

BAB III

HARAPAN DAN KUNGKUNGAN KEBIJAKAN PERFILMAN

DI ERA ORDE BARU DAN REFORMASI

Dari beberapa catatan bisa kita lihat bahwa produksi film Indonesia turun drastis secara kuantitas sejak 1994. Hal tersebut terjadi selama masa paling otoriter dalam perpolitikan Indonesia. Kita lihat contoh segar di masa perfilman mulai bangkit yang diawali dengan hadirnya film *omnibus* di bioskop-bioskop publik garapan insan-insan film jebolan satu-satunya sekolah film negeri ini yaitu 'Kuldesak' yang diproduksi pada 1996 yang baru beredar di bioskop-bioskop pada 1998. Selama dua tahun karya mereka terkatung-katung menunggu momentum baik untuk beredar karena salah satunya juga alasan sosial politik di masa itu yang belum memungkinkan. Akhirnya di penghujung kekuasaan Orde Baru, keberanian mereka muncul.

Peralihan politik secara radikal terjadi. Orde Baru dan rezim militeristiknya mundur pada 1998. Ini mengakibatkan berbagai perubahan radikal dalam struktur birokrasi pemerintahan. Penghapusan Departemen Penerangan sejak masa pemerintahan Gus Dur berimbas pada kekisruhan birokrasi dalam dunia film. Produksi film tidak lagi harus melalui permohonan ijin negara, namun demikian masih harus mendapat persetujuan dari Lembaga Sensor Film yang notabene anak kandung Departemen yang telah dibubarkan itu. Namun karena alasan akte kelahirannya ada pada UU perfilman No 8 tahun 1992 yang belum dicabut, maka mereka masih beranggapan LSF masih eksis berdiri dan melakukan kerjanya seperti ketika Orde Baru masih berjaya, meski rancu juga dengan bagaimana mereka melaporkan pertanggungjawaban kepada Menteri

Penerangan sementara Departemen sekaligus Menteri yang bersangkutan telah dihapuskan.

Masih hangat dalam ingatan kita, bahwa akses untuk memproduksi film betul-betul terkonsentrasi di tangan para penguasa negara saat itu, dan lembaga sensor sedang di puncak kuasanya pula bertangan dingin lantaran diberi wewenang penuh untuk 'gunting tempel' karya yang menurut mereka tidak selaras dengan semangat Orde Baru. Para produser film, distributor, pengimpor film, juga pemilik bioskop mau tak mau dikelompokkan ke dalam sebuah organisasi atau konsorsium yang 'direstui' Pemerintah sebagai kelas *less dominant* di bawah represi Pemerintah Orde Baru. Organisasi semacam itu secara simultan dimanfaatkan sebagai '*apparatus*' negara untuk mengendalikan dinamika dunia film Indonesia. Semua produksi film dengan cermat diawasi dan disensor sejak tahap pembuatan naskah. Para pembuat film diorganisasikan dalam sebuah hirarki karir, sehingga akses pembuatan film ada di tangan mereka yang disetujui pemerintah melalui penyediaan Departemen Penerangan (Irwanto 1990: 90)

Prosedur birokratis dan sistem kontrol negara yang keras dan berlapis-lapis menyebabkan produksi film jadi bertele-tele dan penuh risiko. Konsentrasi pelaku film bukan lagi pada bagaimana menghasilkan karya film yang artistik dan estetik namun terpecah lantaran harus berharap-harap cemas dengan persetujuan ijin hingga keluarnya tanda lulus sensor. Tak cukup itu saja, saat penayangan jika terjadi sesuatu hal yang tak diperkenankan oleh penguasa Orde Baru maka sudah barang tentu karya itu harus segera masuk kotak dan yang bersangkutan terlibat masalah harus memberi penjelasan atas karya tersebut. Ini membuahakan kecenderungan membangun swasensor diantara para produser film,

sebab betapapun mereka tak ingin mengambil risiko terlalu tinggi dalam menanam investasi pada pembuatan sebuah film. Akhirnya semua pelaku perfilman 'disopankan' untuk tunduk taat agar masih tetap boleh berkarya dan mencari uang di wilayah perfilman ini. Produksi dan penayangan film betul-betul mahal karena tingkat kendali yang tinggi, dan, sampai tingkat tertentu, karena ketakjelasan nasibnya serta kuatnya penyensoran (termasuk swasensor oleh para produser film).

