

DUALITAS STRUKTUR DIBALIK RUU PENYIARAN

Herman¹, Udi Rusadi²

^{1,2}Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jakarta
Email: herman.id@yahoo.com

Diterima : 01 Juli 2020

Disetujui : 15 Juli 2020

Diterbitkan : 27 Agustus 2020

Abstrak

Pembahasan digitalisasi bidang penyiaran sebagai pengganti Undang-Undang 32/2002 dilakukan sejak DPR periode 2009-2014 dan 2014-2019. Pembahasan RUU Penyiaran periode tersebut merupakan pembahasan yang sarat kepentingan dan menghabiskan waktu sekitar 10 tahun. Pertanyaan penelitian yang disajikan ialah bagaimana dualitas struktur dan agen dalam penyusunan RUU Penyiaran tersebut yang berangkat dari teori strukturasi Giddens bahwa kepentingan tersebut merupakan gejala sosial yang dapat diurai dan dieksplor apakah kekuatan-kekuatan individu atau kekuatan kelompok dapat membentuk masyarakat, apakah kekuatan individu-individu atau kekuatan kelompok tersebut dapat merubah perubahan sosial, sehingga didapatkan deskripsi jawaban pada penelitian ini. Melalui penelitian studi kasus kualitatif digambarkan kepentingan periode DPR tersebut, sehingga didapatkan perspektif antara LPS, DPR, dan Pemerintah siapa pihak penyelenggara multiplexing. Dengan demikian DPR segera mensahkan RUU tersebut sehingga digitalisasi penyiaran bisa terwujud.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Rakyat, Regulasi, RUU Penyiaran, Strukturasi.

Abstract

Discussions on digitizing broadcasting as a substitute for Law 32/2002 have been conducted since the DPR for the 2009-2014 and 2014-2019 periods. The discussion of the Broadcasting Bill during that period was a discussion full of interests and took about 10 years. The research question presented is how the duality of structure and agency in the drafting of the Broadcasting Bill which departs from Giddens' structuration theory that this interest is a social phenomenon that can be parsed and explored whether individual or group forces can shape society, whether individual strengths or The strength of these groups can change social change, so that a description of the answers in this study is obtained. Through qualitative case study research, the interests of the DPR period will be described, so that a perspective can be obtained between the LPS, DPR, and the Government who is the organizer of the multiplexing. Thus the DPR immediately passed the bill so that the digitalization of broadcasting could be realized.

Keywords: House of Representatives, Regulation, Broadcasting, Structuring Bill.

PENDAHULUAN

Selama kurang lebih 10 tahun pembahasan mengenai digitalisasi penyiaran, hingga saat ini pembahasan masih dalam tahap harmonisasi di Baleg DPR. berbagai kepentingan dan tarik menarik mewarnai pembahasan tersebut. Beragam kajian dan perdebatan terus bergulir, arahnya masih pada sisi pengelola multiplexing penyiaran. Digitalisasi tingkat global sudah berjalan dan berkembang, sementara di Asia, khususnya di Indonesia masih pada tahap mencari formula *multiplexing*, serta formula yang sesuai dengan kontur geografis masyarakat Indonesia yang sulit diformulasikan dalam sebuah kebijakan berbentuk undang-undang. Berangkat dari hal itu, maka diperlukan upaya semua pihak dalam mewujudkan digitalisasi, oleh sebab itu DPR periode 2009-2014 merumuskan migrasi tersebut. Dalam perjalanan pembahasannya RUU tersebut mengalami banyak penundaan, salah satunya disebabkan karena pembahasan pada definisi penyiaran yang dimuat dalam daftar inventarisasi masalah ke 40 dari 865 daftar inventarisasi masalah RUU Penyiaran, sehingga berdasar data DIM dalam RUU tersebut belum menyentuh substansi penyiaran digital yang dimaksud.

Dalam perjalanannya, DPR periode 2014-2019 memasukkan RUU tersebut pada Prolegnas 2014-2019 dan menjadikannya sebagai program pembahasan utama. Hingga saat ini RUU tersebut masih di Baleg untuk diharmonisasi, tetapi sampai DPR periode tersebut berakhir, Baleg belum menghasilkan harmonisasi yang dimaksud. Selanjutnya DPR periode 2019-2024 kembali memasukkan RUU tersebut dalam Prolegnas prioritas. Ada dua alasan mengapa UU 32/2002 harus diganti, pertama secara khusus undang-undang tersebut belum mengcover perkembangan teknologi yang berkembang cepat, termasuk aspek digital. Kedua, berdasar kesepakatan dari International Telecommunication Union (ITU) bahwa migrasi ke digital berakhir pada 2015, tetapi khusus Asia, terutama Indonesia diberi waktu hingga 2020.

Dalam berbagai diskusi dan kajian, UU 32/2002 belum mengcover laju perkembangan teknologi, sehingga hal-hal terkait pelanggaran yang ditimbulkannya berdampak pada pelanggaran hukum dan tidak bisa ditindak. Pada posisi tersebut KPI sebagai lembaga yang bertanggungjawab menjadi pihak yang dirugikan terutama dari sisi kewenangan, selain itu era digital terus memunculkan hal-hal baru yang tidak diatur dalam UU 32 2002 yang masih berbasis analog. Arah menuju ke sana cukup sulit, hal itu disebabkan pembahasan mengenai digitalisasi penyiaran merupakan bidang masalah yang sarat kepentingan dan harus berhadapan dengan pihak-pihak tertentu terutama industri pertelevisian, dan hal tersebut selalu terjadi pada setiap pembahasan terutama terkait undang-undang penyiaran dalam 10 tahun kebelakang, sehingga berdampak pada konsekuensi waktu.

Dalam perumusan tersebut, selain DPR pihak yang bertanggungjawab ialah Pemerintah yang memiliki tugas mematangkan RUU tersebut menjadi undang-undang, sehingga antara DPR dan Pemerintah merupakan satu kesatuan yang menyatu (dualitas), karena dua institusi tersebut memiliki kewenangan dalam proses migrasi ke digital. Migrasi tersebut bagi DPR merupakan masalah yang harus segera dikongkritkan dalam sebuah norma undang-undang, sementara bagi Pemerintah yakni terkait mempersiapkan infrastruktur yang dibutuhkan, terutama infrastruktur terkait penggunaan sistem penyiaran, yakni single mux atau multi mux. Beragam persoalan tersebut berdampak pada regulasi yang belum diwujudkan oleh DPR periode 2009-2014 dan 2014-2019, hingga tugasnya berakhir belum menghasilkan regulasi yang dimaksud.

