Nomor 20/SK/M/61 tarikh 25 Julai Tahun 1961 tentang Pembentukan Panitia Persiapan Televisyen (P2TV)*, dimana P2TV dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab dan mengikuti arahan Menteri Penerangan.

Berkenaan dengan permodalan TVRI sebagaimana diatur dalam Pasal 6 sampai Pasal 8 *Kepres No. 215 Tahun 1963* di atas, terdiri dari semua bangunan beserta kelengkapannya dan Yayasan Gelora Bung Karno di Jakarta. Dinyatakan bahawa modal ini merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan. Selain itu, modal Yayasan juga ditambah dengan subsidi dari kerajaan, dan yuran wajib dari pemilik pesawat penerima televisyen, serta hasil-hasil pendapatan yang diperoleh dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan TVRI.

Penggunaan dana TVRI ditetapkan melalui *Keputusan Presiden RI Nomor 27 Tahun 1963*. Tahun buku Yayasan TVRI adalah tahun takwin. Selambat-lambatnya 3 bulan sebelum tahun buku baru mulai berlaku, Direksi menyampaikan anggaran TVRI kepada Kepala Staf Presiden untuk mendapatkan persetujuan. Terkecuali apabila Kepala Staf Presiden mengemukakan keberatan atau menolak projek yang dibuat di dalam anggaran TVRI sebelum menginjak tahun buku, maka anggaran tersebut berlaku sepenuhnya. Anggaran atau perubahan anggaran yang terjadi dalam tahun buku yang bersangkutan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Kepala Staf.

Untuk melaksanakan misi TVRI, Presiden Soekarno mengeluarkan *Keputusan Presiden Nomor 218 Tahun 1963 tarikh 20 Oktober Tahun 1963 tentang Pemungutan Yuran untuk Membantu Pembayaran Yayasan TVRI* sebagai pelengkap Keputusan Presiden Nomor 215 Tahun 1963.

Pasal 1 sampai Pasal 6 Kepres No. 218 Tahun 1963 menyatakan bahawa setiap pemilik pesawat televisyen di seluruh wilayah Indonesia wajib mendaftarkan pesawatnya di Kantor TVRI di Kompleks Gelora Bung Karno. Pendaftaran dilakukan selambat-lambatnya pada tarikh 31 Disember Tahun 1963. Terhadap semua pesawat televisyen, iaitu alat yang dapat digunakan untuk menerima gelombang (herzagolran) dan gelombang gambar sekaligus dipungut sumbangan yuran. Namun demikian, untuk pesawat penerima televisyen yang digunapakai oleh dan untuk instansi yang berwenang menyelenggarakan siaran televisyen serta menyediakan televisyen umum, dan barang dagangan televisyen yang ditempatkan di tempat penjualan, tidak dipungut sumbangan yuran. Bersarnya sumbangan yuran tiap pesawat penerima televisyen adalah Rp. 300,00. Subjek yuran adalah pemilik pesawat penerima televisyen dan atau ahli warisnya dan atau kuasanya.

Dari aspek keorganisasian, sesuai dengan Pasal 10 Kepres No. 215 Tahun 1963, TVRI mempunyai pimpinan yang terdiri dari Pimpinan Umum dan Direksi. Pimpinan Umum TVRI diketuai oleh Presiden RI dibantu oleh Staf Presiden Urusan TVRI. Staf

Presiden Urusan TVRI ini bertugas menyelenggarakan polisi umum yang ditetapkan oleh Presiden dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan itu kepada Presiden. Staf ini juga menetapkan asas-asas utama pelaksanaan polisi umum yang ditetapkan Presiden untuk dilaksanakan oleh suatu Direksi yang terdiri dari seorang Direktur dan tiga orang Direktur Muda masing-masing untuk urusan Program/Perencanaan, Urusan Teknik dan Urusan Administrasi, Urusan Komersil dan Perbendaharaan. Staf ini juga bertugas mengawasi pelaksanaan asas-asas utama yang dijalankan oleh Direksi. Staf Presiden Urusan TVRI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden termasuk uang jasa dan penghasilan lainnya ditetapkan oleh Presiden.