Oleh karena itu, persoalan kebijakan perfilman, khususnya dalam hal ini Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah yang tepat kaji dan berdaya dukung tinggi untuk majunya perfilman nasional mutlak sangat dibutuhkan. UU No. 8 Tahun 1992 tentang Perfilman yang mengatur persoalan perfilman nasional di era Orde Baru dipandang memiliki beberapa hal penting yang sedikit banyak berbeda dengan UU No. 33 Tahun 2009 yang baru dan ini menarik untuk dikaji.

Persoalan menariknya bukan pada hasil perundang-undangan yang diwujudkan dalam bentuk pasal demi pasal, namun melihat moda produksi kebijakan pada kedua era dimana bentuk kekuasaan (yang tercermin pada sifat pemerintahannya) Orde Baru dan Reformasi (paska Orde Baru) yang berbeda satu sama lain, kemudian cara penguasa/pemerintah mengelola kekuasaan yang tercermin dalam kondisi sosial politik saat melahirkan kebijakan tersebut, serta sejauhmana peran/campur tangan negara dalam melahirkan dan mengelola kebijakan tersebut.

Orde Baru memiliki bentuk kekuasaan yang cenderung represif jika dibandingkan dengan pemerintahan era Reformasi. Orang-orang film takut mengajukan usulan kepada pemerintah, akhirnya mau tak mau pelaku perfilman menjalankan semua kebijakan yang telah digariskan pemerintah Orde Baru itu

dengan tertatih dan penuh beban sekaligus kekhawatiran. Maka perundangan dan hasil kebijakan yang dilahirkan dalam latar belakang pemerintahan dengan kondisi sosial politik yang represif dan hegemonik seperti itu cenderung *top down*. Sementara itu Undang-undang Perfilman yang sifatnya *top down* (di era Orde Baru berkuasa) sudah tidak sesuai lagi dengan semangat jaman dan kondisi masyarakat sekarang ini. Hal ini bisa kita lihat pada produk kebijakan perfilman era Orde Baru yaitu UU No 8 Tahun 1992 yang ketat, mengikat, *top down* mengatur para pelaku perfilman hingga *level* praktis sekalipun. Hasilnya, tumbuh-kembang perfilman nasional terhambat saat itu, hingga pada kondisi yang dapat dikatakan ‘mati suri’.

Maka dalam kondisi ‘mati suri’ tersebut perfilman nasional sangat minim dalam jumlah pun minim dalam kualitas. Para pengusaha film yang notabene berorientasi pada keuntungan finansial semata mencoba-coba menyasati kelesuan perfilman nasional dengan memproduksi film-film ‘jorok’ yang mengumbar nafsu dan sensualitas serta erotisme semata tanpa pegangan cerita yang kuat dan ide orisinil yang mempunyai muatan moral yang bijak.



Gambar 5. Poster film “Janda Kembang”

Kelesuan film nasional salah satu musababnya dari derasnya arus film impor yang masuk ke Indonesia tak terbendung, memanfaatkan terlenanya/kejenuhan lembaga-lembaga film bentukan pemerintah yang mudah dikelabui meski nyata-nyata tak layak tayang/*published* dan sekaligus tuntutan pasar (para pengusaha bioskop) yang mau tak mau untuk usahanya bisa terus berjalan harus ada film yang diputar di bioskopnya. Sementara film-film pengumbar nafsu menjanjikan keuntungan yang berlipat selain biaya produksinya yang juga murah. Kondisinya kemudian semakin parah dan publik enggan pergi ke bioskop semakin meyakinkan bahwa film nasional telah mati. Pemerintah-pun tak mampu berbuat apa-apa dan cenderung menyerahkan pada keadaan hingga runtuhnya kekuasaan Orde Baru.



Gambar 7. Bioskop Megaria di Jakarta

Keyakinan publik atas potensi film nasional yang mampu berkiprah di negeri sendiri terobati dengan kemunculan “Petualangan Sherina”, “Ada Apa Dengan Cinta?”, “Laskar Pelangi” dan sebagainya yang meski dalam kondisi sosial politik negara yang tidak menentu sekalipun masih dapat eksis menemukan

panggungnya kembali di bioskop negeri, dan publik kembali berbondong-bondong mendatangi bioskop yang telah lama ditinggalkan. Sementara itu Pemerintahan baru (Reformasi) belum terkonsentrasi untuk mengurus film, namun meski begitu film nasional tetap bisa bertahan.

