

WAJAH PENYIARAN TELEVISI DIGITAL INDONESIA: TINJAUAN REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2002 TENTANG PENYIARAN

Oleh Jaka Sindu^{*)}

Abstract

United Nations through the International Telecommunication Union set the date of June 17, 2015 as the deadline for countries around the world to migrate from Analog Television Broadcasting to Digital Television Broadcasting--Analog Switch Off (ASO) (The Geneva 2006 Frequency Plan-GE 06 Agreement). 99 percent of the world's territories have implemented it. But Indonesia until 2017 has not been able to carry out these obligations because it is still constrained regulations that do not yet exist. Law Number 32 Year 2002 on Broadcasting does not explicitly regulate the issue. The Government through the Ministry of Communications and Information then issued two ministerial regulations namely: Ministerial Regulation Number 22/2011, on the Implementation of Terrestrial Digital Television Broadcasting of Free To Air, and Ministerial Regulation Number 23/2011 on Master Plan of Radio Frequency for Television Terrestrial Digital Broadcasting On Radio Ribbons 478 - 694 MHz. Both regulations were defeated in the judicial review in the Constitutional Court by the Institute of Community and Media Development (Incode) and also again lost in the State Administrative Court - PTUN by the Association of Indonesian Television Network-ATJI.

Then the government changed the public-owned frequency paradigm into state property, the radio frequency spectrum (used as a television broadcasting channel) is a limited natural resource and national assets controlled by the state and administered by the government for maximum use for the people's prosperity in accordance with Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution, and appoint LPP TVRI as the sole operator of digital frequency organizer. The Ministry of Communications and Information submitted a revision of Law Number 32 Year 2002 on Broadcasting to accommodate the regulation, but although it was decided by a vote in the Legislation Body of the House of Representatives, some losing party factions still could not accept the decision because it was considered a monopoly act against Indonesian television broadcasting, and hampered the democratization of broadcasting.

Keywords: *digital television broadcasting, broadcasting law, monopoly.*

Abstrak

Perserikatan Bangsa-bangsa-PBB melalui *International Telecommunication Union* menetapkan tanggal 17 Juni 2015 sebagai batas waktu negara-negara di seluruh dunia untuk melakukan migrasi dari Penyiaran Televisi Analog ke Penyiaran Televisi Digital-Analog *Switch Off* (ASO) (*The Geneva 2006 Frequency Plan-GE 06 Agreement*). 99 persen wilayah dunia telah mengimplementasikan hal tersebut. Namun hingga kini Indonesia belum bisa melaksanakan kewajiban tersebut karena masih terkendala regulasi yang belum ada. Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran tidak secara tegas mengatur masalah tersebut. Pemerintah melalui Kementerian Komunikasi dan Informasi kemudian menerbitkan dua peraturan menteri, yaitu: Peraturan Menteri No. 22/2011, tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar (*Free To Air*) dan Peraturan Menteri No. 23 Tahun 2011 tentang Rencana Induk (*Master Plan*) Frekuensi Radio untuk Keperluan Televisi Siaran Digital Terrestrial Pada Pita Radio 478 – 694 MHz. Kedua peraturan tersebut kalah dalam *judicial review* di Mahkamah Konstitusi oleh *Institute of Community and Media Development* (Incode) dan juga kembali kalah dalam Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia (ATJI).

Kemudian pemerintah mengubah paradigma frekuensi milik publik menjadi milik negara, spektrum frekuensi radio (digunakan sebagai kanal penyiaran televisi) merupakan sumber daya alam terbatas dan kekayaan nasional yang dikuasai negara dan dikelola oleh pemerintah untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan menunjuk LPP TVRI sebagai operator

tunggal penyelenggara frekuensi digital. Kementerian Komunikasi dan Informasi mengajukan revisi UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran untuk mengakomodir regulasi tersebut, tetapi meskipun sudah diputuskan melalui voting di Badan Legislasi DPR RI, beberapa fraksi partai yang kalah tetap tidak bisa menerima keputusan tersebut karena dianggap sebagai tindakan monopoli terhadap penyiaran televisi Indonesia, dan menghambat demokratisasi penyiaran.

Kata Kunci: penyiaran televisi digital, undang-undang penyiaran, monopoli.

1. PENDAHULUAN

Revisi Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002, tak kunjung menemui titik temu. Tiga kali Rapat Harmonisasi Badan Legislasi-Baleg DPR RI pertengahan September 2017 tetap tidak menghasilkan keputusan. Rapat Harmonisasi Badan Legislatif adalah satu tahap legislasi untuk menetapkan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Naskah Akademik (NA) yang kemudian dibawa ke sidang paripurna untuk dibahas oleh Panitia Kerja (Panja) di Komisi. Dalam harmonisasi baleg, setiap fraksi (mini fraksi) menyampaikan pendapatnya mengenai RUU yang sedang dibahas, jika fraksi mufakat dan tidak ada keberatan untuk dilanjutkan prosesnya, sebuah RUU dinaikkan statusnya ke pembahasan tingkat berikutnya, maka tidak diperlukan voting (pemungutan suara), tetapi jika terdapat beda pendapat yang tajam antar fraksi maka dilakukan voting.