Khusus yang berkenaan dengan Direksi, dinyatakan oleh 3 Pasal yang berikutnya, yaitu Pasal 11, 12, dan 13. Anggota Direksi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Staf Presiden Urusan TVRI. Masa Jabatan anggota Direksi adalah 5 tahun, dan dapat diangkat kembali sesudah masa jabatan itu berakhir. Direktur bertanggungjawab kepada Staf Presiden Urusan TVRI, sedangkan Direktur Muda bertanggungjawab kepada Direktur Televisyen. Atas usul Staf Presiden, anggota-anggota Direksi itu dapat diberhentikan sekalipun masa kepengurusannya belum berakhir, dan atas permintaan sendiri, meninggal dunia, tindakan yang merugikan TVRI dan tindakan atau sikapnya yang bertentangan dengan kepentingan Negara dan bangsa.

Masa Sebelum Lahir Undang-Undang Penyiaran 24 Tahun 1997 dan 32 Tahun 2002

Keadaan sebenarnya penyiaran sebelum reformasi atau lebih umum lagi sebelum lahirnya Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 secara umum dapat dipahami melalui berbagai aspek, yaitu aspek kepemilikan frekuensi, lembaga penyiaran, kawalan dan pembiayaan (*ownership, control and financing*) (Howell, Jr 1986: 10).

Berbeda dengan tahun-tahun sebelum tahun 1980-an dan menjelang berakhir tahun 80-an dimana kepemilikan frekuensi, lembaga siaran dan kawalan serta pembiayaan lembaga siaran, terutama TVRI, berada di bawah

pengelolaan kerajaan, maka dipenghujung tahun 1980-an, kerajaan Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto melakukan sebuah perubahan yang sangat berarti dibidang penyiaran, yaitu perubahan yang berkenaan dengan bahwa penyiaran secara kasat mata tidak lagi dimiliki dan dijalankan serta dibiayai melalui yuran, iklan dan oleh kerajaan, melainkan sudah diperbolehkan para pelaku lain untuk ikut serta dalam penyelenggaraan penyiaran dalam berbagai aspeknya, khususnya tentang kepemilikan dan pembiayaan.

Ertinya, kerajaan tidak lagi menjadi pemain atau pelaku utama dalam dunia penyiaran, pihak-pihak lain yang berminat dan merasa memiliki kemampuan untuk mengurus penyiaran juga diberi kesempatan untuk turut serta dalam aktiviti dan membiayai penyiaran, meskipun kata Ishadi, SK., pada awalnya para pelaku yang baru ini masih termasuk dalam kelompok keluarga atau kroni (*teman rapat*) mantan Presiden Soeharto (Ishadi 2007; Sen & Hill 2000).

Dipenghujung tahun 1980-an, Kerajaan Indonesia memberi Izin Prinsip kepada lembaga penyiaran swasta, yaitu Rajawali Citra Televisyen Indonesia (RCTI) dan Surya Citra Televisyen (SCTV) untuk melakukan siaran. Pada minggu terakhir 28 Oktober 1987 RCTI di Jakarta dan 17 Januari 1990 SCTV di Surabaya memperoleh hak siaran dari kerajaan Indonesia (Kitley 2000; Kuswandi 1996; Deppen, Dirjen RTF RI 1995; Thomas 2005; Sen & Hill 2000; Panjaitan 1999)

Diantara peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kerajaan Indonesia selama masa sebelum lahirnya Undang-undang yang secara khusus mengatur tentang penyiaran, yaitu Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 dan Nomor 32 Tahun 2002 adalah sebagai berikut :

Pertama, Instruksi Dir. Radio No. 262/D.U./Sek/71 tentang Pembidangan kerja pada RRI Studio Regional yang mengandung tentang Struktur organisasi studio-studio Regional, Tugas-tugas dasar bahagian siaran, umum, teknik dan bahagian pemberi taan dri studio regional

Kedua, SK Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi No. 112/Dirjen/1982 tentang Hubungan Koordinasi dan Konsultasi Antara Persatuan Radio Siaran Swasta Niaga

Indonesia dengan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi dalam rangka membantu pembinaan dan pengawasan teknis keradioan terhadap Radio Siaran Swasta Niaga.

Kedua, SK Menteri Perhubungan No.262/PT.307/Phb-82 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Keputusan Menteri Perhubungan No. SK/25/T/1971.

Ketiga, Kepmenpen No. 226/Kep/Menpen/1984 tentang Penyempurnaan Pasal-pasal dalam Kepmenpen No. 24/Kep/Menpen/1978, yang isinya antara lain, memperjelas ketentuan wajib relai bagi seluruh RSNP; Menetapkan Kepala Kantor Wilayah Departemen Penerangan selaku Ketua Badan Pembina Radio Siaran Non-Kerajaan (BPRSNP) di Daerah.

