

# IMPLEMENTASI TEORI FUNGSIONAL STRUKTURAL DALAM REGULASI PENYIARAN DIGITAL DI INDONESIA

## *THE IMPLEMENTATION OF STRUCTURAL FUNCTIONAL APPROACH ON THE REGULATIONS OF DIGITAL BROADCASTING IN INDONESIA*

**Nur Malik Maulana, Nurul Hasfi**

Magister Ilmu Komunikasi Universitas Diponegoro,  
Jalan Erlangga Barat VII No. 33 Semarang 50241  
*nurmalikmaulana@gmail.com*

### ABSTRAK

Perkembangan teknologi penyiaran di dunia sudah beralih pada teknologi digital. Indonesia termasuk tertinggal dalam pelaksanaan penyiaran digital dikarenakan belum adanya payung hukum, dimana UU No.32/2002 tentang Penyiaran belum memuat aturan mengenai penyiaran digital. Menggunakan teori Fungsional Struktural, tulisan ini menganalisa bagaimana regulasi penyiaran digital seharusnya dibuat. Sebenarnya teknologi digital merupakan solusi yang tepat dalam mengatasi masalah keterbatasan frekuensi pada penyiaran analog, akan tetapi melimpahnya frekuensi digital ini justru menjadi potensi konflik. Hingga sekarang, pembahasan regulasi penyiaran digital masih berlangsung sengit terkait model *multipleksing* yang akan digunakan. Untuk menghindari terjadinya konflik di sistem sosial, *single multipleksing* merupakan model paling tepat, yaitu pemerintah menjadi operator penyelenggara *multipleksing* penyiaran digital mengingat frekuensi merupakan ranah publik, dan supaya terciptanya keteraturan penyiaran di Indonesia. **Kata kunci:** teori fungsional struktural, penyiaran digital, regulasi, *multipleksing*

### ABSTRACT

*The world's broadcasting technology has been shifting to digital technology. In Indonesia, digital broadcasting implementation is, in fact, still left behind compared to other countries as it has no relevant regulations. Law Number 32/2002 about Broadcasting does not contain regulations related to digital broadcasting. By using Structural Functional approach, this study analyzes how digital broadcasting regulations should be made. Digital technology is a proper solution to the limited frequency problems of analog broadcasting. However, the abundance of digital frequency is also a potential conflict. Until now, discussions on the regulation of digital broadcasting are still occurring fiercely, especially on the multiplexing model to be used. To avoid conflicts in the social system, single multiplexing is the most proper model, in which the government becomes the operator of digital multiplexing-broadcasting implementation, considering the fact that frequency is a public belonging. This can also embody broadcast regularity in Indonesia.*

*Keywords: structural functional theory, digital broadcasting, regulation, multiplexing*

### PENDAHULUAN

Kesepakatan GE-06 pada konferensi Regional *Radiocommunication Conference (RRC-06) International Telecommunication Union (ITU)* tahun 2006 di Jenewa yang berisi tentang kesepakatan pengimplementasian penyiaran digital negara anggota *ITU*, menjadikan penyiaran digital berlaku global. Kondisi global menunjukkan 85% wilayah dunia sudah mulai mengimplementasikan televisi digital. Negara-negara maju di Eropa dan Amerika Serikat

bahkan telah mematikan siaran analog (*analog switch-off/ASO*) dan beralih ke siaran digital. Di kawasan Asia, Jepang melakukan ASO pada Juli 2011, Korea pada Desember 2012, Cina pada tahun 2012, Brunei pada Juni 2014, Malaysia pada Desember 2015, Singapura, Thailand dan Filipina pada 2015, sementara Vietnam pada tahun 2020 (Prabowo & Arofah, 2017:256). Digitalisasi penyiaran menjadi sebuah keniscayaan yang akan membawa era baru penyiaran di Indonesia. Indonesia termasuk negara

yang tertinggal dalam migrasi teknologi penyiaran digital, dan sampai sekarang Undang-Undang (UU) Penyiaran yang terbaru dan di dalamnya tercantum pasal-pasal tentang penyiaran digital di Indonesia belum disahkan dan masih dibahas. UU ini diharapkan menggantikan UU No. 32/2002 tentang Penyiaran.

Semenjak diterbitkannya UU No. 32/2002, penyiaran di Indonesia mengalami perkembangan dengan bermunculannya stasiun televisi lokal di berbagai daerah. Akan tetapi, terbatasnya alokasi kanal frekuensi analog pada tiap wilayah siaran menjadi kendala. Teknologi digital sangatlah tepat untuk mengatasi jumlah alokasi kanal analog yang terbatas melihat minat masyarakat untuk berpartisipasi begitu kuat. Dengan siaran sistem digital, beberapa stasiun penyiaran dapat bergabung dalam satu kanal frekuensi digital (Djamal & Fachuddin, 2011:322). Setiap kanal frekuensi diperkirakan dapat menampung maksimal 12 siaran televisi. Artinya apabila berjalan secara optimal dengan 6 kanal frekuensi, maka pada satu wilayah siaran akan ada 72 stasiun TV yang beroperasi (Prabowo, 2012:309).