Konsep regulasi sebagaimana dijelaskan Morgan and Young (2007) dalam *An introduction to law and Regulation: Text and Materials*, ialah dasar munculnya interaksi antara pihak-pihak yang terlibat sehingga lahirlah sebuah aturan, selanjutnya muncullah sesuatu dibalik regulasi tersebut. Regulasi dalam konteks ini ialah yang berangkat dari undang-undang, tata tertip DPR sehingga memunculkan sesuatu. Dalam teori strukturasi Anthony Giddens sesuatu tersebut memunculkan wadah baru yakni ruang dan waktu, sehingga terjadi interaksi antara agen dan struktur (Giddens 1979, 69, 81). Giddens menjelaskan, bahwa perdebatan perumusan konsep digitalisasi terutama konsep penyiaran disebut gejala sosial, dalam menguarai persoalan tersebut, gejala sosial ini harus dieksplor apakah kekuatan-kekuatan individu atau kekuatan kelompok yang ada dalam pembahasan RUU tersebut dapat membentuk masyarakat, artinya teori strukturasi Giddens ingin mengeksplor apakah betul kekuatan individu-individu atau kekuatan kelompok dalam perumusan RUU Penyiaran dapat merubah perubahan sosial.

Jadi berdasar perjalanan penyusunan RUU tersebut, teori strukturasi dapat dipahami bahwa tindakan-tindakan sosial itu selalu bergulir dari waktu ke waktu, kapanpun dan dimanapun. Perubahan-perubahan sosial dan tindakan sosial tersebut dapat diamati melalui dua konsep besar, yakni agen dan struktur. Agen bisa dikatakan bisa individu bisa institusi bisa apapun, sedangkan struktur terdiri dari komponen rule dan resources, jadi kalau bicara struktur itu bisa berbentuk struktur fisik atau benda yang berada di luar diri seseorang, tetapi justru menyatu pada diri seseorang dalam arti bahwa di dalam diri seseorang itu sudah tertanam, misalnya aturan-aturan, norma-norma yang ia bawa. Jadi agen dan struktur itu tidak dilihat dari hal yang terpisah, tetapi justru menyatu (konsep dualitas).

Jadi jelas bahwa agen dan struktur merupakan sebuah dualitas, jadi semua realitas yang menyatu bukan yang terpisah. Begitupula dalam melihat RUU Penyiaran dengan segala dinamikanya, setidaknya dapat menemukan benang merahnya antara agen dan struktur, dimana LPS sebagai agen dan DPR sebagai struktur, pihak-pihak tersebut dalam konsepsinya Giddens saling berkaitan dan merupakan satu kesatuan (dualitas). Dengan demikian, dinamika pada RUU Penyiaran di atas menjadi landasan dalam penelitian ini, yaitu bagaimana dualitas struktur dibalik RUU Penyiaran, serta kuasa apa di balik proses perumusan regulasi tersebut, terutama pada DPR periode 2014-2019. Persepsi tersebut mengakibatkan perbedaan pandangan dalam hal pengaturan digitalisasi penyiaran, dengan demikian pertanyaan penelitiannya ialah bagaimana dualitas struktur dibalik penyusunan RUU Penyiaran?

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus kualitatif yang bermaksud mendeskripsikan hasil penelitian dan berusaha menemukan gambaran menyeluruh kondisi di lapangan. Dalam pengertian spesifiknya dijelaskan, bahwa studi kasus bermaksud menyelidiki fenomena di lapangan dalam konteks penelitian yang diteliti (Yin, 2013). Sehingga fenomena tersebut dapat diurai melalui teori terkait regulasi yang sedang disusun, yakni strukturasi yang ingin mengeksplor kekuatan-kekuatan yang ada apakah mampu membentuk masyarakat dan merubah perubahan sosial.

Dengan demikian dapat dieksplor temuan-temuan di lapangan yang kemudian dikaitkan dengan pertanyaan besar penelitian ini. Bahan didapatkan secara langsung ke subjek

penelitian yaitu DPR RI pada Februari hingga Juli 2020, selain itu bahan juga peroleh melalui studi literatur, jurnal, kajian ilmiah, rapat komisi dengan stakeholder terkait kemudian dikaitkan dengan wawancara secara langsung kepada ketua Ketua Tim Koordinator Asistensi RUU Penyiaran di DPR.

Selanjutnya memadukan ke dalam analisis yang utuh dengan teori strukturasi Anthony Giddens, yang mengedepankan kekuatan agen dan struktur. Berbagai studi dalam penelitian yang sejenis lebih menekankan pada sisi ekonomi politik media, sebagaimana dijelaskan Sudiby (2004) dan Rianto (2012, 2014) bahwa media masa itu lebih condong pada kepentingan pasar, artinya pemerintah lebih berpihak pada sektor ekonomi dan dinamika politik saat itu. Namun kondisi saat ini berbeda, yakni lebih melihat pada pola perkembangan teknologi minimal 10 sampai 20 tahun mendatang. Pola konsumsi masyarakat berganti dalam hitungan jam, hal tersebut berangkat dari perkembangan teknologi dan infrastrukturnya, yakni digitalisasi yang harus diakomodasi melalui sebuah norma undang-undang dan diregulasikan menjadi ketetapan.

Namun demikian peneliti mencoba mencari kebaruan dengan teori strukturasi Giddens sebagai jalan tengah. Dengan demikian ditemukan keterpaduan apa yang dikatakan dengan apa yang terjadi, sehingga benang merah tersebut dapat disatukan dalam kerangka yang utuh.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada pembahasan ini diurai periode DPR 2009-2014 dan 2014-2019, hal tersebut sesuai dengan proses masuk RUU yang dimaksud sampai dengan tahap akhir RUU tersebut masuk ke Baleg DPR.

DPR Periode 2009-2014.