Panja RUU penyiaran telah melakukan voting dalam rapat tertutup karena tidak mencapai kesepakatan musyawarah, untuk memutuskan masalah pengelolaan siaran digital dengan *Single Mux* (Lembaga Penyelenggara Multipleksing Tunggal, dalam hal ini LPP TVRI) atau *Multi Mux*. Voting tersebut menghasilkan: 5 partai, yaitu Gerindra, Hanura, PAN Demokrat, dan PDIP menyetujui sistem *single mux*, adapun Partai Nasdem, Golkar, dan PKS memilih *multi mux*. Tetapi kemudian keputusan hasil voting kembali mentah, hingga tanggal 14 November 2017 rapat pleno penandatanganan persetujuan draf RUU dan Naskah Akademik untuk dibawa ke sidang paripurna belum juga dilaksanakan. Pleno yang sedianya dilaksanakan 16 Oktober 2017, kembali ditunda belum jelas kapan dilaksanakan.

Hal tersebut dikarenakan partai-partai yang kalah dalam voting tetap memaksa penggunaan sistem *multi mux* dan mencoba untuk mematahkan hasil voting. Disinyalir hal tersebut karena adanya intervensi Lembaga Penyiaran Swasta (LPS) yang memang tidak menyetujui sistem *single mux*. Melalui ATVSI (Asosiasi Televisi Swasta

Indonesia) LPS melakukan *road show* mengunjungi partai politik melakukan lobi-lobi untuk mempengaruhi keputusan hasil voting di Badan Legislasi.

Sistem *single mux/single multi flexer* adalah sistem frekuensi tunggal yang dimiliki oleh LPP TVRI sebagai operator, sedangkan *multiple mux* kepemilikan frekuensi tetap berada di tangan LPS dimana sebuah LPS memiliki satu kanal frekuensi digital. Kemudian muncul wacana pola *hybrid mux*, sistem ini mengakomodir LPS memiliki satu kanal yang bisa dimiliki sendiri, sedangkan jika memiliki lebih dari satu sisanya diserahkan pengelolaannya oleh LPP TVRI. Satu kanal digital, bisa dipergunakan 12 *channel* televisi dengan tampilan *low resolution*, dan 8 *channel high resolution*, dengan sistem *Free to Air* (FTA) atau penyiaran tidak berbayar.

Kekisruhan masalah penyelenggaraan digital dimulai dengan lahirnya Peraturan Menteri (Permen) Komunikasi dan Informatika No. 22 Tahun 2011, tentang penyelenggaraan Televisi Digital Penerimaan Tetap Tidak Berbayar (*Free To Air*), dan No. 23/2011 berisi tentang Rencana Induk Frekuensi Radio Untuk Keperluan Televisi Siaran Digital Terrestrial yang menetapkan bahwa (Bab III Pasal 3) : penyelenggaraan penyiaran televisi digital terrestrial penerimaan tetap tidak berbayar (*Free To Air*), oleh Lembaga Penyiaran Penyelenggara Siaran-LPPS yaitu TVRI, Lembaga Penyiaran Swasta (LPS), dan Lembaga Penyiaran Komunitas (LPK), dan Lembaga Penyiaran Penyelenggara Penyiaran Multipleksing (LPPM), yaitu Lembaga Penyiaran Publik TVRI dan LPS.

Permen ini kemudian digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) oleh Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia (ATJI), dan pada tanggal 5 Maret gugatan tersebut dikabulkan oleh PTUN dengan menggugurkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 22 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan TV Digital (Kemkominfo, 2015). Selain itu gugatan uji materi ke Mahkamah Konstitusi juga dilakukan oleh *Institute of Community and Media Development*

(*Incode*). Menurut *Incode* peraturan tersebut tidak sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan PP No. 50 tahun 2005 tentang TV Swasta.

Gugatan tersebut dipicu oleh ketidakpuasan beberapa LPS besar terhadap hasil seleksi LPPM tahap pertama. Menurut S. Dewo Broto Kepala Pusat Informasi dan Humas Kementerian Kominfo, 5 (lima) LPS mengajukan sanggahan yaitu Jawa Pos TV (JTV), B-channel (sekarang RTV), RCTI, Cahaya TV (CTV), dan Semenanjung TV:

"Kalau yang saya dengar, RCTI menyanggah karena mereka kalah dari salah satu TV lokal di zona 4. Mungkin saja RCTI kalah karena *offering* dari TV lokal itu lebih baik. Ini juga menunjukkan kalau kita memang tak menganakemaskan TV besar." (*DetikInet*, 3 Agustus 2012).

Zona 4 adalah DKI Jakarta dan Banten, yang pemenang seleksinya yakni PT Banten Sinar Dunia Televisi (BSTV), PT Lativi Media Karya (TVOne), PT Media Televisi Indonesia (Metro TV), PT Surya Citra Televisi (SCTV), dan PT Televisi Transformasi Indonesia (Trans TV). Zona layanan adalah gabungan dari beberapa wilayah layanan siaran dalam satu area.

Apa yang dikatakan S. Dewo Broto sangat masuk akal, kekalahan dalam memperebutkan zona 4 tentu saja akan merugikan RCTI secara finansial, karena mau tidak mau harus mengalihkan tempat penyiaran dari Jakarta atau Banten, atau nantinya harus menyewa kanal kepada pemilik LPS yang memenangkan seleksi Zona 4. RCTI adalah bagian dari *holding company* MNC grup yang memiliki penghasilan terbesar dari anggota holding yang lain. Ketiadaan kanal juga akan mempengaruhi Global TV, MNCTV, dan I-News yang berlokasi di Zona Jakarta.

Kekalahan Kominfo dalam PTUN menyebabkan pemerintah kemudian mengubah arah kebijakan dalam akselerasi penyelenggaraan TV Digital, mengingat Indonesia saat ini tertinggal dari kesepakatan dunia mengenai implementasi siaran televisi digital. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui ITU (*International Telecommunication Union*) telah menetapkan bahwa tanggal 17 Juni 2015 merupakan batas akhir negara-negara di seluruh dunia untuk melakukan migrasi dari penyiaran televisi analog ke penyiaran televisi digital (*The Geneva 2006 Frequency Plan/GE 6 Agreement*). Kondisi Global 99 % wilayah dunia telah mengimplementasikan televisi digital, bahkan hampir semua negara di wilayah ASEAN

sudah melaksanakan seperti Brunei tahun 2014, Malaysia 2015, Singapura 2015, Thailand 2015, Filipina 2015.