Pemerintahan era Reformasi dengan agenda politik dan perubahan disana-sini sungguh berat untuk berdiri apalagi berjalan lantaran dibebani dengan amanat desakan keinginan rakyat yang besar, yang telah lama terkungkung di era Orde Baru. Akhirnya perfilman diurus pula oleh Pemerintahan yang baru yaitu Reformasi diawali dengan desakan beberapa pelaku perfilman yang telah lama menyoroti usangnya UU No 8 Tahun 1992 buah tangan Orde Baru yang tak lagi relevan untuk dilaksanakan. UU perfilman baru yang mengakomodir aspirasi pelaku perfilman sangat dinanti dan peran Pemerintah begitu ditunggu-tunggu. Cukup lama dari waktu desakan publik film itu akhirnya draft usulan perfilman nasional jadi. Lahirlah kemudian UU No 33 Tahun 2009.

Lahirnya kebijakan perfilman yang baru, yang menggantikan UU perfilman buatan Orde Baru bukannya melenggang tanpa masalah. Orde Reformasi sejak lahirnya sebenarnya telah menanggung beban berat perombakan sistem tata negara. Artinya sebenarnya Reformasi lahir dalam kondisi sosial politik yang kronis. Kemudian tumbuh lambat laun di tengah kondisi masyarakat yang serba curiga. Reformasi lemah pada persoalan ketegasan dan kesigapan mengambil langkah cepat untuk mengatasi masalah-masalah kronis yang ditinggalkan Orde Baru. Mengaca dari beberapa hal tersebut, kita dapat mengkaji ulang dalam latar belakang situasi dan kondisi yang bagaimana kebijakan perfilman tersebut dilahirkan, kemudian bagaimana peran penguasa/Pemerintah

mengasuh dan mengelola kebijakan tersebut sekaligus dapat melihat seberapa dalam campur-tangan Pemerintah dalam melahirkan undang-undang.

Para pelaku perfilman nasional dituntut mampu secara dewasa melahirkan secara mandiri Undang-undang perfilman sesuai aspirasi mereka dan mengakomodasi semangat jaman. Kenyataannya seringkali munculnya usulan undang-undang dan peraturan atas perfilman dari orang-orang film dibantah dan digembosi oleh orang-orang film itu sendiri. Dalam tubuh organisasi perfilman maupun profesi di bidang film terdapat berbagai organisasi bahkan komunitas yang masing-masing kepala membawa kepentingannya sendiri-sendiri yang ketika dinegosiasikan untuk diajukan menjadi sebuah usulan perundangan tidak mampu mengakomodir aspirasi beberapa pihak. Hal ini ironis dengan semangat reformasi yang menyediakan wadah untuk mandiri berkiperah. Sekali lagi kepentingan organisasi dan individu menjadi batu sandungan yang besar. Kepentingan mulia memajukan perfilman nasional kadang tercampur dan terkalahkan dengan kepentingan ekonomis yang meletakkan film murni sebagai komoditas belaka.

Media massa baik cetak maupun elektronik oleh Undang-undang perfilman yang baru ini tidak disebut-sebut sebagai sarana, partner, dan wadah bahkan motor penggerak pertumbuhan kembali film nasional yang terpuruk. Kritik film masih belum menemukan panggungnya di media, sementara pemberitaan dan artikel tentang film di media massa masih saja sebatas resensi yang pada ujungnya promosi film dan kehebatan serta ganteng dan cantiknya (bahkan seksi) artis pendatang baru, semangat yang muncul justru komodifikasi. Selain itu berita tentang film di media senang mengekspose persoalan dan polemik orang-orang film di belakang layar bukan prestasi yang diraih.

A. PERATURAN PEMERINTAH DI BIDANG PERFILMAN DARI PENGUASA KE PENGUASA

Mengkaji bagaimana moda produksi kebijakan penguasa Negara melahirkan Undang-undang perfilman tampaknya perlu kita runut ke belakang bagaimana rentetan Undang-undang perfilman tersebut dilahirkan. Sebagian besar kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan persoalan film sebagai komoditas dagang dan bagaimana seharusnya Negara melindungi film nasional, mengamankan pasar dan distribusi film.