Keempat, Instruksi Direktur Jenderal Radio, Televisyen dan Filem No. 01/Dirjen/RTF/1985 tentang Penyelenggaraan Siaran oleh Radio-Radio Siaran Non-RRI.

Kelima, Surat Edaran Direktur Jenderal Radio, Televisyen dan Filem No.1050/RTF/RSS/ K/1987 tentang Tertib Administrasi dan Pengelolaan Penyelenggaraan Radio Siaran Swasta.

Keenam, Surat Edaran Direktur Jenderal Radio, Televisyen dan Filem No. 175/RTF/K/II/1989 tentang Mekanisme Perizinan Radio Siaran Swasta.

Ketujuh, Surat Edaran Direktur Jenderal Radio, Televisyen dan Filem No. 100/RTF/K/I/1992 tentang Penerbitan Rekomendasi Radio Siaran Swasta. Hal. 158-159. Dan kedelapan TAP MPR No. 11/1983 tentang GBHN, bidang penerangan dan media massa.

Masa Setelah Lahir Undang-Undang Penyiaran No. 32/2002

Jika merujuk kepada data dan maklumat yang dikeluarkan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika (Depkominfo) serta Komisi Penyiaran Republik Indonesia Pusat (KPIP) Jakarta, maka dapat dinyatakan bahawa penyiaran di Indonesia dalam segala dimensinya mengalami perubahan yang sangat signifikan. Diantara perubahan-perubahan yang dimaksudkan tersebut, selain perubahan dan kemajuan dibidang teknologi yang diguna pakai oleh lembaga penyiaran,

sama ada oleh lembaga penyiaran radio mahupun televisyen (data lebih lengkap lihat Laporan KPI dan Depkominfo, tahun 2006) terdapat perubahan yang berhubungkait dengan kuasa yang dimiliki oleh masyarakat yang diwakili oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan kuasa dibidang penyiaran tidak lagi semata-mata berada di bawah kuasa kerajaan, melainkan terdapat kuasa-kuasa yang lain, termasuk kuasa ekonomi, serta rancangan daripada lembaga penyiaran, iaitu radio dan secara khas televisyen.

Ertinya, dilihat dari sisi kepemilikan siaran, iaitu siapa atau pihak mana yang punya kuasa memiliki frekuensi dan berhak memberikan izin penggunaan frekuensi untuk aktivi siaran kepada lembaga-lembaga penyiaran, iaitu televisyen, secara kasat mata mengalami perubahan, dimana pada tempoh masa sebelumnya, sama ada pada tempoh masa penjajahan Belanda dan Jepun atau sebelum kemerdekaan, masa kemerdekaan, mahupun sebelum diberlakukannya Undang-undang Penyiaran Nomor 32 tahun 2002, yang berhak untuk memberikan izin siaran hanya kerajaan, mutlak kerajaan, sementara pihak-pihak yang lain, sub sistem yang lain, iaitu lembaga-lembaga independent (seperti KPI, selain belum dibina) tidak berhak dan diberi amanah untuk mengeluarkan izin siaran. Untuk itu, tidak menghairankan jika pada saat itu kuasa dalam memberi izin siaran berada di bawah urusan kerajaan.

Semua proses untuk mendapatkan izin siaran harus melalui institusi kerajaan, iaitu lembaga yang diberi amanah dalam segala hal yang berhubung kait dengan penyiaran, dalam hal ini Departemen Penerangan, Perhubungan, Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi, dan Departmen Komunikasi dan Informasi. Izin penyiaran yang dimaksudkan sama ada yang berkenaan dengan Izin memperoleh frekuensi, alokasi frekuensi, yang dikenal dengan istilah ISR (Izin Siaran Radio) mahupun Izin Penyelenggaraan Penyiaran atau IPP.