Pemerintah kemudian mengajukan Revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 dengan mengubah pandangan filosofinya yang dituangkan dalam naskah akademik tentang kepemilikan frekuensi. Dalam tinjauan filosofi UU Penyiaran No 32 Tahun 2002 yang semula frekuensi adalah milik publik, menjadi berbunyi seperti ini: Bahwa spektrum frekuensi radio merupakan sumber daya alam terbatas dan merupakan kekayaan nasional yang harus dijaga dan dilindungi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini mengacu pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa : Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perubahan tersebut tentu saja membawa konsekuensi terhadap kebijakan negara terhadap televisi swasta. Pemerintah harus melakukan implementasi penguasaan negara yang disebut frekuensi. Pemerintah kemudian menunjuk TVRI sebagai operator tunggal penyelenggaraan penyiaran frekuensi digital, dan semua lembaga penyiar menyewa frekuensi kepada negara melalui TVRI. Pemerintah kemudian mengajukan RUU sebagai dasar hukum penunjukkan TVRI dengan mengajukan Rancangan Undang-Undang Radio Televisi Republik Indonesia (RUU RTRI), yang memuat aturan TVRI sebagai penerima PNBP (Penghasilan Negara Bukan Pajak) dari pembayaran sewa frekuensi.

Menjadi tanda tanya besar memang karena kebijakan tersebut langsung direspon oleh kalangan ATVSI dan beberapa fraksi bahwa penguasaan frekuensi oleh negara dengan menunjuk TVRI sebagai operator dianggap sebagai upaya monopoli penyiaran, padahal TVRI sering disebut bukanlah lembaga yang sehat, dan bisa memicu timbulnya korupsi baru, karena beberapa kali tersangkut masalah korupsi anggaran. Yang menjadi pertanyaan adalah Revisi UU Penyiaran, kini fokus pada masalah digitalisasi penyiaran, padahal masih ada beberapa masalah yang sangat perlu disoroti, yaitu masalah Sistem Penyiaran Lokal Berjaringan, Lembaga Penyiaran Khusus (LPK), *Diversity of Ownership* dan *Diversity of Content*, serta Penyertaan Modal Asing.

Undang-undang Penyiaran No.32 Tahun 2002 sudah berusia 16 tahun, tetapi pelaksanaannya mengalami kemandegan terutama pada sistem siaran berjaringan, yang mengharuskan setiap

stasiun Televisi Nasional menjadi Televisi Lokal Berjaringan sebagai upaya pemerataan pendapatan, dan menghidupkan televisi lokal (prinsip *diversity of ownership*). Sistem Siaran Televisi Lokal Berjaringan cenderung diabaikan oleh pemilik televisi nasional.

Upaya melakukan revisi terhadap UU tersebut sebenarnya sebagai upaya *law enforcement* penyiaran tetapi membawa permasalahan baru yang lebih krusial, yaitu Digitalisasi Penyiaran yang menjadi polemik berkepanjangan soal pilihan pelaksanaan sistem *single mux* oleh TVRI. Semua perhatian dicurahkan untuk menggagalkan sistem tersebut dengan alasan monopoli operator penyiaran digital oleh TVRI akan merugikan kebebasan pers sendiri. Sementara sebenarnya revisi UU No. 32 Tahun 2002 memiliki beberapa permasalahan yang akan menjadi gambaran wajah penyiaran di Indonesia. Permasalahan tersebut adalah:

1. Apakah monopoli operator digital *single mux* oleh TVRI adalah juga berimbas pada pemasangan konten, sehingga mematikan semangat demokratisasi penyiaran dan pers di Indonesia?
- a. 2. Bagaimana dengan nasib pelaksanaan Sistem Penyiaran Televisi Lokal Berjaringan pasca penetapan sistem penggunaan frekuensi digital bagi penyiaran di Indonesia?

2. TINJAUAN KONSEPTUAL

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika RI Nomor 22 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar (*Free To Air*) menyebutkan, penyiaran adalah kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, laut, atau antariksa dengan menggunakan spektrum frekuensi radio melalui udara, kabel, dan/atau media lainnya untuk dapat diterima secara serentak dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran. Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tidak Berbayar (*Free to Air*) adalah penyiaran dengan menggunakan teknologi digital yang dipancarkan secara terestrial dan diterima dengan perangkat penerimaan tetap.

Menurut Hidayanto Jamal dan Andi Fachruddin (2011:320-321), era penyiaran digital telah dipelopori sejak 1998 di Inggris dan Amerika Serikat yang kemudian diikuti oleh negara maju lainnya. Penyebaran yang paling merata yaitu negara Eropa dan Asia dan Asia Timur, karena keseriusan pemerintahannya dalam mengantarkan

kebijakan digitalisasi serta industri yang tanggap terhadap kemajuan teknologi penyiaran digital. Faktor keseriusan lainnya, karena di negara-negara tersebut di setiap kota hanya ada 4 (empat) sampai 7 (tujuh) stasiun televisi, sehingga pemerintahanya mudah memberikan alokasi kanal frekuensi.