Dilihat dari segi ekonomi, melimpahnya frekuensi digital ini merupakan sebuah lahan bisnis yang sangat menggiurkan. Bagi para pemain baru di dunia bisnis penyiaran, ini akan menjadi peluang emas untuk merintis kekuatan baru di bidang penyiaran. Bagi para pemain lama, hal ini dapat dimanfaatkan untuk pelebaran sayap bisnis penyiaran mereka agar tetap bisa mendominasi pasar. Melimpahnya saluran frekuensi digital yang memiliki nilai ekonomi besar ini dapat memunculkan konflik karena setiap orang akan berebut meraih pasar.

Menurut Teori Fungsionalisme Struktural Parsons (1977), untuk menghasilkan keteraturan dan keseimbangan dalam sebuah sistem sosial, kita harus menghindari terjadinya konflik, karena

akan mengakibatkan sistem yang telah dibangun akan hilang. Untuk menjelaskan sebuah struktur dan permasalahan didalamnya, struktur harus diklasifikasi dan diuraikan sebagai mekanisme dari sebuah sistem dan dibuatkan norma sehingga terciptanya keseimbangan dan keteraturan pada akhirnya (Wilson, 1983:84). Dibutuhkan norma dalam bentuk regulasi penyiaran digital terutama yang mengatur melimpahnya frekuensi digital ini. Pertanyaan yang akan dijawab dalam tulisan ini adalah bagaimana model pengelolaan yang seharusnya diterapkan dalam penyiaran digital di Indonesia? Bagaimana regulasi penyiaran digital itu seharusnya dibuat?

## METODE

Tulisan ini bersifat deskriptif dan eksplanatif dengan mengkaji secara kualitatif permasalahan dengan menggunakan teori fungsional struktural Parsons (1977). Kajian dilakukan secara studi dokumentasi/pustaka. Data-data didapatkan dari kajian pustaka (*literature review*) berupa regulasi penyiaran digital di Indonesia dan beberapa artikel terkait.

## Teori fungsionalisme struktural

teori fungsionalisme struktural pertama kali dikembangkan dan dipopulerkan oleh Talcott Parsons. Parsons adalah seorang sosiolog kontemporer dari Amerika yang menggunakan pendekatan fungsional dalam melihat masyarakat, baik yang menyangkut fungsi maupun prosesnya. Pendekatannya selain diwarnai oleh adanya keteraturan masyarakat yang ada di Amerika juga dipengaruhi oleh pemikiran Auguste Comte, Emile Durkheim, Vilfredo Pareto, dan Max Weber.

Teori fungsionalisme struktural dari Person merupakan salah satu teori yang diklasifikasikan sebagai paradigma fakta sosial. Coser (1971) menjelaskan

kan yang dimaksud Durkheim mengenai fakta sosial adalah suatu ciri atau sifat sosial kuat yang tidak harus dijelaskan pada level biologi dan psikologi, tetapi sebagai sesuatu yang berada secara khusus di dalam diri manusia. Dengan kata lain, Ritzer (1996) menjelaskan fakta sosial dalam teori Durkheim itu bersifat memaksa karena mengandung struktur-struktur yang berskala luas misalnya hukum yang melembaga (Maliki, 2003:48). Dengan demikian fakta sosial bukanlah sesuatu yang tampak dan terlihat seperti itu saja, melainkan ada motif-motif atau dorongan sosial yang menimbulkan sesuatu itu terjadi di dalam realitas sosial. Fakta sosial menjadi segala sesuatu yang nyata atau dianggap nyata, bisa berbentuk material maupun non-material yang dapat dilihat di dalam struktur sosial dan pranata sosial.

Teori fungsionalisme struktural berasal dari pemikiran fungsionalisme Emile Durkheim, dengan melihat masyarakat sebagai suatu sistem yang didalamnya terdapat sub-sub sistem yang masing-masing mempunyai fungsi untuk mencapai keseimbangan dalam masyarakat (Waters, 1994:142). Teori ini berada pada level yang lebih luas dengan memusatkan perhatiannya pada struktur sosial dan institusi sosial berskala luas, antarhubungannya, dan pengaruhnya terhadap masyarakat. Secara ekstrem, teori ini beranggapan bahwa semua peristiwa dan semua struktur adalah fungsional bagi suatu masyarakat. Jika terjadi konflik, teori fungsional struktural memusatkan perhatiannya kepada masalah dan bagaimana cara menyelesaikannya sehingga masyarakat tetap dalam keseimbangan. Banyak peraturan perundangan yang dibuat berlandaskan teori fungsional struktural dengan tujuan tercapainya sebuah tatanan struktur sosial yang baik dan teratur.