Pada awal periode DPR 2009-2014 dalam rapat panja DPR, seluruh fraksi menyampaikan kesetujuannya bahwa RUU Penyiaran harus diwujudkan dalam sebuah undang-undang, sehingga persoalan digitalisasi tersebut bisa terjawab. Perdebatan dan tingkat kerumitan pada penyusunan RUU tersebut kemudian berlanjut pada keinginan panja Komisi 1 untuk menghadirkan pakar pendamping dalam rangka memperkaya dan mengurai, serta memperkuat dalam menyusun RUU Penyiaran, kemudian secara resmi panja Komisi 1 mengundang secara resmi pakar pendamping yang dimaksud, yaitu yakni Ade Armando, Sasa Duarsa, Ishadi SK, Amir Effendi Siregar, Paulus Widiyanto, Parni Hadi dan Sukarno Abdulrahman, selanjutnya pakar pendamping tersebut bersama Tim Asistensi Kesekjenan DPR merumuskan dan membuat draf RUU Penyiaran.

Dalam perkembangan menyusun RUU tersebut pakar pendamping mengalami perbedaan yang cukup sulit disatukan terkait definisi penyiaran, apa yang terjadi dipakar pendamping tersebut, sedari awal terjadi perbedaan filosofis mengenai tata kelola penyiaran, terjadi perbedaan sesama pakar pendamping, akhirnya ketika rapat berlangsung dan pada titik tertentu harus menghasilkan draf, maka terbelah menjadi dua, yakni menghasilkan pakar pendamping menghasilkan alternatif satu, dan alternatif dua. Alternatif satu dan dua menghasilkan draf yang secara prinsip itu berbeda yang terlihat di definisi penyiaran. Alternatif satu itu kelompoknya akademisi, yakni Ade Armando, Paulus, Amir Efendi. Kelompok B ini ialah leadernya pak Ishadi SK. Titik permasalahan dalam hal itu ialah pada

digitalisasi penyiaran, kelompok A menyatakan bahwa frekuensi dikelola oleh negara, kemudian pengelolaan digitalisasi penyiaran dilakukan dengan membentuk badan penyelenggara penyiaran multiplexing, siapakah badan itu, adalah badan yang dibentuk karena undang-undang.

Sementara kelompok B menyatakan penyelenggara multiplexing diselenggarakan oleh penyelenggara multiplexing yang di dalamnya berasal dari lembaga penyiaran, jadi penyelenggara multiplexing itu adalah orang-rang dari komponen lembaga penyiaran, maknanya ialah yang kelompok B jelas tidak ingin kehilangan bahwa frekuensi itu tetap dikuasai oleh industri, oleh karena itu dia didukung oleh 10 lembaga penyiaran swasta yang tergabung dalam ATVSI, jadi ini memang tinjauannya ialah tinjauan konstitusi bahwa spektrum itu milik negara, oleh karena itu undang-undang yang harus memutuskan. Sampai akhirnya dua draf itu diajukan ke Komisi 1, Komisi 1 pada periode 2009-2014 kemudian memutuskan yang draf A yang diajukan oleh Ade Armando dan kawan-kawan.

Jadi digitalisasi penyiaran yakni diselenggarakan oleh badan penyelenggara multiplexing dikuasai oleh negara dan sebagainya, draf yang B (yang tidak terpakai) kemudian dari Komisi 1 disampaikan ke Baleg untuk diharmonisasi, kemudian diajukan ke paripurna, kemudian disampaikan kepada presiden, dan presiden menunjuk Kemenkominfo untuk melakukan pembahasan bersama dengan komisi 1, kemudian keluarlah draf tandingan sebagai draf DIMnya, yang keluar ialah DIM yang dikeluarkan pemerintah ialah RUU yang dihasilkan oleh kelompok B, itu diakhir periode DPR 2009-2014. Sehingga kemudian dilakukan pembahasan, ketika dilakukan pembahasan, pembahsan berhenti sampai dengan DIM ke-40 dari 867 DIM, baru sampai DIM 40 dan baru membahas pasal 1 angka ke-15, yakni baru sampai definisi, belum sampai pasal-pasal dibelakangnya. Maka apa yang terjadi disitu, panja kemudian memerintahkan dibentuknya rapat pertemuan antara Tim Ahli DPR dengan Tim Ahli Pemerintah.

Akhirnya kedua tim tersebut melakukan pembahasan sampai akhirnya mereka berkesimpulan untuk dicari indikator, akhirnya keluarlah komponen penyiaran, yakni spektrumnya, salurannya, cara penyebarannya, bagaimana masyarakat mendapatkannya, lalu dilaporkan hasil kerja kembali ke rapat kerja Komisi 1 bersama pemerintah, setelah itu akhirnya menjadi panduan, akhirnya disepakati definisi penyiaran itu yang dimiliki pemerintah, tetapi baru sampai dengan pengertian, definisi terkait dengan siapakah itu penyelenggara multiplexing, penyelenggara multiplexing yang dimaksud ialah seperti yang disebutkan oleh Pemerintah, yakni orang atau yang berasal dari lembaga penyiaran, akademisi dan lembaga penyiaran, pasal selanjutnya, yakni pasal ke-2 belum sempat dibahas, dan periode DPR periode itu sudah berakhir, artinya karena DPR pada saat itu aturan tidak mengenal aturan yang disebut dengan *carry over* maka dilakukanlah perumusan ulang kembali.

Pada saat yang bersamaan, Pemerintah melalui Kemenkominfo mengeluarkan Permenkominfo Nomor 22 Tahun 2011 mengenai penyelenggaraan penyiaran televisi digital penerimaan tidak berbayar. Dalam pemaparannya, pemerintah melihat bahwa frekuensi berbasis analog sudah habis, intinya permenkominfo tersebut sebenarnya sejalan dengan DPR yang memandang bahwa digitalisasi harus diwujudkan. Akibat dari kebijakan Permenkominfo tersebut, maka lembaga penyiaran swasta diharuskan mengikuti proses

penyelenggaraan multiplexing, sehingga hal itu menjadi syarat untuk mendapatkan penyelenggaraan tersebut, tetapi dalam perjalanannya Permenkominfo tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung, argumentasinya ialah penyelenggaraan penyiaran televisi digital itu harus berdasar undang-undang, bukan peraturan menteri.