Namun setelah diundangkan dan diberlakukan Undang-undang Penyiaran Nomor 32 tahun 2002, lanskep (peta) dunia penyiaran Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan, dimana izin siaran tidak lagi berada pada satu pintu, iaitu melalui kerajaan, dalam hal ini Departemen Komunikasi dan

Informatika pada masa Presiden Susilo Bambang Yudoyono, maupun masa-masa sebelumnya, seperti Presiden Soeharto, melainkan sudah dibagi atau diikutsertakan lembaga yang lain, yaitu Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

Pada awalnya, yaitu sebelum keluar hasil *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi (MK), yaitu lembaga perundang-undangan yang mempunyai hak untuk menentukan uji material apakah sebuah undang-undang boleh untuk diberlakukan dan dilakukan perubahan atau tidak, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (yang sudah ada) ataupun tidak (M. Laica Marzuki dalam Panjaitan dan Siregar, ed. 2003: 58). Menurut Undang-undang Penyiaran Nomor 32 Pasal 33 dan 34 berbunyi bahwa secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh Negara melalui KPI (ayat 5), oleh MK diterjemahkan bahwa yang berhak mengeluarkan izin adalah Pemerintah (Kerajaan) melalui Peraturan Pemerintah (PP), bukannya KPI, walaupun sebelum izin diberikan oleh kerajaan melalui beberapa tahapan yang mengikut sertakan KPI. Serta beberapa Pasal dan ayat yang berkenaan dengan Kerajaan bersama KPI diganti menjadi hanya Kerajaan sahaja, sebab menurut UU Dasar 1945 yang berhak mengeluarkan PP adalah kerajaan sahaja, bukan dengan bersama-sama yang lain, seperti KPI dan lain sebagainya.

Demikian juga dinamika kuasa dibidang penyiaran, dimana sebelum lahir Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002, kuasa berada ditangan kerajaan. Segala soalan yang berhubung kait dengan penyiaran, sama ada tentang izi penyiaran, alokasi frekuensi atau kanal penyiaran, mahupun rancangan yang boleh dan tidak boleh disiarkan sangat tergantung kepada apakah kerajaan memberi laluan atau tidak, jika diberi laluan atau lessen itu bermakna dibolehkan, dan jika tidak bererti sebaliknya, iaitu tidak dibolehkan atau disempurnakan sesuai dengan persepsi ataupun misi daripada kerajaan.

Akan tetapi setelah lahir Undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002, suasananya lain, mengalami perubahan, dimana kuasa dibidang penyiaran tidak hanya di tangan kuasa kerajaan sahaja melainkan sudah merata ke kuasa-kuasa yang lain, sama

ada kuasa yang dimaksudkan tersebut adalah kuasa pasar atau pemilik modal, kapitalis mahupun kuasa masyarakat secara keseluruhan. Dengan kata lain, meskipun ijin penggunaan frekuensi dan alokasi kanal masih menjadi kuasa kerajaan, namun sudah banyak hal yang behubungkait dengan penyiaran, diberikan juga kepada yang lain, seperti ke KPI dalam hal melakukan kawalan terhadap kandungan ataupun rancangan dari televisyen. Dan proses untuk memperoleh izin siaran, sama ada yang berkenaan dengan Izin Radio Siaran (frekuensi) mahupun Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP), serta perpanjangan atau pembaharuan izin siaran.

Ertinya, meskipun ijin penggunaan frekuensi dan alokasi kanal masih menjadi kuasa kerajaan, namun sudah banyak hal yang behubungkait dengan penyiaran, yang sebelum lahirnya Undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002, secara keseluruhan berada di bawah di bawah kuasa atau manajemen kerajaan, diberikan juga kepada yang lain, seperti kepada KPI dalam hal melakukan kawalan terhadap kandungan ataupun rancangan daripada televisyen. Dan proses untuk memperoleh ijin siaran, sama ada yang berkenaan dengan Ijin Radio Siaran (ISR) untuk frekuensi mahupun Ijin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP), serta perpanjangan ijin siaran.

Jika disederhanakan, sama ada peraturan yang dibuat atau diwujudkan dan diberlakukan yang behubungkait dengan penyiaran tersebut dalam wujud yang bukan Undang-undang, seperti Keputusan Parlimen (DPR/MPR), Kepres, Kepmen, Surat Ijin Prinsip Direktur/Yayasan, mahupun dalam wujud Undang-undang Penyiaran Nomor 24 Tahun 1997 dan UU Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002, maka terlihat dalam wujud yang berikut. Ertinya, wujud dari peraturan yang bertujuan untuk mengawal penyiaran dalam rangka pencapaian matlamat penyiaran secara khusus dan matlamat Negara secara amnya, mulai dari yang berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Kepres), Keputusan Menteri (Kepmen), Surat Ijin Prinsip Direktorat Jenderal Radio, Televisyen dan Filem (Dirjen RTF), sampai kepada yang lebih tinggi dari itu, iaitu Undang-undang, dan yang hanya menjadi suplemen atau bahagian kecil dari Undang-undang yang behubungkait dengan

