

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini berfokus pada relasi kuasa dalam penataan program siar pada LPPL (Lembaga Penyiaran Publik Lokal) Radio Kanjuruhan di Kabupaten Malang. Fokus masalah ini dipilih karena *programming* merupakan inti dari aktivitas industri penyiaran (Siregar, 2001:123), dan kunci dari kesuksesan sebuah stasiun radio dalam merebut perhatian pendengarnya (Keith, 2010: 75).

LPPL radio memiliki fungsi yang penting bagi publik. Menurut Wiratmo (2005) terdapat 3 fungsi utama LPP lokal. Pertama, memberi kesempatan bagi publik untuk berperan serta menyuarakan pikiran dan keinginannya berkaitan dengan program siaran. Kedua sebagai sumber informasi alternatif bagi masyarakat yang kepentingannya tidak terwadahi lembaga penyiaran swasta maupun berlangganan. Ketiga, mengangkat nilai-nilai lokal, ragam budaya, karakter masyarakatnya dan sebagainya. Bagi kepala daerah, LPPL berperan sebagai jendela informasi antara masyarakat dan pemerintah (<http://www.antarasulsel.com/print/40290/keberadaan-radio-pemerintah-penyeimbang-informasi>).

Level komunikasi yang dianalisis dalam penelitian ini adalah komunikasi massa. Komunikasi massa dipahami sebagai proses penyampaian pesan kepada khalayak luas, heterogen dan tersebar. Pesan yang disusun dan ditransmisikan tersebut adalah produk dari rangkaian kerja yang bersifat kompleks (Dominick, 1983:15).

Komunikasi massa memiliki sifat kealamian (*nature of mass communication*). Komunikasi massa diproduksi oleh organisasi formal dan kompleks, memiliki

beberapa *gatekeeper*, melibatkan sejumlah besar dana operasional, bertujuan untuk mencari profit dan terjadi persaingan yang ketat. Organisasi formal diperlukan dalam operasional sebuah media massa untuk menjamin tercapainya tujuan organisasi. Pertama, membagi pekerjaan berdasarkan spesialisasi. Sehingga dapat dikatakan komunikasi massa adalah produk dari birokrasi. Kedua, *gatekeeper* dipahami sebagai kelompok atau orang yang memiliki wewenang untuk mengendalikan material komunikasi massa. Pada organisasi yang kompleks semakin banyak dibutuhkan *gatekeeper* untuk menangani tema yang berbeda-beda dan disajikan kepada audiens. Ketiga, setiap organisasi komunikasi massa membutuhkan dana operasional. Pada poin ini pula terdapat perbedaan yang jelas antara organisasi komunikasi massa berorientasi profit dan non-profit. Pada organisasi profit dana dipergunakan untuk menghasilkan keuntungan, berkebalikan pada organisasi non-profit (Dominick, 1983:24).

Kerancuan penggunaan istilah media massa dan komunikasi massa sering terjadi. Media merupakan bentuk jamak dari medium. Dalam konteks komunikasi massa yang melibatkan banyak saluran komunikasi istilah ini digenerikkan menjadi media massa. Media massa langsung merujuk kepada jenis-jenisnya: koran, majalah, radio, televisi, film, industri rekaman, buku, poster dsb. Membicarakan tentang media massa niscaya membicarakan para pekerja media, kebijakan internal dan eksternal yang mengatur media massa, organisasi dan teknologi yang dipergunakan (Dominick, 1983:29).

LPPL Radio Kanjuruhan merupakan lembaga penyiaran yang beroperasi pada frekuensi 106.5 Mhz. Secara teknis dikenal sebagai radio teresterial atau radio yang menggunakan pemancar di atas tanah untuk mentransmisikan gelombang radio yang

dapat ditangkap perangkat *radio receiver* (Turow, 2008:431). Berdasar Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 15 Tahun 2003 tentang Rencana Induk Frekuensi Radio Penyelenggaraan Telekomunikasi Khusus untuk Keperluan Radio Siaran FM (*frequency modulation*) ditetapkan bahwa radio publik dan swasta menempati kanal nomor 1-200.

Definisi penyiaran sebagaimana disebutkan dalam UU 32 tahun 2002 tentang Penyiaran adalah:

“...kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, di laut atau di 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. Sedangkan penyiaran radio adalah media komunikasi massa dengar, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara secara umum dan terbuka, berupa program yang teratur dan berkesinambungan”. (Pasal 1 Ayat 2 dan 3)

Lembaga penyiaran dipahami sebagai penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU 32 tahun 2002 Pasal 1 Ayat 9).