Dengan demikian, pada tingkat panja telah melahirkan dua kelompok yang sama-sama dari pakar pendamping, yakni kelompok pertama oleh Ade Armando, Amir Effendi Siregar, Parni Hadi dan Paulus Widiyanto. Sementara kelompok kedua diajukan oleh Sasa Djuarsa, Abdurachman, Ishadi Ishak, dan Soekarno. Berikut perbedaan kelompok pakar pendamping dalam memandang digitalisasi penyiaran

Kedua perbedaan tersebut terletak pada siapa yang menyelenggarakan penyiaran digital, kelompok A menyatakan bahwa frekuensi dikelola oleh negara, kemudian pengelolaan digitalisasi penyiaran dilakukan dengan membentuk badan penyelenggara penyiaran multiplexing, siapakah badan itu, adalah badan yang dibentuk karena undang-undang. Sementara kelompok B menyatakan penyelenggara multiplexing diselenggarakan oleh penyelenggara multiplexing yang di dalamnya berasal dari lembaga penyiaran,

Berdasar dua kelompok tersebut terlihat siapa yang menyelenggarakan penyiaran digital, kelompok pertama memandang bahwa penyelenggaraan digitalisasi penyiaran dilakukan oleh Lembaga Penyiaran Penyelenggaraan Penyiaran Multiplexing (LPPPM) berbentuk badan hukum, sedang kelompok kedua melihat penyelenggaraan digitalisasi penyiaran dilakukan oleh LPPM berbentuk badan hukum dan telah memiliki ijin penyiaran. Setelah dilakukan rapat dan perdebatan mendalam akhirnya panja menerima kelompok pertama sebagai usul DPR (komisi 1), sementara draf kelompok kedua digunakan Pemerintah sebagai bahan usulan dalam penyusunan daftar inventarisasi masalah RU Penyiaran, artinya kelompok pertama tinjauannya konstitusi.

Selanjutnya pada tingkat komisi, terjadilah perbedaan pandangan antara fraksi-fraksi di Komisi dan Pemerintah, sehingga menyebabkan pembahasan ditingkat komisi tertunda, sehingga harus dipending dan dibahas pada rapat kerja berikutnya. Kemudian sampai masa tugas DPR periode 2009-2014 berakhir pembahasannya hanya sampai pada DIM 40 dari 865 DIM, artinya pembahasan tersebut baru dalam tahap beberapa definisi dalam RUU Penyiaran, dan belum masuk ke substansi RUU.

DPR Periode 2014-2019

Setelah DPR periode 2009-2014 berganti dan beralih ke DPR periode 2014-2019, kemudian rapat dimulai dari awal, karena di dalam tatip DPR tidak mengenal carry over, sehingga tidak ada pembahasan lanjutan. Ketua DPR periode tersebut Mahfud Sidiq menugaskan kepada Tim Asistensi untuk menyusun kembali RUU Penyiaran, kemudian tim menyajikan peta perdebatan diperiode yang lalu, apa saja yang harus disempurnakan. Tim kemudian menelaah dan melakukan riset ke lapangan untuk melihat persoalan-persoalan itu menjadi lebih mengakar, pertama melihat drafting perundang-undangannya, melihat aspek filosofisnya, sosiologis dan aspek yuridisnya bahwa aspek filosofisnya harus mengalami penyesuaian karena memang konstitusi telah mengamanatkan bahwa sumberdaya alam terbatas dikuasai oleh negara.

Tim asistensi selanjutnya menyajikan kerangka dalam penyusunan RUU Penyiaran, yaitu: (1). Pada sisi penyiaran, terkait frekuensi posisi negara harus jelas. (2). Frekuensi

analog sudah habis, sehingga migrasi tersebut harus mencerminkan penyiaran berbasis digital terrestrial. Melalui rapat tertutup, Komisi 1 kembali merumuskan RUU tersebut, perdebatan kembali mengemuka terutama terkait penilaian digitalisasi penyiaran yang cocok dengan kondisi geografis dan penyiaran digital di Indonesia, selain itu juga terkait cakupan digitalisasi apakah sebatas televisi atau mencakup ranah internet, atau dua-duanya. Selain itu harus dirumuskan juga terkait penguasaan penyelenggara digitalisasi penyiaran, apakah dilakukan oleh penyelenggara penyiaran atau negara. Dinamika tersebut terus berkembang, sehingga pada sebuah titik harus diputuskan, melalui perdebatan panjang akhirnya diputuskan bahwa digitalisasi penyiaran yang diaksud ialah digitalisasi terrestrial.

Hal yang medasarinya ialah jasa penyiaran di Indonesia ialah jasa penyiaran radio dan televisi, untuk internet sudah ada undang-undang yang mengaturnya, sehingga lembaga penyiaran yang menerapkan konsep digitalisasi penyiaran ialah lembaga penyiaran dengan jasa penyiaran radio dan televisi. Selain itu juga disampaikan oleh fraksi-fraksi Komisi 1 seperti fraksi PPP, PAN, Golkar, PDIP, Nasdem bahwa pada RUU tersebut harus disebutkan batas waktu analog switch off. Perdebatan kembali mengemuka antara 3 dan 5 tahun setelah RUU tersebut disahkan maka yang berlaku ialah penyiaran digital, melalui perdebatan panjang akhirnya diputuskan waktunya menjadi 5 tahun.

Pembahasan RUU Penyiaran tersebut memperlihatkan, bahwa materi tersebut merupakan materi yang sarat kepentingan, Tarik menarik masing-masing fraksi yang membawa kepentingan institusi dan individu sangat terasa, sehingga sulit membedakan. Dari dinamika yang mengemuka didapatkan kesimpulan bahwa semua fraksi dan stakeholder pada RUU Penyiaran saling terkait, masing-masing fraksi baik secara individu maupun institusi membawa kepentingan masing-masing, pada dirinya tertanam aturan dan norma yang selalu dijalankan setiap saat, disisi lain juga tertanam aturan dan norma dalam tatip DPR serta undang-undang dalam penyusunan tersebut, sehingga konsepsi Giddens mengenai strukturasi yakni agen dan struktur tergambar dengan jelas.