Kita lihat sejak kepemimpinan Menteri Penerangan B.M.Diah (1967–1970) mengeluarkan Keputusan Menteri Penerangan No.71/SK/M/1967 tentang pengumpulan dana impor untuk kemajuan perfilman nasional. Film pada era itu berada di bawah naungan Menteri Penerangan, oleh karena itu setiap Menteri mengeluarkan kebijakan. Contohnya ketika masa itu ekonomi Indonesia mengalami kemerosotan sampai titik terendah, maka dibuka lebar kran impor film, namun sekaligus memanfaatkan film impor ini untuk mensubsidi/membantu tumbuhnya film Indonesia. Namun demikian yang terjadi justru di luar harapan. Penggarap film lebih tergiur untuk memasok film dari luar, dengan demikian dia tidak perlu merogoh kantong dalam-dalam untuk menggarap film dengan keuntungan yang belum tentu setimbang. Dampaknya semakin banyak importir film, dan pasti terjadi persaingan karena melihat peluang yang menjanjikan, maka mereka ganti haluan ingin jadi importir.

Persoalan yang muncul yaitu persaingan yang tidak sehat antar para importir film. Bahkan ada beberapa importir mengincar film yang sama, meskipun peraturan pada waktu itu tidak memungkinkan. Film impor dikenakan

‘sumbangan wajib’ atas nama ‘sumbangan film impor untuk rehabilitasi film nasional, yang juga dikenal sebagai ‘saham produksi’ sebesar Rp 250.000 (Dua ratus lima puluh ribu rupiah) untuk tiap judul film impor dan hanya boleh memasukkan 2 copy film. Sumbangan atau pun pungutan ‘sukarela terpaksa’ ini dikelola oleh Yayasan Film sedang pembuatan film percontohan dibiayai oleh dana tersebut diatur oleh Dewan Produksi Film Nasional (DPFN). Kebijakan ini tentu saja berdampak pada berkurangnya film asing di Indonesia, namun belum signifikan. Gedung bioskop mulai merambah sampai kota-kota kecil di daerah sehingga secara kedekatan maupun ekonomis dapat dijangkau masyarakat sekaligus mendapat hiburan.

Pada masa kepemimpinan Pak Boediardjo, kebijakan berganti lagi. Kali ini atas nama kemajuan film dalam negeri, ditetapkan quota film impor setiap tahun yang membatasi jumlah judulnya, namun jumlah copy bertambah dari 2 menjadi 4. Dengan Keputusan Menteri Penerangan No.74/Kep/Menpen/73, Menteri Boedihardjo lebih menggunakan pendekatan kuantitas atau jumlah. Maka untuk mendorong peningkatan angka produksi film dibukalah kredit yang diambilkan dari pengelolaan dana film impor. Namun demikian ironisnya dana pinjaman yang berbentuk kredit itu tak pernah kembali.

Pak Boediardjo membentuk Badan Koordinasi Impor Film (BKIF) dengan 3 kelompok yaitu Mandarin, Eropa-Amerika dan Asia Non Mandarin, karena film asal negara ini sudah merambah di Indonesia dan disenangi penonton. Dewan Produksi Film Nasional (DPFN) dibubarkan karena film-film yang dibuat kualitasnya tak sebagaimana diharapkan tetapi memakan biaya banyak.

Hal yang dirasa mampu memacu meningkatnya produksi film nasional adalah terbitnya SK Menpen No 71 tentang Modifikasi Dana SK 71 yaitu dengan memanfaatkan dana untuk memberi kredit produksi untuk setiap judul film Indonesia yang memenuhi persyaratan sebesar Rp 7.500.000 (Tujuhjuta limaratus ribu rupiah). Patut dicatat adanya perkembangan pertumbuhan bioskop yang semakin jauh masuk sampai kota-kota kecil di daerah yang menjadi tempat bagi penggemar film Indonesia dan menjadi ajang hiburan murah meriah bagi rakyat.