Dalam Ritzer (1996) Parsons

mengembangkan konsep AGIL sebagai persyaratan fungsional yang terdiri atas: *adaptation* (adaptasi) yaitu sebuah sistem harus menanggulangi situasi eksternal yang di luar kendali atau sistem harus menyesuaikan dengan lingkungannya untuk kebutuhan sistem itu sendiri. *Goal attainment* (pencapaian tujuan) dalam sebuah sistem yaitu sebuah sistem harus mendefinisikan dan mencapai tujuan utamanya. Pencapaian tujuan terkait dengan upaya menentukan prioritas diantara tujuan-tujuan sistem yang ada, serta selanjutnya menggerakkan sumber-sumber sistem untuk mencapai tujuan tersebut. Sistem ini harus berusaha mencapai tujuan-tujuan itu yang dari awal sudah dirumuskan secara detail. *Integration* (integrasi) yaitu sebuah sistem harus mengatur antarhubungan bagian-bagian yang menjadi komponennya, tindakan koordinasi dan pemeliharaan antarhubungan unit-unit sistem yang lainnya (A, G, L). *Latency* (pemeliharaan pola) yaitu sistem harus melengkapi, memelihara dan memperbaiki, baik motivasi individual maupun pola-pola kultural yang menciptakan dan menopang motivasi-motivasi itu sendiri (Ritzer, 1996:99).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Regulasi Penyiaran Digital**

Regulasi penyiaran digital sejatinya merupakan kebijakan komunikasi. Kebijakan komunikasi sendiri memiliki pengertian yang beragam. Salah satu pendapat mengenai pengertian kebijakan komunikasi menurut Unesco yang dikutip Ugboajah (1980) adalah kumpulan prinsip-prinsip dan norma-norma yang sengaja diciptakan untuk mengatur perilaku sistem komunikasi. Pengertian sederhana ini mengandung pemahaman bahwa sebuah kebijakan komunikasi lahir setelah adanya sebuah sistem komunikasi yang berlaku di sebuah negara (Aritonang, 2008:262). Sistem yang

terdiri atas sub-sub sistem menjalankan fungsi masing-masing dan memerlukan sebuah regulasi agar subsistem tersebut dapat berjalan tanpa saling berbenturan satu sama lain. Singkatnya, kebijakan komunikasi dilahirkan untuk memperlancar sistem komunikasi (Aritonang, 2008:263). Menurut Abrar sebagaimana dikutip Aritonang, setidaknya ada lima kriteria yang harus dimiliki sebuah kebijakan komunikasi berkaitan dengan bentuk kebijakan komunikasi sebagai kebijakan publik, yaitu: (1) memiliki tujuan tertentu; (2) berisi tindakan pejabat pemerintah; (3) memperlihatkan apa yang akan dilakukan pemerintah; (4) bisa bersifat positif atau negatif; (5) bersifat memaksa/otoritatif (Aritonang, 2008:263).

Prinsip-prinsip teori fungsionalisme struktural menurut Parsons yaitu tindakan individu manusia itu diarahkan pada tujuan. Tindakan itu terjadi pada suatu kondisi yang unsurnya sudah pasti, sedangkan unsur-unsur lainnya digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Secara normatif tindakan tersebut diatur berkaitan dengan penentuan alat dan tujuan. Tindakan itu dipandang sebagai kenyataan sosial yang terkecil dan mendasar, yang unsur-unsurnya berupa alat, tujuan, situasi, dan norma. Norma yang dimaksud adalah regulasi dalam bentuk undang-undang yang mengatur mengenai penyiaran digital.

UU Penyiaran menjadi regulasi yang sangat krusial karena media penyiaran merupakan media komunikasi massa yang menggunakan frekuensi publik dan mampu memengaruhi masyarakat. Asumsi rasional yang digunakan untuk membuat kebijakan penyiaran adalah bahwa frekuensi radio yang digunakan sebagai media dalam penyiaran sejatinya terbatas jumlahnya (Eadie, 2009:97). Selain itu, frekuensi itu sendiri sejatinya adalah ranah publik (*public sphere*), sebuah konsep dari Habermas, yaitu ruang

gagasan yang memberikan otonomi dan arena terbuka bagi perdebatan publik (McQuail, 2010:179). UU No.32/2002 tentang Penyiaran Pasal 1 ayat 8 juga menyatakan “*Spektrum frekuensi radio adalah gelombang elektromagnetik yang dipergunakan untuk penyiaran dan merambat di udara serta ruang angkasa tanpa sarana penghantar buatan, merupakan ranah publik dan sumber daya alam terbatas*”. Oleh karena itu, pada dasarnya rakyat memiliki hak yang sama untuk memanfaatkannya sehingga perlu adanya pengaturan pengelolaan terkait penggunaan frekuensi tersebut.

Dilihat dengan kaca mata teori fungsional struktural, sistem penyiaran digital memiliki beberapa sub-sistem sebagai anggota dari suatu kesatuan sistem. diantaranya adalah Lembaga Penyiaran baik swasta, publik maupun komunitas (LPS, LPP dan LPK) yang berfungsi melaksanakan penyiaran; Lembaga Pelaksana Penyiaran Multipleksing (LPPM) yang berfungsi melakukan penyiaran digital dengan teknologi multipleksing; masyarakat, dalam hal ini penonton sebagai penikmat konten-konten atau program-program yang disiarkan; dan negara dalam hal ini pemerintah, sebagai fasilitator seluruh sub-sistem yang ada dan memastikan keteraturan sistem sosial ini berjalan. Masing-masing sub-sistem di atas saling berkaitan dan bersifat fungsional satu sama lain. Tanpa LPPM, semua lembaga penyiaran tidak akan bisa menyiarkan siarannya. Tanpa lembaga penyiaran, masyarakat tidak bisa menikmati dan mendapatkan informasi dan hiburan melalui siaran televisi. Tanpa pemerintah, lembaga penyiaran bisa bertindak sewenang-senang terhadap frekuensi yang sejatinya adalah ranah publik. Bahkan tanpa regulasi yang tepat, bisa terjadi konflik antar lembaga penyiaran karena pada prinsipnya frekuensi radio yang digunakan untuk

melakukan penyiaran digital itu terbatas.