Dalam RUU tersebut terdapat dua isu yang hingga saat ini belum menemukan titik temu, yakni konsep penyiaran (single, multi, hybrid), kedua ialah siapa yang menyelenggarakan penyiaran digital, kedua hal tersebut masih dalam tahap harmonisasi di Baleg.

Kekuatan Strukur.

Secara umum perdebatan di atas dalam perspektif Anthony Giddens bergerak melalui dua konsep besar yaitu agen dan struktur. Agen bisa dikatakan bisa individu bisa institusi bisa apapun, sedangkan struktur terdiri dari komponen *rule* dan *resources*, jadi kalau bicara struktur itu bisa berbentuk struktur fisik atau benda yang berada di luar diri seseorang, tetapi justru menyatu pada diri seseorang dalam arti bahwa di dalam diri seseorang itu sudah tertanam, misalnya aturan-aturan, norma-norma yang ia bawa. Jadi agen dan struktur itu tidak dilihat dari hal yang terpisah, tetapi justru menyatu (konsep dualitas).

Jadi kalau misalnya teori-teori sosial klasik yang sebelumnya melihat struktur selalu ada di luar individu, ini yang kemudian dalam pendekatan integrasi mikro makro itu dilihat bahwa agen itu berada di level mikro, dan struktur berada di level makro, ini permasalahan sosiologis secara umum, jadi awalnya dalam analisis-analisis sosial selalu dipisahkan antara

analisis mikro dan makro, karena keduanya memiliki pendekatan yang berbeda. Giddens salah satunya yang termasuk dalam tokoh sosiologi modern yang berusaha untuk mengintegrasikan mikro dan makro tersebut, oleh karena itu Giddens dimasukkan dalam kelompok tokoh yang berusaha mengintegrasikan analisis level mikro dan makro sekaligus. Jadi teknis dalam mengaplikasikan level mikro makro tersebut secara metodologis tidak lagi menggunakan secara ketat apa yang dimiliki analisis mikro dan makro, tetapi kedua dapat berjalan dengan semestinya.

Dijelaskan bahwa pembahasan terkait digitalisasi penyiaran merupakan wilayah yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Komisi 1 dalam menyusun konsep digitalisasi juga berpegang pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, di mana salah poin disebutkan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara, memenuhi rasa keadilan, tidak boleh membentuk monopoli baru, serta tidak boleh melahirkan undang-undang yang diskriminatif. Wakil ketua Baleg 2014-2017 Firman Soebagyo mengungkapkan ada indikasi kearah terjadinya monopoli, sehingga DPR dan Baleg harus cermat melihat indikasi tersebut. (Golkarpedia 01/2/2018). Dalam perspektif dunia usaha (industri penyiaran) berlarut-larutnya penetapan RUU penyiaran menimbulkan persepsi bahwa kepentingan pasar masih dominan, dalam perspektif Giddens disebut sebagai praktik sosial.

Dijelaskan di atas bahwa proses strukturasi sesungguhnya memperlihatkan bahwa kekuatan-kekuatan individu dan kelompok tersebut telah membentuk masyarakat baru, yakni yang pro dan yang kontra, yakni pihak multi mux maupun single mux, polarisasi tersebut di arus bawah terkotakkan, sehingga efeknya ialah berlarut-larutnya RUU tersebut, inilah yang kemudian ditangkap Baleg sebagai asas keadilan dan kepastian hukum bagi dunia usaha, praktik tersebut dalam konsepsinya Giddens disebut rule. Pada pembahasan tingkat komisi semua fraksi mendukung penerapan sistem penyiaran multi mux, kemudian hal tersebut dibawa ke tingkat baleg, pada tingkat baleg dinamikanya kemudian berubah, yakni fraksi yang sama di baleg itu berbeda dengan fraksi yang sama di Komisi 1. Komisi 1 fraksi Golkar dan PDIP mendukung single mux, tetapi Fraksi Golkar dan PDIP di baleg berubah mendukung hybrid.

Pada tingkat baleg Tim Asistensi memaparkan dinamika yang berkembang, salah satunya LPS yang menginginkan konsep multi mux, sehingga hal tersebut menjadi catatan baleg. Dalam konsepsinya Giddens, LPS ialah agen yang berbentuk institusi yakni ATVSI yang membawahi 10 televisi nasional, sehingga masukan yang disampaikan lebih bersifat membawa kepentingan yang disampaikan, misalnya dampak yang terjadi jika konsep single mux diterapkan, dan hal tersebut dapat diterima dan dipertimbangkan baleg, karena baleg memandang tidak semua wilayah di Indonesia tepat jika single mux diterapkan.

Kemudian terkait sikap masing-masing fraksi di DPR dan di baleg yang berbeda, pada sisi ini struktur terlihat memainkan peran, bahwa struktur itu dalam konsepsinya Giddens ialah seperangkat kelengkapan dalam diri seseorang dalam arti bahwa di dalam diri seseorang itu sudah tertanam, misalnya aturan-aturan yang ia bawa, dan hal itu diwujudkan ketika ditingkat komisi memilih single mux tetapi di tingkat baleg memilih hybrid. Artinya agen dan struktur itu tidak dilihat dari hal yang terpisah, tetapi justru menyatu (konsep dualitas), karena masing-masing pihak memiliki pandangan yang bisa diterima, dan baleg sebagai pengambil keputusan terakhir lebih memilih dua-duanya, yakni hybrid sistem (gabungan single mux dan

multi mux), hubungan antara agen dan struktur dalam pandangan Giddens ialah hubungan dalam praktik sosial yang mereka praktikkan pada tingkat Komisi dan itu interplay yang mengurai hubungan antara agen dan struktur dalam ruang dan waktu dan saling terkait sehingga membentuk hubungan praktik sosial tersebut.