Menteri Penerangan kemudian dijabat oleh Mashuri (tahun 1975-1977) yang juga mengeluarkan kebijakan perfilman: Keputusan Menteri Penerangan No.47/Kep/Menpen/76 tentang memperluas penggunaan dana impor, yang sebelumnya untuk penggunaan produksi film, perfilman secara umum, dan media massa, namun kemudian diambil pula untuk keperluan dana taktis Menpen. Selain itu ada peraturan wajib produksi untuk para importir. Dengan demikian kualitas Film turun karena tidak ditangani/digarap oleh orang yang betul-betul memiliki keahlian dalam bidang perfilman. Menyusul kemudian yang turut kacau adalah tata edar film. PT. Perfin (SKB tiga menteri; menpen, mendik, mendagri), bioskop wajib memutar film Indonesia 2x.

Setiap kali pergantian Menteri akan diikuti pergantian/perubahan Kebijakan. Artinya selalu ada perubahan. Peraturan ‘Wajib setor saham produksi’ kemudian diubah menjadi ‘wajib produksi’. Aturannya untuk dapat memasukkan 5 judul film impor harus memproduksi dulu 1 film Indonesia. Sehingga di masa itu muncul Secara bergurau disebut wajib 5:1. Kemudian diperketat menjadi 3:1. Walau ada kewajiban membuat 1 film , jumlah judul tetap dibatasi dengan kuota.

Di bawah Menpen Mashuri ada kesepakatan Kebijakan 3 Menteri (Menpen, Mendagri dan Mendikbud) tentang wajib putar dan wajib edar film Indonesia di bioskop. Karena ada kewajiban dan keharusan, mau tak mau film Indonesia harus diputar di gedung bioskop. Sebagai perbandingan saja antara film asing dan Indonesia pada kurun waktu tahun 1974 - 1980 : Film Indonesia 507 dan film asing 2317, artinya film Indonesia kurang dari seperempatnya film asing.

Hal ini menggelitik nurani para insan film yang khawatir melihat perkembangan film impor. Rupanya penonton senang film yang tidak Indonesiawi yang marak dengan adegan sex dan kekerasan dan keinginan pasar ini diikuti oleh sebagian produser film kita. Pada akhir tahun 1980 MMPI (Majelis Musyawarah Perfilman Indonesia) yang anggotanya terdiri dari PPF (Persatuan Perusahaan Film Indonesia), PARFI (Persatuan Artis Film Indonesia) KFT (Kesatuan Karyawan Film dan Teve), terusik dan tumbuh keinginan mencegah perkembangan yang tak sehat ini. Insan film harus punya Kode Etik Film. Apalagi dirasa adanya tumpang tindih antara BSF, dan ketidaktaatan terhadap peraturan dari sebagian insan film. Ada film yang sudah dipotong tetapi disambung lagi, atau penailan batas umur tak ditepati oleh pengusaha bioskop.

Pada tahun 1981 untuk pertama kali diadakan seminar Kode Etik Produksi Film Indonesia di Jakarta oleh insan perfilman. Dari seminar itu mengental ide tentang pentingnya Kode Etik Film, agar dapat meminimalkan dampak tontonan yang ranum dengan sex. Dengan kode etik diharapkan para insan film sejak awal produksi sudah menerapkan kode etik dan mampu menyaring sendiri sehingga adegan yang tidak Indonesiawi tak perlu digunting oleh Badan Sensor Film karena sudah ditiadakan oleh sutradara dan produser.

Dengan demikian kreatifitas yang dianut oleh insan kreatif tak akan dipasung. Seminar menghasilkan 5 butir pemikiran yang menjadi jiwa insan perfilman, yaitu:

1. Film Indonesia seharusnya memiliki tema sentral mengenai situasi dan kondisi manusia Indonesia yang menjadi sifat dan ciri khas kepribadian dalam lingkungan yang wajar.
2. Film merupakan hiburan yang membuat luhur pikiran ,mental, rohani dan cita-cita .
3. Film sebagai produksi kebudayaan dapat mendorong masyarakat untuk memelihara dan memupuk kebudayaan yang dimilikinya sebagai proses humanisasi..
4. Larangan terhadap penyajian adegan-adegan yang berefek pada penurunan nilai-nilai moral penonton.
5. Dalam penampilan kontradiksi dramatik antara kebaikan dan kejahatan perimbangan jumlah adegan minimal harus sama.