Ada banyak nilai unggul yang diberikan oleh penyiaran dengan teknologi digital. Teknologi dalam penyiaran digital memungkinkan untuk menyiarkan banyak saluran televisi dalam satu kanal frekuensi dikenal dengan nama *multipleksing*. Berdasarkan model pengelolaannya, ada tiga teknik/model *multipleksing* yang digunakan dalam penyiaran digital di berbagai negara di dunia, yaitu: (1) Model *single multipleksing* operator, yaitu hanya ada satu penyelenggara layanan *multipleksing* penyiaran digital, dalam hal ini pemerintah melalui LPP. LPS menyewa untuk melakukan kegiatannya; (2) Model *multi multipleksing* operator, yaitu setiap LPS *eksisting* menjadi pengelola frekuensinya masing-masing dan menjalankan *multipleksing* untuk keperluan internal LPS sendiri; (3) Model *hybrid multipleksing* operator, yaitu LPP dan LPS yang memiliki kemampuan teknologi yang mumpuni, ditunjuk menjadi operator atau penyelenggara layanan *multipleksing*. Masing-masing operator *multipleksing* mengelola frekuensi dan infrastruktur penyiaran untuk dipergunakan oleh LPP atau LPS penyelenggara *multipleksing* dan LPS lainnya melalui

penyewaan kanal frekuensi dan infrastruktur (Ishadi, 2017).

Selain memberikan saluran frekuensi yang lebih banyak, penggunaan teknologi *multipleksing* tentunya akan memberikan efektivitas dan efisiensi penggunaan kanal frekuensi. Dari efisiensi penggunaan kanal frekuensi tersebut ada kelebihan frekuensi yang dikenal dengan *frequency gap* atau *digital deviden*. Selama ini dengan menggunakan sistem penyiaran analog, dibutuhkan frekuensi sebesar 320 MHz. Dengan penyiaran digital, frekuensi yang dibutuhkan cukup sebesar 168 MHz. Akan ada kelebihan frekuensi sebanyak 112 MHz yang bisa digunakan secara maksimal untuk meningkatkan pelayanan pemerintah kepada rakyat dalam bidang komunikasi, misalnya mengatasi kesenjangan digital yang terjadi antara wilayah perkotaan dan wilayah sub-urban. Dengan kesenjangan digital yang terjadi antara wilayah perkotaan dan wilayah pinggiran maka semakin menambah jarak (*gap*) kemajuan pembangunan antara wilayah kota dan wilayah pinggiran karena internet atau dunia digital merupakan pintu utama dalam rangka mempercepat laju pembangunan suatu daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yaitu



Gambar 1 Sistem *multipleksing* pada penyiaran digital  
(sumber:<https://electronics.howstuffworks.com/> diakses 15 April 2018  
pukul 14.39)

melalui penyebaran informasi dan ilmu pengetahuan (Nasution, 2016:39).

Pengelolaan *multipleksing* dan *digital deviden* menjadi bernilai ekonomis dan politis yang sangat tinggi. Melihat sangat krusialnya model pengelolaan *multipleksing* dan *digital deviden* serta pemanfaatannya. Kedua hal ini menjadi fokus yang fundamental dalam pembuatan regulasi penyiaran digital di Indonesia.

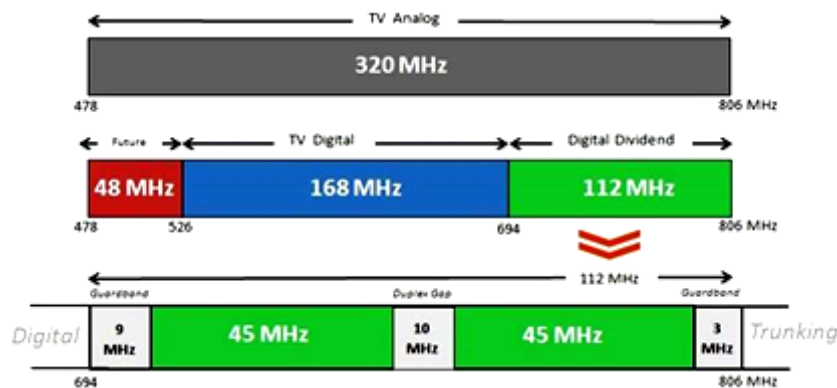
**Potensi Konflik**

Teori fungsionalisme struktural mengedepankan keteraturan dan keseimbangan serta menghindari terjadinya konflik. Konflik akan mengakibatkan sistem yang telah dibangun akan hilang. Menurut Parsons yang menjadi persyaratan fungsional dalam sistem di masyarakat dapat dianalisis, baik yang menyangkut struktur maupun tindakan sosial, adalah berupa perwujudan nilai dan penyesuaian dengan lingkungan yang menuntut suatu konsekuensi adanya persyaratan fungsional (Wulansari, 2009:174). Segala hal yang berpotensi menimbulkan konflik harus dianalisis sebagai pertimbangan dalam pembuatan norma atau aturan agar sistem berjalan dengan teratur.