Sejalan dengan disampaikannya kepentingan lembaga penyiaran kepada Pemerintah atau baleg, lembaga penyiaran juga menyampaikan isu perdebatan kepentingan ini di media massa, dengan tujuan mendapatkan perhatian dan perdebatan di masyarakat. Hal ini bisa dipastikan untuk menciptakan tekanan kepada Pemerintah atau baleg untuk mengakomodir kepentingan ini. Walaupun aktivitas loby dari lembaga penyiaran tidak terlihat di masyarakat, namun perdebatan kepentingan yang dibawa oleh Pemerintah dan baleg, menunjukkan begitu intensifnya loby dari lembaga penyiaran mengenai model migrasi yang sesuai dengan kepentingan mereka.

Seiring berjalannya perumusan RUU Penyiaran, LPS juga menyampaikan dinamika yang terjadi kepada baleg dan Pemerintah melalui forum loby, artinya pada sisi ini ada kepentingan dan motif di dalamnya, selain itu LPS juga menyampaikan ke media massa. Pada tahap ini jelas berefek pada tekanan ke Pemerintah, karena hal tersebut tidak semua diketahui masyarakat, namun intensnya meloby baleg dan Pemerintah pasti berpengaruh terhadap penyusunan RUU Penyiaran. Pada tahap intensnya meloby dalam perpsketif Giddens disebut keaktifan agen pada praktik sosial. Giddens menyebutnya sebagai paraktik sosial dari waktu ke waktu kapanpun dan dimanapun selalu terjadi, dan itulah yang disebut agen kepada struktur.

Praktik sosial diatas dapat dipahami bahwa industri penyiaran merupakan usaha padat modal yang menjanjikan dan memerlukan biaya yang tidak sedikit, selain itu LPS juga memerlukan kepastian hukum, dan untuk mencapai itu membutuhkan waktu yang tidak singkat. Aksi meloby LPS kemudian menjadi momentum struktur (DPR) untuk menjelaskan ke agen bahwa DPR di dalam menyusun RUU Penyiaran itu tidak mudah, salah satunya harus berpatokan pada undang-undang yang berlaku (UU 12/2011) yakni undang-undang yang dilahirkan tidak menimbulkan monopoli, tidak diskriminatif, berasaskan keadilan, tidak bertentangan dengan undang-undang yang ada, dalam perspektif ini DPR melihat akan ada indikasi kearah itu melalui loby LPS.

Kemudian pasal 33 ayat 3 UUD 1945 terkait dengan bumi air dan alam dikuasai oleh negara, kaitanya dengan penguasaan frekuensi itu tidak boleh ada monopoli orang lain kecuali negara untuk kemakmuran masyarakat, terjemahan itu kemudian dalam peraturan penyiaran (aspek filosofis). Selanjutnya pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945, di mana masyarakat mempunyai hak menyampaikan pendapat dalam berinteraksi melalui media baik langsung maupun tidak langsung, itu harus terpenuhi. Kemudian amanat-amanat itu menjadi penduan bagi kerja DPR dalam melihat proses keseharian (aspek sosiologis), DPR melihat bagaimana kebutuhan masyarakat akan penyiaran, kebutuhan lembaga penyiaran, kemajuan teknologi, persaingan usaha.

Sehingga kebutuhan hukum saat ini yang sudah berbeda dengan jaman dulu, disamping mencari konsep-konsep ilmiahnya, misalnya untuk bisa memastikan bahwa model migrasi mana yang paling cocok seperti orang berdebat selama ini antara single mux dan multi mux, tentunya harus mengedepankan konsep terlebih dahulu yang dikedepankan ialah

bagaimana prinsip sebaran frekuensi, jadi kalau merujuk ke persoalan itu sebetulnya permasalahan yang berlarut-larut selama ini tidak akan terjadi, karena secara teknologi itu sudah terjawab, bahwa sebaran frekuensi itu karakternya berbeda beda disetiap wilayah siar, kemudian penggunaannya harus sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan masyarakat, artinya tidak bisa digeneralisir bahwa sistemnya ialah hybrid untuk seluruh rakyat Indonesia, kalau itu yang digunakan atau single mux digunakan dampaknya ialah ada beberapa wilayah yang nantinya tidak efektif dalam pengertian mubazir siarannya atau tidak maksimal menyelenggarakan, misalnya di luar Pulau Jawa kalau menggunakan hybrid akan kesulitan, karena karakter geografisnya.

Hal lain yang harus difahami ialah wilayah pulau jawa, perwilayah siar itu harus dihadapi dengan beberapa pilihan, kalau sebuah lembaga penyiaran misalnya lembaga penyiaran swasta A mau menyelenggarakan di Manado, dia sebagai penyelenggara sulit, padahal untuk dirinya sendiri saja sulit, kebutuhannya itu hanya untuk wilayah kota Manado, selebihnya itu kondisinya penuh dengan tantangan, kalau dia bekerjasama dengan TVRI sebagai mux, dia lebih efisien dan sebarannya lebih luas, TVRI menjangkau Sulawesi Utara plus sampai perbatasan filipina, kalau di dalam dalam hal ini perkotaan seperti Jakarta, Surabaya, Bandung dan kota kota dengan tingkat sebarannya besar lain lagi, persaingan sangat ketat, penduduknya cukup rapat, kebutuhannya tinggi, harus tersedia berbagai alternatif tanyangan tayangan.

Sehingga dengan demikian, DPR harus berhati-hati, itu sebabnya di Jawa prinsip hybrid bisa menjadi lebih efektif, konsep itu yang Baleg kedepankan, bahwa secara teori atau pendekatan ilmiah pilihan model migrasi itu sangat ditentukan karakter wilayah siarnya, artinya itu yang digunakan dalam pertimbangan teoritis ketika membangun naskah akademik, dan itu disusun berdasar hasil riset.

Kemudian terkait dengan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam rangka penyusunan, itu memang SDM yang ditantang untuk pola kerja ilmiah, pendalaman, penelusuran itu dilakukan, dan itu menimbulkan konsekuensi waktu, karena pada tahap ini semua harus diperhatikan, bukan berarti selesai dari Tim Asistensi, harus disampaikan ke pengusul, yakni Komisi 1 kemudian selesai, tidak sesederhana itu, disitu ada anggota, di anggota itu ada fraksi-fraksi, difraksi-fraksi itu ada kepentingan-kepentingan manusia yang ada, di sana adalah manusia yang merumuskan dilandasi oleh kepentingan, jadi persoalannya ialah bagaimana narasi ilmiah yang diajukan oleh SDM pengusul ilmiah dari harus berinteraksi dengan narasi kepentingan, dan terjadi dialektika disitu bahwa yang Tim Asistensi sampaikan itu berdasar fakta, itu harus beradu argumen dan pada akhirnya harus dirumuskan.