Terdapat 3 (tiga) standar (*color* dan *lines*) untuk penyiaran digital. Hal ini disebabkan oleh masalah pemilihan awal teknologi yang telah dioperasikan sebelumnya, kemudahan adaptasi dari standar analog menjadi masalah nasionalisme. Ketiga standar tersebut yaitu :

1. *Advanced Televisoon System Committe-terrestrial (ATSC-T)* di Amerika Serikat;
2. *Digital Video Broadcasting Terrestrial (DVB-T)* di Eropa
3. *Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial (ISDB-T)* di Jepang.

Penguasaan digital oleh pemerintah mendapat tentangan keras dari para pemangku kepentingan penyiaran televisi, yang kemudian muncul dalam proses harmonisasi Revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002. Hal ini dimungkinkan karena lembaga penyiaran masih mementingkan bisnis daripada konten yang berkualitas dan berdampak positif. Pelaku penyiaran swasta (LPS) menganggap tindakan pemerintah melakukan monopoli frekuensi digital melanggar undang-undang.

Menurut Suyud Margono (2009: 6), monopoli secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, yaitu "*monos*", yang artinya satu atau sendiri, dan "*polein*" yang artinya menjual atau penjual. Berdasarkan etimologi monopoli dapat diartikan kondisi dimana hanya ada satu penjual yang menawarkan satu barang dan jasa tertentu. Sebagai perbandingan pengertian monopoli, secara akademis dikutipkan pengertian monopoli berdasarkan *Black Law Dictionary*:

A privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity. (Black, 1968: 1158).

Pengertian monopoli tersebut dapat diartikan sebagai suatu keistimewaan (hak istimewa) atau keuntungan tertentu yang didapat oleh satu atau lebih orang atau perusahaan, karena adanya hak eksklusif (atau kekuasaan) untuk menjalankan suatu bidang usaha tertentu atau perdagangan, menghasilkan barang atau jasa tertentu, atau

mengendalikan penjualan keseluruhan produksi atau komoditas barang atau jasa tertentu. Bentuk dari stuktur pasar yang mana satu atau hanya beberapa perusahaan yang mendominasi keseluruhan penjualan atas suatu barang atau jasa. Berbeda dari definisi yang diberikan dalam Undang-Undang yang secara langsung menunjuk pada penguasaan pasar, dalam *Black's Law Dictionary*, Penekanan lebih diberikan pada adanya suatu hak istimewa (*previledge*) yang menghapuskan persaingan bebas, yang tentu pada akhirnya juga akan menciptakan penguasaan pasar.

Ada tiga hal yang mendasari monopoli, yaitu :

1. Monopoli sebagai akibat terjadinya "*superior skill*" yang salah satunya dapat terwujud dari pemberian hak paten secara eksklusif dari negara, berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku kepada pelaku usaha tertentu atas hasil riset dan pengembangan atas teknologi tertentu. Selain itu, ada juga dikenal dengan istilah "*trade secret*", yang meskipun tidak memperoleh eksklusivitas pengakuan oleh negara, namun dengan "teknologi rahasianya" mampu membuat satu produk superior.
2. Monopoli terjadi karena pemberian negara. Di Indonesia, terdapat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, khususnya ayat (2) dan (3):
 Pasal 33 ayat (2): "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara".
 Pasal 33 ayat (3): "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"
- Monopoli merupakan suatu "*historical accident*", karena monopoli tersebut terjadi karena tidak sengaja dan berlangsung karena proses alamiah, yang ditentukan oleh berbagai faktor terkait dimana monopoli itu terjadi. Dalam hal ini penilaian mengenai pasar yang bersangkutan yang memungkinkan terjadinya monopoli sangat relevan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Masalah wajah penyiaran digital yang saat ini menjadi poros perdebatan dalam Revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 yang diajukan pemerintah mencerminkan pertarungan dua organisasi televisi, yaitu Asosiasi Penyiaran Televisi Swasta Indonesia (ATVSI) dan Asosiasi Siaran Televisi Digital Indonesia (ATSDI).

Sekarang muncul organisasi baru Asosiasi Televisi Nasional Indonesia (ATVNI), kemunculannya memang agak aneh karena justru yang memelopori CEO Net TV yang notebene adalah televisi lokal. Munculnya beberapa organisasi tersebut bisa dimaknai sebagai ruang menyalurkan aspirasi dalam menyikapi regulasi dan kebijakan masalah penyiaran, tentu tujuannya mengamankan sisi keberhasilan bisnisnya. Selain itu organisasi oleh legislator (DPR RI) digunakan sebagai organisasi yang bisa memberi masukan dalam untuk membuat undang-undang penyiaran yang baik, walaupun akhirnya muncul pertarungan kepentingan dua kubu ATVSI dan ATSDI yang secara konsep berseberangan. Kehadiran ATVNI juga menjadi klaim atas keengganan terhadap konsep televisi lokal berjejaring (nasional), atau dengan kata lain dalam penyiaran digital semuanya berkonsep televisi nasional terrestrial.