Setelah kesepakatan konferensi ITU di Jenewa tahun 2006 yang mewajibkan semua negara anggota ITU untuk

melakukan migrasi ke penyiaran digital, pemerintah pernah mengeluarkan beberapa kebijakan. Pada tahun 2011, pemerintah melalui Kemkominfo mengeluarkan Permen Kominfo No. 22/2011 tentang Penyelenggaraan Digitalisasi Penyiaran, disusul Permen No.23/2011 tentang Master Plan Digitalisasi Penyiaran, lalu disempurnakan dengan Permen No. 32/2013 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Secara Digital dan Penyiaran Multipleksing Melalui Sistem Terestrial, dan sebuah Kepmen No. 95/2012 tentang Peluang Usaha Lembaga Penyiaran Swasta (LPS) sebagai Lembaga Penyiaran Penyelenggara Multipleksing (LPPM).

Permen Kominfo No. 22/2011 tentang Penyelenggaraan Digitalisasi Penyiaran Bagian Ketiga tentang Lembaga Penyiaran Penyelenggara Multipleksing (LPPM) Pasal 5 menyatakan “*LPPM sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 huruf b dilaksanakan oleh: (a) Lembaga Penyiaran Publik TVRI; dan (b). Lembaga Penyiaran Swasta*”. Ini menunjukkan model *multipleksing* yang digunakan adalah *hybrid multipleksing*. Adapun Permen No.23/2011 tentang *Master Plan* Digitalisasi Penyiaran menunjukkan jumlah kanal frekuensi yang tersedia, yaitu 6 kanal pada masing-masing wilayah siar, kecuali wilayah Propinsi



Gambar 2 Digital Deviden (sumber: “Kalamullah Ramli, 2017 - Isu-Isu Strategis RUU Penyiaran,” n.d.)

**TABEL I HASIL SELEKSI LPPM PADA PENYELENGGARAAN  
PENYIARAN TELEVISI DIGITAL TERRETERIAL PENERIMAAN TETAP  
TIDAK BERBAYAR (FREE TO AIR)**

| <b>Zona Layanan</b>                                       | <b>Lembaga Penyiaran</b>                                                               |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Zona Layanan 1 (Aceh dan Sumatera Utara)                  | RCTI Network ANTV Medan Trans7 Medan MetroTV Aceh Indosiar Medan                       |
| Zona Layanan 4 (DKI Jakarta dan Banten)                   | BSTV Tvone MetroTV<br>SCTV TransTV                                                     |
| Zona Layanan 5 (Jawa Barat)                               | ANTV Bandung Indosiar Bandung Metro TV Jabar RCTI Network Trans TV Bandung             |
| Zona Layanan 6 (Jawa Tengah dan DIY)                      | Global TV Indosiar Semarang<br>Tvone Semarang MetroTV Jawa Tengah<br>Trans TV Semarang |
| Zona Layanan 7 (Jawa Timur)                               | ANTV GlobalTV<br>MetroTV SCTV<br>TransTV                                               |
| Zona Layanan 14 (Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan) | Trans7 Samarinda Global TV<br>TVOne Samarinda Metro TV Kalsel<br>SCTV Banjarmasin      |
| Zona Layanan 15 (Kepulauan Riau)                          | RCTI Network SCTV Batam TransTV                                                        |

Sumber : Siaran Pers No.65/PIH/KOMINFO/7/2012 dan Siaran Pers No. 34/PIH/KOMINFO/4/2013

Kepulauan Riau hanya terdapat 4 kanal. Jumlah kanal frekuensi tersebut akan dibagi pemakaian dan pengelolaannya kepada LPP TVRI dan LPS sesuai dengan Permen Kominfo No. 22/2011 Pasal 5. Kepmen No. 95/2012 tentang Peluang Usaha Lembaga Penyiaran Swasta (LPS) sebagai Lembaga Penyiaran Penyelenggara Multipleksing (LPPM) menjadi landasan hukum pemerintah saat itu untuk melakukan seleksi terbuka kepada LPS untuk menjadi pengelola penyelenggaraan penyiaran digital dengan *multipleksing*. Tujuh dari 15 zona layanan wilayah siar telah dilakukan seleksi dan hasilnya bisa dilihat dalam tabel I.

Tabel tersebut menunjukkan penyelenggara *multipleksing* terseleksi

merupakan pelaku lama yang saat ini menguasai pertelevisian nasional, yaitu MNC Group (RCTI, MNC, GTV), Trans Corp (TransTV, Trans7), Media Group (MetroTV), Viva Group (ANTV, Tvone), dan EMTEK Group (SCTV, Indosiar). Dominasi kanal frekuensi yang terjadi merupakan potensi terjadinya konflik. Penguasaan kanal frekuensi dan penyelenggaraan penyiaran digital oleh LPS akan memunculkan norma-norma baru dari pihak LPS yang bisa jadi malah merusak tujuan dari sistem yang akan dibangun. LPS akan berhitung secara ekonomis, untung rugi, terkait penguasaan kanal frekuensi tersebut. LPS/televi lokal harus menyewa kanal frekuensi kepada LPS hasil seleksi. Dengan penguasaan

saan atas sebuah frekuensi, LPS terseleksi yang menjadi LPPM dapat membuat aturan-aturan bisnis yang tentunya bertujuan akhir untuk keuntungan mereka dan akhirnya bisa menimbulkan potensi gugurnya satu per satu LPS-LPS lokal, bisa diartikan sebagai pemberangusan LPS/televisei lokal (Prabowo, 2012:313) Multiplexing Broadcasting Agencies (LP3M).