Programming (penataan acara) dipahami secara sempit sebagai *scheduling* atau pengorganisasian program radio (Jamal dan Fachrudin, 2011: 135-138) dan pendistribusian waktu siaran (Effendi, 1993: 112). *Programming* dipandang pula sebagai proses mengatur program demi program termasuk penjadwalannya sehingga terbentuk format stasiun radio (Prayudha, 2004:43).

Program atau acara adalah segala hal yang ditampilkan stasiun penyiaran untuk memenuhi kebutuhan audiensnya. Program dapat dipandang sebagai produk atau

pelayanan yang dijual kepada pihak lain, dalam hal ini kepada audiens dan pemasang iklan. Produk tersebut diciptakan karena dibutuhkan oleh pendengar (Morissan, 2008: 199-220).

Penataan program ditentukan oleh 4 elemen : audiens, pengelola lembaga penyiaran, pemasang iklan dan regulasi. Mendengarkan radio bagi audiens adalah upaya pemenuhan kebutuhan untuk mendapatkan informasi dan hiburan. Sehingga audiens akan cenderung menggunakan radio sesuai dengan kebutuhannya. Program yang gagal adalah program yang tidak dapat menarik pendengar. Pengelola lembaga penyiaran memiliki tugas untuk menarik pendengar sebanyak-banyaknya. Pada kasus radio komersial, pengelola radio harus berupaya menciptakan program yang dapat mendatangkan keuntungan. Pemasang iklan akan mencari program radio yang memiliki calon pembeli produknya. *Programming* juga harus sesuai dengan regulasi yang telah ditetapkan oleh lembaga Negara yang mengatur dan mengawasi penyiaran (Pringle & Starr, 2006:102).

Peneliti tertarik pada topik tersebut dengan beberapa alasan. Pertama, identitas sebagai radio pemerintah atau „corong pemerintah“ terasa sudah begitu melekat pada eks-RKPD (Radio Khusus Pemerintah Daerah), meskipun status hukumnya telah berubah menjadi LPPL. Dinamika perubahan ini menarik untuk dicermati seiring dengan berubahnya regulasi bidang penyiaran. Kedua, dalam dinamika tersebut, terdapat ragam tafsir mengenai eksistensi sebuah LPPL Radio. Bentuk tafsir ini terwujud pada program siar dan isi siarannya. Ketiga, terdapat semangat dan upaya menciptakan sebuah program siar yang dianggap berorientasi kepada kepentingan publik. Meskipun belum terdapat Dewan Pengawas yang bertugas menjamin

program siar tersebut berorientasi kepentingan publik dengan menyediakan akses informasi seluas-luasnya bagi setiap warga Negara.

Peneliti berasumsi, dinamika perubahan peraturan bidang penyiaran menjadi kekuatan yang mendorong lembaga penyiaran milik Pemerintah Daerah untuk berubah. Tetapi rupanya peraturan-peraturan bidang penyiaran tersebut ditafsirkan dengan „luwes“ oleh penanggungjawab dan pengelola LPPL Kanjuruhan. Salah satu konsekuensinya, perubahan status hukum yang telah disahkan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD tidak serta merta mengubah program siar beserta isi yang ada di dalamnya. Secara umum fungsinya tetap sebagai media yang mempromosikan kegiatan-kegiatan pemerintah dan hasil-hasil yang telah dicapai.

Maknanya, terdapat tarik-menarik kekuatan antara regulasi yang berlaku nasional dengan kondisi riil di daerah. Di sisi lain, tarik-menarik kekuatan atau *force relations* tersebut adalah bentuk-bentuk penggunaan kekuasaan (*exercise of power*) sehingga kehadiran kuasa dapat dilihat dan dirasakan.

Relasi seperti diatas memberikan beberapa gambaran. Pertama, banyaknya regulasi yang melingkupi kehidupan radio. Radio dikontrol oleh publik sebagai bentuk pilihan dalam masyarakat yang demokratis, bentuk kepentingan negara dan kepentingan ekonomi. Kedua, radio sangat dekat dengan kehidupan politik dan sebagai pusat kekuasaan di masyarakat, sehingga terdapat relasi pusat-pinggiran. Kerap kali radio dipergunakan sebagai alat untuk mengekspresikan kemerdekaan politik (McQuail, 2005:34).