3.1. Konsep Monopoli dalam Penyiaran Digital dan Dinamika Lapangan

Keputusan mini fraksi DPR RI dalam voting di sidang Badan Legislasi menggunakan sistem single mux operator kembali mendapat tentangan, dengan berubahnya pandangan beberapa fraksi dan keinginan alternatif menggunakan *hybrid mux operator*. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa *single mux operator* akan melahirkan monopoli baru dalam penyiaran dan penguasaan frekuensi pada satu tangan berpotensi penyalahgunaan wewenang. ATVSI dalam Rapat Dengan Pendapat dengan Badan Legislasi tanggal 3 April 2017 memberikan masukan masalah ini sebagai berikut:

- a. Dalam sistem penyiaran terrestrial tidak berbayar atau *free to air* (FTA) konten/isi dan pengelolaan frekuensi siaran sudah menjadi satu kesatuan. Pemisahan konten dan penyelenggaraan infrastruktur termasuk frekuensi akan menciptakan ketidakpastian berusaha (*uncertainty*) bagi stasiun TV FTA.
- b. Di seluruh dunia saat migrasi analog ke digital LPS eksisting mendapat prioritas alokasi frekuensi sebagai jaminan keberlangsungan usaha.
- c. Pemberian alokasi siaran digital kepada LPS, akan sekaligus merupakan apresiasi atas besarnya investasi yang sudah dilakukan sebelumnya untuk: program, infrastruktur, sumber daya manusia, serta pajak untuk negara.
- d. Frekuensi merupakan aset berharga bagi LPS terutama yang sudah *go public*. Terdapat 7 (tujuh) dari 10 (sepuluh) anggota ATVSI yang telah *go public* kehilangan frekuensi akan

- berdampak langsung pada *value* perusahaan yang bersangkutan.
- e. Migrasi sistem penyiaran TV analog ke digital pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas layanan dalam menciptakan “*equal level of playing field*”, bukan menambah pemain. Ketersediaan frekuensi untuk penyiaran analog memang terbatas, namun dengan *sistem multi mux* ketersediaan kanal untuk program-program baru akan bertambah termasuk untuk mengatasi perkembangan teknologi penyiaran di masa yang akan datang di antaranya televis 4K, 6K, 8K, 3D dan *Hybrid Broadcast Broadband Television (HBBTV)*.
 - f. Untuk menghindari monopoli penyelenggaraan multiplexing dan siaran TV digital, *sistem multi mux operator* adalah cara yang tepat dan sejalan dengan semangat demokratisasi penyiaran dan menjamin persaingan usaha yang sehat. *Sistem single mux operator* memiliki kelemahan karena : bertentangan dengan UU anti monopoli; kualitas pelayanan rendah dan tidak terjaga karena tidak ada kompetisi yang sehat; *single mux operator* tidak menjamin “*Service Level Agreement*” (SLA) jam siaran di lebih 300 kota di seluruh Indonesia; proses digitalisasi menjadi lambat karena harus mengakomodasi banyak pemain yang membutuhkan kapasitas infrastruktur menara dan antena dalam jumlah sangat besar; infrastruktur televisi analog eksisting yang dimiliki LPS menjadi tidak bermanfaat; nilai sewa tidak kompetitif terhadap terhadap pasar serta mendorong *inefficiency* dalam jangka panjang.
 - g. Ketersediaan frekuensi untuk *system multi mux* masih mencukupi untuk mengakomodir siaran

LPS, antisipasi perkembangan teknologi ke depan, dan *digital deviden*.

- h. Kewenangan dan pengawasan pengelolaan frekuensi dalam penyelenggaraan penyiaran dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah.

Sementara itu Asosiasi Siaran Televisi Digital Indonesia (ASTDI) yang diundang RDP pada pertengahan November 2017 sangat mendukung penunjukkan LPP TVRI sebagai penyelenggara siaran digital *Single Mux* demi memenuhi rasa keadilan. Negara harus adil kepada seluruh perusahaan yang bergerak dalam industri penyiaran di Indonesia. ASTDI menilai bahwa ketidaktersediaan konglomerasi TV Analog dengan berbagai alasan bermitra dengan LPP TVRI sebagai penyedia *mux/ multiflexer* (sebutan untuk kanal televisi digital) sebenarnya hanya memproteksi kepentingan bisnisnya sendiri, tidak mementingkan rasa keadilan masyarakat dan kepentingan negara. Apabila para konglomerasi TV Analog (ATVSI) yang ada sudah diberikan kesempatan menjadi penyelenggara/ penyedia *multiflexer*, sedangkan ASTDI tidak diberikan, maka terjadi diskriminasi atas kepentingan bisnis tertentu.

ASTDI meminta kepada pemerintah segera menetapkan jadwal *Analog Swith Off* (ASO) ke Siaran Digital segera dilaksanakan pada 1 Januari 2017. Pemerintah sudah beberapa kali gagal menentukan jadwal ASO, akibat berlarut-larutnya Revisi UU Penyiaran No.32/2002.

Berikut perbandingan jadwal rencana ASO dalam tabel :

Tabel 1: Jadwal Rencana Awal *Analog Swith Off*

No	Rencana Awal		Pelaksanaan	
	Tahun	Uraian	Tahun	Uraian
1.	2007 s/d 2009	Pembangunan Infrastruktur TV Digital melalui TVRI	2009	Selesai dilaksanakan
2.	2007 s/d 2009	Revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002	2009	Selesai dilaksanakan <i>lounching</i> Siaran TV Digital oleh Presiden SBY dan TVRI sudah bersiaran digital di 5 <i>channel</i>
3.	2013	ASO (<i>Analog Switch Off</i>)	2013	Tidak dapat dilaksanakan dengan alasan yang tidak jelas (Alasan Pemerintah, DPR RI tidak menyelesaikan Revisi RUU Penyiaran No. 32/2002.