Penguasaan kanal frekuensi digital tersebut bisa dipergunakan untuk kepentingan politis oleh pihak-pihak yang berada dibelakang LPS tersebut. Altschull (1984) dalam *Second Law of Journalism* mengatakan media selalu mencerminkan kepentingan pihak yang membiayai (McQuail, 2010:226). Seperti yang terjadi sekarang, berseliweran iklan politik mars partai Perindo di semua stasiun televisei milik MNC Group yang ketua partai Perindo, Hary Tanoesoedibjo, adalah pemilik MNC Group. Tak ketinggalan juga, Metro TV milik Surya Paloh juga melakukan hal yang sama dengan menyiarkan iklan politik mars partai Nasdem yang diketuai oleh Surya Paloh juga. Hal ini bertentangan dengan UU No.32/2002 tentang Penyiaran pasal 36 ayat 4 yang menyatakan “*Isi siaran wajib dijaga netralitasnya dan tidak boleh mengutamakan kepentingan golongan tertentu*”. Teori tanggung jawab sosial media juga menyatakan media punya kewajiban kepada masyarakat dan kepemilikan media adalah kepercayaan publik (McQuail, 2010:171). Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang diharapkan menjadi aparat hukum untuk menangani sistem regulasi penyiaran pun belum mampu menjadi “wasit yang berwibawa” dalam melaksanakan tugas pengawasannya (Irianto & Maladi, 2011:288).

Dalam perjalanannya, semua Permen Kominfo terkait digitalisasi penyiaran ini mendapatkan pertentangan dari berbagai elemen masyarakat. Dengan melihat hasil seleksi LPPM yang didom-

inasi hanya oleh LPS besar, hampir dipastikan penyiaran digital ke depannya pun akan dikuasai hanya oleh mereka. Akhirnya semua Permen Kominfo yang mengatur tentang digitalisasi penyiaran diajukan untuk mengikuti proses judicial review dengan keputusan dikabulkan pada 13 April 2013. Proses pengabulan ini berdasar seharusnya peraturan yang mengatur tentang digitalisasi penyiaran itu setingkat Undang-Undang (UU), bukan Permen.

Setelah dibekukannya semua Permen Kominfo yang mengatur digitalisasi penyiaran, regulasi mengenai masa depan penyiaran Indonesia ada di DPR. Perjalanan pembahasan Revisi UU Penyiaran di DPR juga tidak kalah alotnya. Sampai sekarang ada beberapa *draft* Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dibahas, yaitu RUU tertanggal Februari 2016, RUU tertanggal Meret 2017 dan yang terakhir RUU tertanggal Oktober 2017. Untuk pengkajian lebih mendalam lagi, pemerintah mengeluarkan Permen Kominfo No. 5/2016 tentang Uji Coba Teknologi Telekomunikasi dalam rangka penelitian dan penetapan arah kebijakan penyelenggaraan penyiaran digital. Dan dari tiap RUU yang dibahas pemerintah dan DPR tersebut berisi regulasi yang berbeda secara fundamental terkait model penyiaran digital yang akan digunakan. Hal ini menunjukkan pemerintah berhati-hati dalam menentukan kebijakan terkait pembuatan regulasi penyiaran digital ini.

### **Perkembangan Saat Ini dan Permasalahannya**

Sampai saat ini regulasi mengenai penyiaran digital di Indonesia masih dalam tahap pembahasan bersama DPR dan masih belum menemui titik temu. Fokus utama perdebatan dalam digitalisasi penyiaran adalah model atau teknis pelaksanaan *multipleksing* apakah



**TABEL II PERBANDINGAN BEBERAPA REGULASI PEMERINTAH TENTANG PENYIARAN DIGITAL**

| No | Regulasi                    | Lembaga Penyiaran                                    | Sistem multi-pleksing       | Penyelenggara                                           | Pembagian kanal frekuensi                                                                |
|----|-----------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Permen Komin-fo No. 32/2013 | LPP TVRI, LPP Lokal, LPS, LPK<br>(Pasal 1 ayat 6-9)  | Hybrid<br>(Pasal 3)         | LPP TVRI, dan LPS terseleksi.<br>(Pasal 13)             | LPP TVRI satu kanal frekuensi, LPS lima kanal frekuensi.<br>(Lampiran Permen No 23/2011) |
| 2  | Draft RUU Februari 2016     | LPP, LPS, LPK, LPB<br>(Pasal 1 ayat 9-13)            | Multi<br>(Pasal 23 dan 24)  | LPP, LPS dan LPK yang memiliki IPP<br>(Pasal 24 ayat 1) | LPP, LPS dan LPK yang memiliki IPP, satu kanal frekuensi<br>(Pasal 24 ayat 1)            |
| 3  | Draft RUU Maret 2017        | LPP, LPS, LPK, LPB, LPPM<br>(Pasal 1 ayat 11-15)     | Hybrid<br>(Pasal 83)        | LPPM yang memiliki IPM<br>(Pasal 83 ayat 3)             | Satu LPPM, satu kanal frekuensi<br>(Penjelasan Pasal 83 ayat 2)                          |
| 4  | Draft RUU Oktober 2017      | LPP, LPS, LPK, LPB, LPKhusus<br>(Pasal 1 ayat 10-15) | Single<br>(Pasal 20 ayat 1) | LPP TVRI<br>(Pasal 20 ayat 3)                           | LPP, dan LPS yang memiliki IPP, satu kanal frekuensi<br>(Pasal 20 ayat 3)                |