Apakah itu artinya individu atau kelompok berpengaruh terhadap RUU ini, dalam pengertian ini tidak bisa dikatakan menghambat, tetapi lebih tepat proses dialektika dalam hal menyatukan kepentingan, jadi SDM yang bekerja dalam tataran ilmiah itu dalam proses penyusunan harus behadapan dengan SDM yang berbicara pada tataran kepentingan, dialektika itu menimbulkan konsekuensi waktu, bukan menghambat, karena mereka juga memperhatikan aspirasi, contohnya draf RUU Penyiaran periode 2014-2019 baru diserahkan ke baleg pada 2017, padahal sudah mulai dari 2014, ada sekitar 3 tahun proses penyusunannya di Komisi 1, di Baleg waktunya 1 tahun (2017), dan 2018 praktis hanya diskusi diskusi ringan, dan 2019 tidak dibahas karena memasuki masa pemilu, itu proses di penyusunan.

Bagaimana dipembahasan, dipembahasan itu ketika RUU penyiaran dibahas di periode DPR 2009-2014 sempat dibahas, SDM yang ada disitu adalah DPR (komisi), SDM Pemerintah. Pertarungan kepentingan juga besar, wujud pertamanya ialah ditampilkan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), yakni draf DPR disandingkan dengan draf Pemerintah, dan dua-duanya ialah kepentingan, itu ialah dialektika dan konsekuensinya menimbulkan konsekuensi waktu penetapan (dalam bahasa publik berlarut-larut), di dalam dialektika itu harus diakui ada pesan sponsor (motif komunikasi) ketika orang melakukan dialektika, dan itu tidak bisa dihindari dalam tanda kutip pesan sponsor, dan bisa disebut faktor penghambat

Apakah terjadi dualitas (hal yang menyatu) dan berpengaruh dalam pembahasannya, harus dipahami, antara struktur dan agen yang dimaksud memang regulasi mengenai proses penyusunan dan pembahasan itu menjadi satu kesatuan sebagaimana diamanatkan di dalam tatib DPR, terkait dengan mekanisme penyusunan dan pembahasan RUU Penyiaran, pasti konsep yang dimaksud antara struktur dan agen harus menyatu artinya ketaatan pada tata beracara, pengajuan dan pembahasan harus menyatu bagaimana interaksi manusia atau kepentingan yang ada disitu, DPR tidak menyebutnya sebagai agen, mereka (DPR) menyebutkannya bahwa pelaksanaannya ketiga fungsi DPR, yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan di jalankan dengan kerangka representasi rakyat, itu kerangka representasi rakyat dalam konteks komunikasi, itulah yang disebut dengan agen, yakni bagaimana DPR, komisi terkait perlu melibatkan semua stakeholder sampai tingkat pembahasan terakhir itu harus melakukan agregasi kepentingan pada semua stakeholder penyiaran.

Terkait dengan struktur, artinya regulasi yang ada di DPR mengharuskan dilakukan secara sistematis, mulai dari proses penyusunan pengusul (komisi 1), menyusun draf dan naskah akademiknya, kemudian mempresentasikannya, kemudian memutuskannya, itu berada dalam tatib DPR, yakni perumusan rapat pengusul dilakukan secara tertutup, lalu dimana keterpaduannya dengan agen dalam hal mengagregasi kepentingan saat perumusan, itu dilakukan saat anggota DPR melakukan kunjungan kerja, baik kunjungan kerja komisi, kunjungan kerja anggota, maupun kunjungan kerja spesifik untuk menyerap aspirasi, sambil mendistribusikan bahwa telah dilakukan kunjungan, bagi dewan bukan hanya mendengarkan, tetapi juga melakukan kunjungan. misalnya bagi sebagian orang itu apa yang dimaksud dengan sistem berjaringan (SSJ). Misalnya SCTV di Jakarta, di Surabaya ada PT lain tetapi itu milik SCTV tetapi isinya menyiarkan SCTV sendiri, artinya itu melanggar prinsip SSJ, sehingga televisi lokal menjadi kelabakan menghadapinya. Itu ada keterpaduan antara struktur dan agen (representasi rakyat).

PENUTUP

Secara garis besar, penelitian ini menemukan bahwa kebijakan digitalisasi penyiaran menjadi solusi bagi berbagai problem penyiaran di Indonesia, proses berlarut-larutnya dalam penetapan menjadi undang-undang ialah penyebab utama, hal itu disebabkan proses regulasi mulai penetapan usulan RUU sampai disahkannya menjadi RUU, dan endingnya masuk ke Baleg. Berbagai studi dan literatur, serta temuan di lapangan menunjukkan bahwa penerapan digitalisasi penyiaran di beberapa negara maju juga demikian, bukan hal yang mudah. Dilihat kemajuan ekonomi dan sosial masyarakat Indonesia yang cukup tertinggal. Digitalisasi

penyiaran tidak bisa dilakukan dengan waktu singkat, tetapi harus dipersiapkan dengan baik, oleh sebab itu dalam meregulasikannya dibutuhkan pemikiran yang matang yang berdasar UUD 1945.

Perdebatan dalam merumuskan digitalisasi penyiaran antara DPR, Pemerintah, dan LPS dilatarbelakangi oleh kepentingan masing-masing pihak dalam upaya mendapat keuntungan terhadap regulasi penyiaran. Dalam perumusan regulasi penyiaran tersebut disepakati akan mengedepankan kepentingan layanan penyiaran untuk kepentingan publik. Pengelolaan multiplexing (single, multi, hybrid) merupakan tema utama bagi DPR, Baleg, dan LPS dalam merumuskan kebijakan penyiaran. Pada tahap ini Baleg menilai konsep hybrid (gabungan dari single dan multi) disesuaikan dengan kontur per wilayah di Indonesia lebih tepat, hal tersebut didasari bahwa infrastruktur LPP yang sudah berusia tua. DPR berpandangan bahwa frekuensi merupakan kekayaan alam yang harus dikelola negara, sehingga keberadaannya mutlak diserahkan kepada negara. Selain itu Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyiapkan infrastruktur berupa persiapan analog switch off, biaya tarif, sedang penyelenggara multiplexing sepenuhnya disearahkan kepada lembaga penyiaran publik.