(Sumber : Bahan RDP ASTDI November 2017)

Tabel 2: Revisi Pertama Jadwal Pemerintah *Analog Swith Off*

No	Jadwal Awal	Revisi 1 Jadwal		Pelaksanaan	
	Awal Tahun	Tahun	Uraian	Tahun	Uraian
1.	2007/2009	2009 s/d 2013	Revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 di Komisi I DPR RI	2013	DPR RI tidak dapat menyelesaikan revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002
2.	2009 s/d 2013	2013	Penyelesaian pembangunan Infrastruktur Digital di seluruh wilayah Indonesia	2013	Sudah terbangun di seluruh wilayah RI oleh TVRI
3.	2013	2013	ASO		Tidak dapat dilaksanakan karena revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 tidak dapat diselesaikan DPR RI

(Sumber : Bahan RDP ASTDI November 2017)

Tabel 3: Revisi Kedua Jadwal *Analog Swith Off*

No	Rencana Awal ASO	Revisi 1			Revisi 2	
	Tahun	Pelaksanaan	Tahun	Pelaksanaan	Tahun	Uraian
1.	2013	Tidak dapat dilaksanakan	2013	Tidak dapat dilaksanakan	Paling lama tahun 2018	Menunggu revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002

(Sumber : Bahan RDP ASTDI November 2017)

Kedua organisasi tersebut memandang dengan sudut pandang masing-masing. ATVSI memandang bahwa pemerintah akan melakukan monopoli penyiaran dengan penguasaan frekuensi digital melalui TVRI dan LPS nantinya membayar sewa tertentu, dan itu bertentangan dengan UU Anti Monopoli dan akan mengakibatkan matinya demokrasi melalui siaran televisi. ATVSI memang hanya melihat dari kepentingan bisnisnya sendiri, karena memang monopoli negara diperbolehkan oleh konstitusi, dalam hal ini UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) dan (3). Spektrum frekuensi radio (digunakan sebagai kanal penyiaran televisi) merupakan sumber daya alam terbatas dan kekayaan nasional yang dikuasai negara dan dikelola oleh pemerintah (Kementerian Komunikasi dan Informatika) untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dasar pertimbangannya Putusan MK No. 002/PUU-I/2003 juncto Putusan MK No. 36 /PUU-X/2012 dalam pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang mengatakan: Makna dikuasai oleh Negara dalam pengertian Negara

merumuskan kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, pengawasan; Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangan untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan, lisensi dan konsesi. Pertimbangan lainnya adalah dari ITU (*International Telecommunication Union*) menetapkan hanya 1 administrasi telekomunikasi di setiap negara. Dalam hal ini Menteri Komunikasi dan Informatika bertindak sebagai penanggung jawab administrasi telekomunikasi Indonesia sesuai Pasal 6 Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. (Kementerian Kominfo-Badan Legislasi DPR RI, 4 April 2017)

DH van Vollenhoven mengatakan bahwa kekuasaan negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa diberikan kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum. Teori Vollenhoven ini dapat dikaitkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty atau souverainet*). Teori kekuasaan negara juga diungkapkan oleh J.J. Rousseau yang mengatakan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau

organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi, dan milik setiap individu. Dalam hal ini pada hakekatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperi*. Berdasarkan apa yang dikemukakan van Vollenhoven dan J.J. Rousseau, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 mengamanatkan kepada negara untuk melakukan berbagai kegiatan yang berhubungan dengan penguasaan alam yang ada di Indonesia. Adapun kegiatan tersebut adalah membuat berbagai kebijakan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan dan pengolahan kekayaan alam Indonesia. (Komisi I DPR RI, 2017)

ATVSI berlindung di balik kekuasaan demokrasi penyiaran dalam menolak monopoli frekuensi oleh pemerintah, dengan alasan akan menggaggu demokrasi penyiaran, padahal kebebasan berbicara dan berpendapat yang dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945, tetaplah akan terjaga, dalam arti meskipun frekuensi ada di tangan LPP TVRI tetapi tindakan terhadap pengawasan atau penilaian konten tetap dilakukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Hal ini mungkin dipicu oleh keengganan membayar Biaya Hak Penggunaan (BHP) Frekuensi yang secara jumlah lebih besar dari biaya pajak iklan. Indikasi lain adalah bahwa sampai saat ini TV-TV nasional masih enggan melaksanakan konsep TV Lokal Berjaringan, yang mengamanatkan bahwa tidak ada lagi televisi nasional, televisi lokal berjaringan diwajibkan membuat jaringan televisi di daerah, dan televisi daerah memuat konten lokal lebih banyak, dan ada *share* pendapatan dari televisi induk (prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content*). Keuntungan sistem *single mux operator* adalah pemerintah akan menyediakan dan mendistribusikan Perangkat Penerima Siaran TV Digital (*set-top-box*), bagi masyarakat yang kurang mampu.

Meskipun saat ini harmonisasi belum juga mencapai kata sepakat terutama pada pelaksanaan operator tunggal frekuensi digital oleh pemerintah, dalam hal ini LPP RRI dan TVRI, tetapi pemerintah secara bersamaan sudah menyiapkan perangkat hukum untuk pelaksanaan sistem tersebut, yaitu Undang-Undang Radio dan Televisi

yang diantaranya memuat kewenangan LPP RRI dan TVRI memungut Biaya Hak Penggunaan (BHP) frekuensi sebagai PNBP (Penghasilan Negara Bukan Pajak), dan mengubah TVRI sebagai BLU (Badan Layanan Umum).

Salah satu hal yang patut diperhatikan dan menimbulkan potensi korupsi seperti yang disampaikan oleh ATVSI adalah dalam rangka *Analog Switch Off* LPP TVRI sudah mengusulkan pembiayaan dengan pinjaman luar negeri untuk keperluan *Improvement of TV Transmitting Station Phase III* (ITTS) kepada Ditjen Penyelenggaraan Pos dan Informatika (PPI) Kementerian Kominfo melalui Surat No. 236/I.1/TVRI/2015 tanggal 10 Maret 2015 dan sudah masuk *blue book* Bappenas 2015-2019 senilai USD 411.159.343 (setara dengan 5,345 triliun IDR). Jumlah cukup besar tetapi belum ada perhitungan *cash flow* dari pendapatan yang akan diterima dari BHP Televisi, tentu saja jika perhitungannya tidak hati-hati akan menjadi biaya yang sangat mahal bagi LPS dan mengakibatkan LPS enggan membayar.