penyiaran, seperti Undang-undang Pokok Pers, Undang-undang Telekomunikasi, Undang-undang Anti Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, dan Peraturan perundang-undangan yang lainnya, sampai kepada menjadi Undang-undang yang secara khas mengurus soal-an penyiaran dalam segala aspeknya, khasnya Undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kerajaan Indonesia setelah lahirnya Undang-undang yang secara khusus mengurus segala soal-an yang berhubungan dengan penyiaran, khasnya Undang-undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002, adalah sebagai berikut :

Pertama, PP No. 9/2002 tentang Pengalihan bentuk Perusahaan Jawatan (PERJAN) TVRI menjadi Perusahaan Persero (PT. PERSERO).

Kedua, PP No. 11/2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga penyiaran Publik (LPP)

Ketiga, PP No. 12/2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia (LPP RRI)

Keempat, PP No. 13/2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik Televisyen Republik Indonesia (LPP TVRI).

Kelima, PP No. 49/2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing (LPA)

Keenam, PP No. 50/2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta (LPS).

Ketujuh, PP No. 51/2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas (LPK).

Kedelapan, PP No. 52/2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan (LPB)

Kesembilan, Kepmenhub No.: KM. 15/2003 Rencana induk (masten plan) frekuensi radio penyelenggaraa telekomunikasi khusus untuk ke perluan radio siaran FM (Frequency modulation).

Kesepuluh, Kepmenhub No. KM. 76/2003 Rencana induk (Master plan) frekuensi radio penyelenggaraa telekomuni-

kasi khusus untuk ke perluan TV siaran Analog pada pita Ultra High Frekuensi (UHF

Kesebelas, Kepmenhub No. KM. 15/2004 Perubahan atas keputusan Men hub No.KM. 15 ttg rencana induk (Masten plan) frekuensi

Keduabelas, Kepmenhub No. KM. 27/2004 Penetapan data tata cara pengalihan kanal frekuensi radio penyelenggara radio siaran FM.

Kesimpulan

Pembangunan Undang-undang penyiaran di Indonesia sudah diasaskan semenjak zaman penjajah, sama ada penjajah Belanda mahupun Jepun. Hal ini dibuktikan dengan dibuat dan diberlakukan undang-undang yang mengurus soal-an penyiaran, khasnya radio, yang diberi nama dengan Undang-undang “*Radionel*” dan dibidang perfileman dengan nama “*Filem Ordonantie*”. Setelah Indonesia merdeka, pembangunan undang-undang penyiaran dilanjutkan oleh kerajaan Indonesia dengan segala bentuk pengubahsuaianya seiring sejalan dengan kondisi sosial politik dan budaya Indonesia. Namun sebelum lahir Undang-undang yang secara khusus mengurus soal-an-soal-an penyiaran, iaitu UU No. 32 Tahun 2002, penyiaran diurus dengan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki kekuatan hukum tertinggi, iaitu Undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah (PP) No. 24/1991 tentang Penyelenggaraa Telekomunikasi, Keputusan Presiden (Kepres) No. 215/1963 tentang Pembentukan Yayasan TVRI, Keputusan Menteri (Kepmen) No. 54/B/KEP/MEN PEN/1971 tentang Penyelenggaraan siaran televisyen di Indonesia, Keputusan Dirjen RTF No. 11/KEP/DIRJEN/RTF/1975 tentang Ketentuan siaran periklanan TVRI, dan Direktur Televisi/Yayasan TVRI. Kalaupun diurus oleh Undang-undang, namun penyiaran hanya dijadikan sebagian kecil, sub sistem sahaja dari sistem yang diurusnya. Ertinya, tidak fokus mengurus penyiaran, seperti UU Perfileman Nomor 8 Tahun 1992, UU Pokok Pers Nomor 40 Tahun 1999, UU Telekomunikasi Nomor 36 Tahun 1999, UU Larang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Nomor 5 Tahun 1999 dan UU Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999, UU No. 22/1999 dan

Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) serta UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

Diantara cadangan yang boleh pembentang kemukakan adalah bagaimana sistem penyiaran Indonesia, sama ada dalam wujud kepemilikan (*ownership*), kawalan (*control*), kandungan (*content*) dan pembiayaan (*financial*), antara yang diurus melalui peraturan perundang-undangan secara khusus bukan mengurus soalan penyiaran, seperti UU Pokok Pers, Telekomunikasi, PP, Kepres, Kepmen, dan Kepdirjen, dengan yang secara khusus mengurus penyiaran, iaitu UU Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 ?.