yang akan dipakai pada penyiaran digital. Puncak pertanyaan dari penggunaan model penyiaran digital di Indonesia adalah apakah penyelenggaraan *multipleksing* dipasrahkan sepenuhnya oleh negara/pemerintah? Dalam hal ini berarti menggunakan model *single multiplexing* ataukah dengan menggunakan model *hybrid multipleksing*, yaitu LPS juga diizinkan untuk menjadi penyelenggara *multipleksing* (LPPM) bersama-sama dengan pemerintah.

Melihat potensi konflik yang dapat terjadi terkait penyelenggaraan penyiaran digital dengan menggunakan model *hybrid multipleksing*, dalam

RUU Penyiaran terbaru yang dibahas di DPR bulan Oktober 2017, di dalamnya memuat regulasi tentang digitalisasi penyiaran, pemerintah mengajukan model *single multipleksing* sebagai solusi penyelenggaraan penyiaran digital di Indonesia yang tertera pada Pasal 20 ayat 1 yang berbunyi “*Model migrasi dari penyiaran analog ke digital adalah multiplekser tunggal*”. Dengan model *single multipleksing*, pemerintah akan menjadi satu-satunya penyelenggara *multipleksing* untuk penyiaran digital. Frekuensi dikuasai oleh negara dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah pusat. Semua LPS baik yang besar, kecil, maupun lokal

akan menyewa kanal frekuensi kepada pemerintah. Segala regulasi terkait penggunaan dan penyewaan kanal frekuensi juga akan ditentukan oleh pemerintah. Tidak akan ada norma baru yang dimungkinkan muncul seperti ketika menggunakan model *hybrid multipleksing*. Dilihat dari sisi ekonomi, dengan tidak adanya penguasaan kanal frekuensi oleh LPS, tidak akan terjadi oligopoli dan akan menjadikan persaingan bisnis menjadi lebih adil.

Namun, ada satu hal yang dapat dikritisi terkait model *single multipleksing* yang diajukan pemerintah melalui RUU Penyiaran yang baru. Pada Pasal 20 poin (3) dinyatakan “*LPP bertindak sebagai penyelenggara multiplekser dan wajib menjamin ketersediaan 1 (satu) kanal frekuensi bagi 1 (satu) LPS yang telah memiliki Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP).*” Pengertian kanal frekuensi seperti yang disampaikan di atas menunjukkan sistem penyiaran digital dilakukan dengan model *multipleksing* dan menggunakan sebuah kanal frekuensi. Satu kanal frekuensi memungkinkan diisi hingga 12 program saluran televisi.

Jika pemerintah akan menyediakan 1 kanal frekuensi kepada tiap lembaga penyiaran yang telah memiliki IPP, pemerintah harus menyediakan cukup banyak alokasi kanal frekuensi untuk memenuhi permintaan lembaga penyiaran dalam satu wilayah siar. Tentunya ini akan dapat berimbas kepada menurunnya *frequency gap* atau *digital deviden* dari yang diharapkan. Hal ini disebabkan terbaginya banyak kanal frekuensi kepada lembaga penyiaran yang memiliki IPP berakibat cita-cita penggunaan *digital deviden* yang melimpah untuk memajukan komunikasi di daerah-daerah *suburban* dalam bentuk peningkatan kualitas internet *broadband* menjadi kecil.

Seharusnya pemerintah cukup

menjamin ketersediaan saluran program televisi bagi tiap lembaga penyiaran yang telah memiliki IPP. Pengaturan kanal frekuensi dilakukan lebih lanjut oleh pemerintah dengan seadil-adilnya dengan berlandaskan asas *open acces*, *equal opportunity*, dan *fair price* sehingga terciptanya penyiaran Indonesia yang maju, adil, dan merata melalui prinsip keberagaman kepemilikan (*diversity of ownership*) dan keberagaman konten (*diversity of content*).

## SIMPULAN

Model *single multipleksing* yang diajukan pemerintah dalam RUU Penyiaran pada bulan Oktober 2017 merupakan keputusan yang ideal mengingat dengan model *single multipleksing* pemerintah akan mengambil alih kontrol pengelolaan terhadap semua kanal frekuensi yang digunakan untuk pelaksanaan penyiaran digital melalui *multipleks*. Pendekatan fungsional struktural menekankan kepada keteraturan dan menghindarkan terhadap terjadinya konflik. Sentralisasi model *single multipleksing* menekankan keteraturan tersebut dan LPS hanya akan berfungsi sebagai lembaga penyiaran saja, tidak merangkap sebagai LPPM. Pemerintah akan membentuk LPPM sendiri yang dimiliki oleh pemerintah dan yang akan mengelola keberlangsungan penyelenggaraan penyiaran digital.