LPPL merupakan bentuk baru eks-Radio Khusus Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD dibentuk pada tahun 1970 dengan Surat Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan pokok

Pembinaan Siaran Radio. Alasan pemerintah mengeluarkan SK tersebut karena jangkauan siaran RRI masih terbatas. Padahal pemerintah membutuhkan media untuk menyosialisasikan program pembangunan daerah (Sudibyo, 2004: 200). RKPD lahir dari kebutuhan pimpinan di daerah untuk melakukan percepatan pembangunan melalui mobilisasi masyarakat (Siregar, 2001:178).

Perubahan status hukum RKPD yang semula merupakan milik Pemerintah Daerah dimulai ketika Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran diundangkan. Mengacu pada Pasal 1 Ayat 9, lembaga penyiaran yang dikenal dalam sistem penyiaran di Indonesia adalah Lembaga Penyiaran Publik, Lembaga Penyiaran Swasta, Lembaga Penyiaran Komunitas dan Lembaga Penyiaran Berlangganan. Masing-masing lembaga penyiaran diatur kemudian dengan peraturan pemerintah yang berbeda.

Selain mengacu kepada UU 32 Tahun 2002, perubahan status hukum eks-RKPD mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik. Pada Bab Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 3 PP Nomor 11 Tahun 2005:

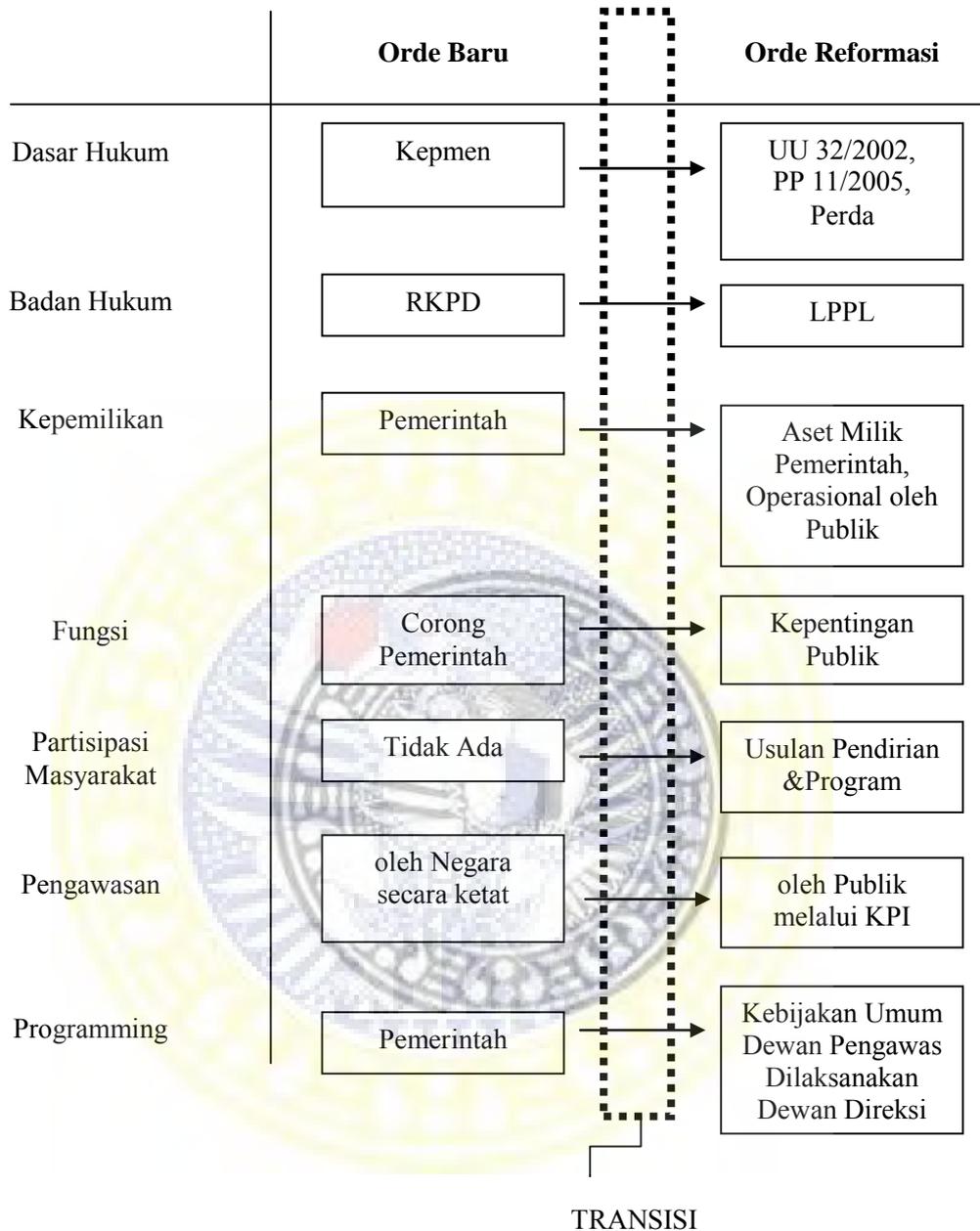
“Lembaga Penyiaran Publik Lokal adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh Pemerintah Daerah, menyelenggarakan kegiatan penyiaran radio atau penyiaran televisi, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat yang siarannya berjaringan dengan Radio Republik Indonesia (RRI) untuk radio dan Televisi Republik Indonesia (TVRI) untuk televisi”