Undang-Undang N0.32/2002 tentang penyiaran serta undang-undang yang bersentuhan dengan perkembangan teknologi memberi pesan bahwa akan selalu memunculkan persoalan baru yang harus disikapi oleh pihak-pihak terkait seperti DPR, Kominfo, dan Pemerintah ialah perkembangannya ke depan. Dalam Bahasa teori strukturasi Anthony Giddens melahirkan ruang dan waktu, serta struktur baru. Hal ini akan terus berulang, sehingga harapannya ke depan RUU ini bisa menjawab hakekat teknologi minimal 10 sampai 20 tahun mendatang. Peneliti menemukan berlarutnya penetapan lebih pada sisi regulasi, bahwa harus didasarkan undang-undang, tidak menimbulkan monopoli, berkeadilan pada semua pihak dalam bingkai undang-undang yang ada. Bahwa ada sesuatu di dalam proses revisi itu lebih pada dinamika dan argumen yang dibangun harus satu visi Indonesia ke depan, mengerucutnya pada hybrid sistem yang disepakati bersama menunjukkan bahwa semua aspirasi telah ditampung, dituangkan dan diwujudkan untuk kepentingan bersama.

REFERENSI

- Aji, G. G. (n.d.). (2014) Spasialisasi dan strukturasi dalam sistem siaran jaringan di Indonesia (studi kasus pada Kompas TV), Spatialization and structuration in network broadcasting system in Indonesia.
- Indonesia, U., & Ferari, Y. A. (2012). Analisis pemanfaatan spektrum frekuensi radio pada pita uhf sebagai strategi melaksanakan pembangunan akses berbasis pita lebar (broadband) Di Indonesia Berdasarkan Perhitungan Cost and benefit.
- Bharata, B. S. (2002). Ruu penyiaran 2002 sebagai realitas media, studi atas manajemen redaksional surat kabar indonesia dalam merekonstruksi realitas penyusunan dan pengesahan ruu penyiaran 2002 (SKH Media Indonesia-Jakarta dan SKH Jawa Pos - Surabaya), 2002.

- Giddens, Anthony. (2009). *Problema Utama Dalam Teori Sosial, Aksi Struktur Dan Kontradiksi Dalam Analisis Social*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Giddens, Anthony. (1986). *Central Problems in Social Theory. Actions, Structure*.
- Giddens, Anthony. (2010). *Teori Strukturasi Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, Trans. Maufur dkk. Yogyakarta: Pustaka Pelajar..
- Haryanto, Ignatius. (2014). *Jurnalisme Era Digital Tantangan Industri Media Abad 21*, Jakarta: Penerbit PT Kompas.
- Usman, H. (n.d.). (2014) Satu kota dua kuasa studi tentang relasi sosial aktor di tingkat lokal dalam perspektif struktur kultur dan proses di Kota Ternate = two powers in a city study about the social actors relations at the local level in perspective structure culture and process in Ternate City / Herman Usman.
- Khoiriyah, Insania. (2016). *Analisis Regulasi Dan Perumusa Skema Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digita Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar*. Tesis Program Magister Teknik Elektro Kekhususan manajemen Telekomunikasi. FT UI.
- Mutmainnah, N. (2019). *Upaya Pemerintah Mempertahankan Posisi Sebagai Regulator Utama Penyiaran di Indonesia*, 14, 23–40. <https://doi.org/10.20885/komunikasi.vol14.iss1.art2>
- Mutmainnah, Nina. (2015). “Kontrol Pemerintah dalam Sistem Media Penyiaran: Studi Ekonomi Politik tentang Upaya Pemerintah Mengembalikan dan Menegakkan Kewenangannya dalam Peraturan Perundangan di Bidang Penyiaran. Disertasi Program S3 Ilmu Komunikasi UI.
- Kristiawan, R., & Ui, F. (2012). *UNIVERSITAS INDONESIA Liberalisasi Media : Kajian Ekonomi Politik Tentang Demokratisasi dan Industrialisasi Media di Indonesia* TESIS R Kristiawan JAKARTA.
- Meirizkiana, F. (2016). *Transformasi Media Strategi Konvergensi di Bandung*: Universitas Pasundan.
- Rianto, Puji, et.al. (2014). *Kepemilikan dan Intervensi Siaran: Perampasan hak Publik, Dominasi, dan Bahaya Media di Tangan Segelintir Orang*. Yogyakarta: PR2 Media dan Yayasan TIFA.
- Sudibyoy, Agus, ed. (2014). *SBY dan Kebebasan Pers: Testimoni Komunitas Media*. Jakarta: Persatuan Wartawan Indonesia (PWI).
- Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Rapat Panja RUU Penyiaran Komisi I DPR RI*, tanggal 2-7-2015.
- _____, *Risalah Rapat Panja RUU Penyiaran di Komisi I DPR RI*, 19 April 2016. Sekretariat Komisi I DPR, Laporan singkat Intern Panja RUU Penyiaran pada tanggal 16 Januari 2012.

-----, Laporan Kronologis Perjalanan Perumusan RUU Penyiaran
2010-2016.

Edenzwo, Z., & Priyo, T. (2018). KOMODIFIKASI , SPASIALISASI , DAN STRUKTURASI DALAM MEDIA BARU DI INDONESIA (Ekonomi Politik Komunikasi Vincent Mosco Pada Line Webtoon), (September), 5–6.

Zakhary, Andrian. (2018). “Analisis Pengaruh Variable Horizontal Integration Dan Teknologi Digital Terhadap Industri Televisi Di Indonesia” Tesis Program Pascasarjana, Ekonomi dan Bisnis UI.

Yin, Robert K. (2008). Studi Kasus: Desain & Metode, Jakarta: Rajawali Pers.

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen keempat.

Undang-Undang 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

www.dpr.go.id

www.kominfo.go.id

www.kpi.go.id

atvsi.or.id