TVRI sendiri memiliki modal awal Stasiun Transmisi (Tx) yang tersebar di seluruh Indonesia. Kekhawatiran LPS akan penyediaan stasiun transmisi untuk mengakomodir digitalisasi frekuensi sebenarnya kurang berdasar, justru saat ini TVRI memiliki 471 Stasiun Transmisi (UHF:102 Tx), Digital 35 Tx, dan VHF 334 Tx, 167 Tx rusak, tersebar di 384 lokasi pelosok tanah air. Kapasitas tersebut menjangkau 95 persen wilayah kepulauan Indonesia.

Salah satu keuntungan dengan adanya Lembaga Penyiaran Tunggal (LPM) adalah dapat meningkatkan sumber pendapatan bagi negara berupa PNBP (Penghasilan Negara Bukan Pajak) yang bersumber dari pemanfaatan Sumber Daya Alam—SDA spektrum frekuensi (jika dikelola swasta negara hanya mendapatkan 10% dari pajak. (Direksi LPP TVRI-Badan Legislasi RI, 23 Mei 2017).

Asumsi peluang pendapatan *Single Mux* LPP TVRI sangat ditentukan oleh Besaran PNBP yang ditentukan oleh Kementerian Keuangan, Kementerian Kominfo, Sekretariat Negara, Kemenkumham, dan LPP TVRI. Klasifikasi harga/besaran sewa MUX LPP TVRI yang sangat tergantung dari bentuk lembaga penyiarannya, seperti Televisi Swasta—LPS, Televisi Komunitas—LPK, LPP Lokal, atau Lembaga Penyiaran lainnya. Saat ini jumlah stasiun penyiaran sebagai berikut : 1). Stasiun Penyiaran Swasta Nasional = 15; 2). Stasiun Penyiaran Swasta Lokal = 361; 3). Stasiun Televisi Berbayar

= 19; 4). Operator lainnya= 95. (Direksi LPP TVRI-Badan Legislasi RI, 23 Mei 2017).

Jika nanti penyelenggaraan menggunakan *hybrid mux*, LPS akan memiliki kanal frekuensi sendiri, dan bisa menyewakan kepada pihak lain (Pasal 5 ayat 3 Peraturan Menteri Kominfo No.22 Tahun 2011: LPPM hanya dapat menyalurkan program siaran dari Lembaga Penyiaran yang berada dalam zona layanan sesuai lampiran Peraturan Menteri ini, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan ini), sehingga kepentingan bisnis terakomodir, yang notabene menjadi Lembaga Penyelenggara Penyiaran Multipleksing (LPPM) yang notabene Peraturan Menteri (Peraturan Menteri Kominfo No.22 Tahun 2011) sudah dibatalkan karena kalah dalam peradilan PTUN.

Bagi televisi lokal sebenarnya perpindahan dari analog ke digital menjadi investasi yang sangat berat mengingat televisi-lokal belum *profitable* dibandingkan dengan televisi nasional. Meskipun pemerintah menyaratkan sistem *simulcast* -penyelenggaraan pemancaran siaran televisi bersamaan- dalam *Analog Switch Off*, tetapi dibutuhkan investasi peralatan dengan anggaran yang besar. Memang ada keringanan dengan sistem sewa pemancar yang diselenggarakan LPM TVRI, tetapi mungkin perlu kajian yang mendalam dalam soal tarif untuk televisi swasta lokal. Keengganan televisi nasional menerapkan prinsip Penyiaran Lokal Perjaringan menyebabkan televisi lokal tidak dapat meningkatkan pendapatan dari iklan. Pendapatan iklan tetap dikuasai oleh televisi swasta nasional.

3.2. Televisi Lokal Berjaringan

Keberadaan televisi digital memungkinkan lahirnya televisi lokal baru dan menjadi sangat *segmented* dengan ragam konten yang semakin banyak, tetapi yang menjadi persoalan apakah televisi lokal meraup penghasilan iklan yang bisa menutupi biaya siaran, jika prinsip penyiaran lokal berjaringan tidak dilaksanakan, bahkan saat ini dalam pembahasan Revisi RUU Penyiaran N0.32/2002, lebih terfokus kepada sistem penyiaran digital?

Sistem siaran berjaringan yang sudah disebutkan dalam UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 tak ada tanda-tanda diperkuat dan memberikan peluang kepada stasiun televisi daerah untuk turut memberi warna pada penyiaran nasional, apalagi dalam draf RUU saat ini sistem siaran berjaringan menjadi satu pilihan yang tergantung dari lembaga penyiaran itu sendiri.

Berarti prinsip *diversity of content* dan *diversity of ownership* pun setengah hati untuk diwujudkan.(Haryanto, 2017).

Dalam kondisi televisi lokal dalam sistem penyiaran televisi berjaringan, stasiun-stasiun televisi lokal tak perlu menjadi stasiun-stasiun independen yang membiayai diri sendiri. Sebagaimana di banyak negara maju, stasiun-stasiun televisi lokal berposisi sebagai stasiun afiliasi jaringan nasional. Stasiun-stasiun tersebut bisa saja dimiliki oleh pengusaha lokal namun juga bisa dimiliki oleh perusahaan pemilik induk jaringan. Stasiun-stasiun televisi lokal mengalami masalah itu setiap hari. Karena tidak memiliki dana besar, mereka tidak bisa memproduksi atau membeli program berbiaya tinggi sepanjang hari. Kalau tidak bisa menyajikan muatan menarik, iklan yang masuk pun sedikit. Dalam sistem televisi berjaringan, masalah itu tidak akan terjadi. Bila stasiun televisi lokal berposisi sebagai anggota jaringan, mereka akan membawa program-program unggulan dari induk jaringan. Jumlah jam siaran jaringan bisa disepakati bersama, bisa 80-90 % dari total siaran, selanjutnya stasiun lokal tinggal mengisi sisanya dengan program lokal yang berkualitas. Pemasukan iklan bisa terjamin, dan mereka bisa menikmati sebagian pemasukan yang diperoleh dari iklan lokal. (Armando, 2014: 2-3).