Pendekatan fungsionalisme struktural meyakini perubahan sosial yang terjadi dalam sistem merupakan upaya sistem untuk mencapai keseimbangan atau kestabilan baru. Sistem berupaya beradaptasi dalam berbagai kondisi dan menyusun kembali dirinya hingga menemukan keseimbangan baru yang lebih mantap. Konflik yang pernah terjadi pada tahun 2011-2013 dijadikan dasar pertimbangan untuk menyusun kembali tatanan hingga pada akhirnya diharapkan

terjadinya keteraturan.

Pendekatan fungsional struktural, sistem cenderung bergerak ke arah mempertahankan keteraturan diri dan keseimbangan. Sistem mungkin bergerak dalam perubahan secara teratur. Sifat dasar bagian suatu sistem berpengaruh terhadap bentuk bagian-bagian lain. Sistem memelihara batas-batas dengan lingkungannya sehingga terjadi keseimbangan. Sistem cenderung menjaga keseimbangan, keseluruhan sistem, mengendalikan lingkungan yang berbeda, dan kecenderungan untuk mengubah sistem dari dalam. Regulasi penyiaran digital menjadi bagian yang sangat penting bagi sistem penyiaran Indonesia untuk menjaga keseimbangan dan keteraturan sehingga tercipta lingkungan penyiaran Indonesia yang kondusif bagi semua elemen sosial di dalamnya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aritonang, Agusly Irawan. (2008). Kebijakan Komunikasi di Indonesia: Gambaran Implementasi UU No.14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. *Jurnal ASPIKOM Vol.1 (No.3)*, 261-286
- Djamal, Hidajanto dan Fachuddin, Andi. (2011). *Dasar-Dasar Penyiaran Sejarah Organisasi Operasional dan Regulasi*, Jakarta: Kencana
- Eadie, William F. (2009). *21<sup>st</sup> Century Communication: A reference handbook*. London: Sage Publication, Inc.
- Irianto, Agus Maladi. (2011). Konstruksi Media, Multikulturalisme dan Eksistensi Undang-Undang Penyiaran di Indonesia. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Vol. 40 (No.3)*, 279-290
- Ramli, Kalamullah. (2017). *Isu-isu Strategis Revisi Undang-Undang Penyiaran*. disampaikan pada “Diskusi Publik - Pengelolaan Penyiaran Digital dalam Revisi UU Penyiaran”. 15 September 2017. diselenggarakan oleh Magister Ilmu Komunikasi FISIP Undip di Aula Gedung FISIP Undip Tembalang, Semarang.
- Maliki, Zainudin dan Agung. (2003). *Tiga Teori Sosial Hegeminik*. Surabaya: Lembaga Pengkajian Agama dan Masyarakat.
- McQuail, Denis (2010). *Mass Communication Theory*. London: Sage
- Nasution, Roby Darwis. (2016). Pengaruh Kesenjangan Digital Terhadap Pembangunan Pedesaan (Rural Development). *Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini Publik Vol. 20 (No.1)*, 31-44
- Prabowo, Agung. (2012). Era Penyiaran Digital: Pengembangan atau Pemberangusan TV Lokal dan TV Komunitas?. *Jurnal Komunikasi Volume 1 (No.4)*, 301-314
- Prabowo, Agung & Arofah, Kurnia. (2017). Media Sosial Instagram Sebagai Sarana Sosialisasi Kebijakan Penyiaran Digital. *Jurnal ASPIKOM Volume 3 (No.2)*, 256-269
- Peraturan Menteri Kominfo Nomor 22 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar (*Free To Air*)
- Peraturan Menteri Kominfo Nomor 23 Tahun 2011 tentang Rencana Induk (*Masterplan*) Frekuensi Radio untuk Keperluan Televisi Digital Terrestrial pada Pita Frekuensi Radio 478-694 MHz
- Peraturan Menteri Kominfo Nomor 32 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Secara Digital Dan

- Penyiaran Multipleksing Melalui Sistem Terestrial
- Peraturan Menteri Kominfo Nomor 5 Tahun 2016 tentang Uji Coba Teknologi Telekomunikasi
- Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran tertanggal 2 Februari 2016
- Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran tertanggal Maret 2017
- Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran tertanggal Oktober 2017
- Ritzer, George. (1996). *Modern Sociological Theory*. New York:McGraw-Hill Companies, Inc.
- Siaran Pers No.65/PIH/KOMIN-FO/7/2012
- Siaran Pers No. 34/PIH/KOMIN-FO/4/2013
- S.K., Ishadi. (2017, Juni 6). news.detik.com diakses pada 15 Februari 2018, pukul 14.30 dari news.detik.com: <https://news.detik.com/kolom/d-3521935/menatap-rencana-undang-undang-penyiaran-yang-baru-harapan-atau-ketidakpastian>.
- Waters, Malcolm. (1994). *Modern Sociological Theory*. London: Sage Publication
- Wilson, John. (1983). *Social Theory*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Wulansari, Dewi. (2009).*Sosiologi: Konsep dan Teori*. Bandung: PT. Rafika Aditama.