Hingga tahun 2014 jumlah LPPL Radio yang ada di Indonesia mencapai 72 buah yang tersebar di Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan (Rianto *et al*, 2014: 256-264). Sebagai perbandingan, di Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) tercatat 80 Perda (Peraturan Daerah) tentang LPPL yang

telah disahkan. Dari jumlah tersebut 76 Perda mengatur tentang LPPL radio dan 4 Perda lainnya menjadi landasan hukum pendirian LPPL radio sekaligus televisi (jdih.setjen.kemdagri.go.id).

LPPL Radio Kanjuruhan menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Kanjuruhan sebagai landasan hukum keberadaannya. Perda tersebut menegaskan kepemilikan, pengawasan, pengelolaan, sumber dana dan keterlibatan publik. Perda tersebut juga menegaskan bahwa pengelolaan Radio Kanjuruhan dalam masa transisi tidak lagi di bawah Bagian Hubungan Masyarakat melainkan di bawah Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Pemkab Malang.

Media massa dikenali dengan beberapa peran yang dilakukannya. Pertama sebagai jendela informasi yang memungkinkan manusia memperluas penglihatan dan mengetahui apa yang sedang terjadi. Kedua, sebagai cermin dari suatu peristiwa yang merefleksikan apa yang sedang terjadi di masyarakat. Ketiga sebagai *gatekeeper* atau *filter* dengan melakukan pemilihan dan pemilahan terhadap hal-hal yang menjadi perhatian utama. Keempat sebagai *interpreter* yang memperjelas hal-hal yang membingungkan masyarakat. Kelima sebagai forum bagi audiens untuk menyampaikan pendapat dan mendapatkan umpan balik. Keenam sebagai *disseminator* yang memilhkan dan menyampaikan informasi. Ketujuh, menjadi mitra dalam percakapan melalui cara interaktif semu (McQuail, 2005:83).



Gambar I.1. Transisi Diskursus Penyiaran Pemerintah ke Penyiaran Publik

Kendati berkonsep Lembaga Penyiaran Publik, pemerhati media seperti Hinca Panjaitan menganggap kekuasaan tak boleh mengelola media radio atau media lain, termasuk RKPD. Menurutnya, apabila lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif

ingin memberi keterangan kepada publik bisa menggunakan media yang sudah ada (m.tempo.co.id, 1 Agustus 2002).

Pendapat pengamat media tersebut tak bisa dilepaskan dari pengalaman di masa lalu. Pada masa Orla dan Orba media massa menjadi alat kekuasaan. Media massa baik swasta maupun milik pemerintah dipergunakan untuk menggambarkan realitas sosial versi pemerintah. Akibat dari kebijakan tersebut, pada tahun 1960 bermunculan radio ilegal milik mahasiswa yang bersiaran dalam jangkauan siar sempit.

Memasuki era Orde Baru, media massa menjadi alat untuk menyebarkan ideologi pembangunan yang menekankan stabilitas nasional dan mengutamakan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan pada era reformasi ini kecenderungan untuk berorientasi pada publik telah diarahkan peraturan perundangan. Pada Orde Reformasi pedoman umum pembuatan program siaran mengacu pada Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 01/P/KPI/03/2012 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran dan Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 02/P/KPI/03/2012 tentang Standar Program Siaran (SPS).

Kendati secara konsep tampak sudah mapan dan siap untuk diimplementasikan, perdebatan tentang regulasi yang mencerminkan pengarusutamaan kepentingan publik masih mengemuka. Undang-Undang 32 tahun 2002 dianggap menyimpan beberapa masalah. Perundangan di bawahnya juga dianggap membuat lembaga penyiaran publik sulit untuk menjalankan tugas-tugas publiknya dengan leluasa (<http://remotivi.or.id>, 24/1/2014).