Daftar Pustaka

- Asiah Sarji. 1991. *Penyiaran dan Masyarakat; isu-isu perutusan di Malaysia, arab dan masalah*. Satu kumpulan esei. Kuala Lumpur. Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Asiah Sarji. 1996. *Pengaruh persekitaran politik dan sosio-budaya terhadap pembangunan radio Malaysia di antara tahun 1920-1959*. Disertasi Doktor Falsafah. Bangi: Pusat Pengajian Siswazah. Universiti Kebangsaan Malaysia
- Asiah Sarji. 1999. *Mengkaji sejarah penyiaran; Pendekatan sejarah dan analisis isi kandungan*, Dalam Syed Arabi Idid (pnyt) Analisis Kandungan . hal 11-33. Jabatan Komunikasi. Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Deppen, Dirjen RTF RI. 1995. *Radio, Televisyen dan Filem dalam era 50 Tahun Indonesia Merdeka*. Jakarta. Humas Deppen RI.
- Dennis, Everette E. et al (Terjemahan Md. Salleh Kassim). 1994. *Isu-isu Komunikasi Massa*. Kuala Lumpur. Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Edmon Makarim. 2005. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Telematika*. Jakarta . PT. Raja Grafindo Persada.
- Gunaratne, Shelton A. (ed). 2000. *Handbook of the Media in Asia*. New Delhi. Sage Publication.
- Hinca Panjaitan. 1999. *Memasung Televisi*. Jakarta. Institut Studi Arus Informasi.
- Hinca Panjaitan dan Amir Efendi Siregar (ed). 2003. *Membangun Sistem Penyiaran Yang Demokratis di Indonesia*. Jakarta. Warta Global Indonesia.
- Howell, W., J. 1986. *World Broadcasting In The Age of The Satellite; Comparative system, policies and issues in mass telecommunication*. Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.
- Ishadi, SK. Temubual, Tarikh 22 May 2008. Jakarta.
- Kitley, Philip. 2000. *Television, nation, and culture in Indonesia*. Ohio University Center For International studies.
- Kepmen Nomor 54/B/KEP/ MENPEN/ 1971 tentang Penyelenggaraan Siaran Televisyen di Indonesia.
- KPI Pusat. 2006. *Laporan Komisi Penyiaran Indonesia Pusat Tahun 2003 – 2006*. Jakarta KPI Pusat.
- McQuail, Dennis D. 2000. *Mass Communication Theory, 4th edition*. London. Sage Publication
- Muhammad Mufid. 2005. *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*. Jakarta. UIN Press.
- Pember, Don R. 1981. *Mass Media Law*. IOWA. WM C. Brown Company Publishers.
- Sasa Djuarsa Sendjaja. Pengurus Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Pusat. Temubual. 21 May 2008. Jakarta.
- Sen, Krishna and Hill, David T. (Terjemahan Sirkit Syah). 2001. *Media, Budaya dan Politik di Indonesia*. Jakarta. ISAI dan Media Lintas Inti Nusantara.

- Siebert, F., S. Peterson, T. & Schramm, W. 1956. *Four Theories of The Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Surat Ijin Prinsip Departemen Penerangan cq. Direktur Televisyen/Direktur Yayasan TVRI Nomor 557/Dir/TV/1987 tentang Siaran Saluran Terhad (SST) Rajawali Citra Televisyen (RCTI).
- Syamsul Mu'arif. Mantan Menteri Negara Komunikasi dan Informasi. Temubual. Tarik 13 Jun 2008.
- Taufiqurrahman. Republika. 20 Mac 2005.
- Thomas, A., O. 2005. *Image Nations and Borderless Televisions; Media, Culture and Politics Across Asia*. New Delhi: Sage Publications India Pvt. Ltd.
- UU 1945, khusus Pasal 5 ayat (1), Pasal 28, Pasal 31 ayat (1), Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 36. UU Penyiaran merupakan pelaksanaan dari UUD 1945, khususnya amanat bidang kebebasan bersyariat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran, pendidikan, kebudayaan, ekonomi & bahasa.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1990 tentang Filem
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.