4. KESIMPULAN

Wajah penyiaran televisi digital Indonesia sangat ditentukan oleh hasil pembahasan Revisi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 di DPR RI. Pertarungan pilihan Sistem *Single Mux* dan *Multi Mux*, yang seharusnya sudah selesai atau disudahi dengan penandatanganan kesepakatan dalam harmonisasi di Badan Legislasi yang kemudian naik ke dalam tahap berikutnya, yaitu rapat-rapat panja Komisi I, dan sidang paripurna untuk diputuskan. Kemudian, Undang-undang Penyiaran yang baru lahir dan menjadi dasar hukum pelaksanaan siaran televisi digital di Indonesia sejak 2015, sesuai ketentuan ITU (*International Telecommunication Union*). Masyarakat juga dapat segera menikmati siaran dengan kualitas gambar yang baik dan ragam konten yang sangat banyak. Keputusan yang akan diambil apakah sistem *single mux* atau *hybrid mux* akan menjadi cermin bagaimana demokrasi penyiaran dijalankan di Indonesia. Yang perlu disadari oleh para *stakeholders* penyiaran adalah mendahulukan kepentingan masyarakat dan negara, bukan kepentingan bisnis semata, terutama bagi televisi swasta. Nama negara dipertaruhkan jika kita tak

kunjung melakukan siaran televisi melalui *Analog Swicth Off* (ASO).

Model Televisi Lokal Berjaringan sebaiknya juga diterapkan dalam proses *Analog Switch Off ASO*, untuk terus mengembangkan pelayanan informasi kepada publik, sehingga cita-cita melaksanakan demokrasi penyiaran dan demokrasi ekonomi dapat terwujud. Kuatnya konglomerasi media akibat mampatnya demokrasi ekonomi dalam penyiaran, dapat digunakan oleh alat-alat politik dan kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya, sehingga masyarakat akan dirugikan karena tidak mendapatkan informasi yang benar-benar jujur, dan mecerdaskan pola pikir politik masyarakat.

Dengan dilaksanakannya *Analog Switch Off* (ASO) sesegera mungkin kita akan memiliki *digital deviden* atau kelebihan kanal frekuensi, terutama frekuensi di atas 700 Mhz karena penggunaan frekuensi digital, yang nantinya bisa digunakan untuk layanan internet cepat, yang selama dikeluhkan masyarakat Indonesia. Internet yang cepat sebenarnya juga akan menguntungkan bisnis televisi swasta, yang di masa depan akan berbasis pada internet, sehingga kemungkinan monopoli frekuensi oleh negara akan mendapat substitusi bisnis yang menjanjikan, yaitu televisi *mobile*, dan televisi internet.

REFERENSI

- Armando, A. (2014). Urgensi Sistem Penyiaran Televisi Berjaringan. *Jurnal Politica P3DI Setjen DPR RI*, 5 (1): 1-16.
- Badan Legislasi DPR RI. (2017). *Bahan Rapat Kerja Kementerian Komunikasi dan Informatika dengan Badan Legislasi DPR RI*, 4 April. Jakarta: DPR RI.
- Badan Legislasi RI (2017). *Bahan Rapat Dengar Pendapat –RDP Direksi LPP TVRI dengan Badan Legislasi RI dalam Rangka Pengharmonisan RUU Tentang Penyiaran*, 23 Mei. Jakarta: DPR RI.
- Black, H.C. (1968). *Black Law Dictionary* (Fourth Edition). St. Paul, Minn, USA: West Publishing Co.
- DetikInet. (2012, 3 Agustus). Menanti Set Top Box Gratisan Untuk TV Digital. *Detik.com*. Diakses dari <http://inet.detik.com/read/2012/08/03/154342/1982661/328/menanti-set-top-box-gratisan-untuk-tv-digital?991101mainnews>
- Djamal, H. & Fachruddin, A. (2011). *Dasar-Dasar Penyiaran; Sejarah, Organisasi, Operasional, dan Regulasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Haryanto, I. (2017, 13 Juni). Mewaspada RUU Penyiaran 2017. *Harian Kompas*, hlm. 6.
- Kemkominfo. (2015). Kemkominfo Banding Atas Putusan PTUN Jakarta Gugurkan Penyelenggaraan TV Digital. *Berita Kementerian*. Diakses dari https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/4578/Kemkominfo+Banding+Atas+Putusan+PTUN+Jakarta+Gugurkan+Penyelenggaraan+TV+Digital/0/berita_satker
- Komisi I DPR RI. (2017). *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Penyiaran*. Jakarta: DPR RI.
- Margono, S. (2009). *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika RI Nomor 22 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar (*Free To Air*).
- Setjen DPR RI. (2017). *Draft Revisi UU Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002*. Jakarta: DPR RI.
- *) **Jaka Sindu, S.I.Kom, M.I.Kom**, Praktisi Televisi, Dosen S1 Ilmu Komunikasi STISIP Widuri Jakarta.
Email: jakasindu@gmail.com