Apabila diamati kembali, radio memiliki posisi yang berbeda-beda pada tiap periode sejarah tertentu. Posisi radio dalam suatu periode historis tertentu

menggambarkan bagaimana regulasi mengatur dan membatasi aktifitas penyiaran. Pembatasan tersebut pada akhirnya melahirkan resistensi dari praktisi radio siaran. Pengaturan yang terjadi dalam radio siaran pada dasarnya meliputi pembatasan gagasan-gagasan dan praktik-praktik seperti digambarkan peneliti. (Lihat gambar I.1).

Peneliti memandang penataan program merupakan praktik produksi teks yang berkembang dalam suatu konteks masyarakat tertentu. Teks didefinisikan sebagai segala sesuatu dapat dipergunakan sebagai bahan interpretasi dengan arti lain teks adalah segala sesuatu yang bermakna (Mckee, 2003:4). Teks dan diskursus kerap digunakan dalam kerangka pemahaman yang sama. Keduanya dipahami sebagai unit bahasa yang lebih besar dari kalimat (Chafe 1992 dalam Widdowson 2004:6). Praktik produksi teks tersebut merupakan bagian dari relasi kuasa. Relasi kuasa menghasilkan efek kebenaran (Afandi : 2011).

Teks yang diproduksi LPPL tersebut disirkulasikan kepada audiens dalam satu *setting* sosial tertentu (konteks). Teks-teks tersebut diproduksi dengan mengikuti peraturan tertulis maupun tak tertulis, internal dan eksternal. Modifikasi, penghapusan program, pembuatan program baru hanya dapat berfungsi atau memiliki makna bagi audiens, pemasang iklan, pembuat kebijakan apabila sesuai dengan konteks sosialnya.

Gejala-gejala dalam produksi dan sirkulasi teks ini membawa peneliti pada sebuah gagasan bahwa penataan program merupakan praktik untuk membentuk sesuatu dengan pola tertentu.

Dari sudut pandang *discourse analysis*, praktik-praktik tersebut dilakukan secara sistematis untuk membentuk objek tertentu, dalam hal ini program siar.

Discourse tidak diperlakukan lagi sebagai kelompok-kelompok tanda, tetapi sebagai praktik-praktik yang secara sistematis membentuk objek yang dibicarakan [*dalam praktik itu*, tambahan penulis] (Foucault, 1972:49).

Discourse dipahami sebagai sesuatu yang memproduksi sesuatu yang lain. Struktur *discourse* dapat dirasakan karena sistematisasi ide, pendapat, konsep, cara berpikir dan perilaku dibentuk dalam konteks tertentu dan arena hasil dari cara berpikir dan berperilaku tersebut dapat terlihat. Pada gilirannya, sudut pandang ini tidak bisa meninggalkan produksi teks tanpa melibatkan kekuasaan, kebenaran dan pengetahuan.

1. 2. Research Problem

“Bagaimanakah Relasi Kuasa Bupati Malang-DPRD Kab. Malang-Publik diartikulasikan dalam praktik penataan program siar (*programming*) pada LPPL Radio Kanjuruhan?”

1. 3. Research Question

- a. “Bagaimanakah proses pengambilan keputusan dalam penataan program siar pada LPPL Radio Kanjuruhan yang tercermin dalam praktik-praktik program penyiaran?”
- b. “Bagaimanakah gambaran relasi kuasa relasi kuasa Bupati Malang-DPRD Kab. Malang-Publik dalam praktik penataan program siar pada LPPL Radio Kanjuruhan?”

1. 4. Tujuan Penelitian

- a. Mengungkapkan proses pengambilan keputusan dalam penataan program siar pada LPPL Radio Kanjuruhan yang tercermin dalam praktik-praktik program penyiaran.

- b. Mendeskripsikan relasi kuasa relasi kuasa relasi kuasa Bupati Malang-DPRD Kab. Malang-Publik dalam praktik penataan program siar pada LPPL Radio Kanjuruhan.

1.5. Manfaat Penelitian

1.5.1. Akademis

- a. Melengkapi literatur kajian media khususnya mengenai lembaga penyiaran publik lokal yang dirasa masih kurang.
- b. Memberikan kontribusi teoritis bagi pengembangan konsep-konsep *broadcasting* di lingkungan pemerintah.

1.5.2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dalam proses penataan program siar LPPL.