Kode Etik yang dihasilkan juga dimaksudkan untuk menjaga susila manusia Indonesia. Tercermin aturan mana yang boleh dan mana yang harus dihindari karena bisa menyinggung tata susila dan budaya Indonesia.

1. Kesucian lembaga pernikahan dan rumah tangga harus dijunjung tinggi.
2. Tidak membenarkan dan menganggap wajar hubungan seks liar/bebas di luar pernikahan yang sah..
3. Dikecualikan apabila adegan perzinahan (hubungan seks di luar hukum) sangat diperlukan untuk membangun konstruksi dramatik. Namun adegan ini tidak boleh disajikan dengan terang-terangan namun harus diungkapkan secara artistik dan teknik dalam bentuk metafora.

4. Dilarang dengan terang-terangan menyajikan nafsu birahi (ciuman merangsang dengan mulut terbuka, pelukan penuh hawa nafsu, sikap dan perbuatan yang menimbulkan rangsangan seks yang rendah).
5. Dilarang menampilkan adegan rayuan untuk melakukan hubungan seks/perkosaan secara terinci , kecuali jika terpaksa demi konstruksi dramatik namun harus berfungsi bahwa perbuatan tersebut dilarang oleh agama dan dapat menimbulkan akibat buruk (bagi yang menirunya).
6. Dilarang adegan tarian/gerak-gerik/isyarat tubuh yang menggugah asosiasi penonton pada kegiatan seksual yang menimbulkan kesan kecabulan.
7. Dilarang menyajikan adegan dengan pakaian terlalu minim yang dapat merangsang nafsu birahi.
8. Dilarang menyajikan adegan telanjang bulat, sungguhpun dalam bentuk samar-samar, bahkan dalam bentuk imajinasi yang ditampilkan melalui reaksi yang tidak senonoh para pelakunya.
9. Dilarang menampilkan adegan penelanjangan yang tidak perlu dan tidak senonoh termasuk kehidupan nyata dari orang pribumi suatu negara asing (kecuali untuk film pendidikan dan dokumenter, dengan syarat tidak menimbulkan kesan memuakkan).
10. Dilarang menampilkan cara dan teknik pelacuran serta perbudakan wanita (kecuali dalam konteks kutukan dan harus ditampilkan dengan metode simbolis).
11. Dilarang menampilkan aborsi sebagai tema cerita (kecuali dalam konteks pencegahan, kutukan dan ditampilkan dengan metode simbolik). Tidak boleh disajikan sebagai bahan komedi.

12. Dilarang menampilkan adegan-adegan : seksual dalam kamar tidur; hukuman mati; operasi pembedahan serta kelahiran bayi; cara penyuntikan atau penggunaan narkotika (apabila terpaksa demi tuntutan cerita harus dengan penuh pertimbangan dan hati-hati).
13. Dilarang menjadikan kesehatan seks dan penyakit kelamin sebagai tema sentral sebuah cerita film (kecuali untuk tujuan edukatif).
14. Dilarang menampilkan alat seks atau kelamin, ketelanjangan dalam wujud nyata atau dalam bentuk imajinasi. Bentuk tubuh dilarang ditampilkan secara berlebihan dan tidak senonoh (kecuali untuk bayi dan anak-anak di bawah umur).
15. Kelainan seks (hubungan seks tidak wajar/murtad) hanya boleh ditampilkan secara terselubung. Kehidupan seks hewan dilarang, kecuali untuk tujuan edukasi.

Karena Kode Etik disusun sendiri oleh para praktisi dan seniman film tentu saja diharapkan ditaati dan bila dilanggar, akibatnya akan menimbulkan beban moral. Apabila Kode Etik Produksi Film Indonesia dilaksanakan dengan jujur, benar dan nalar, maka dijamin klasifikasi film Indonesia akan terjadi secara wajar dan alamiah, tidak perlu diatur-aturlagi. Tetapi kenyataannya toh masih ada yang tak menaati kode etiknyasendiri, bahkan merasakan bahwa regulasi akan mengekang kreatifitas, sebab film sudah memasuki area bisnis yang menjanjikan dan harus berani bersaing dan meniru apa yang digemari meskipun berlawanan dengan Kode Etik yang dibuat sendiri.

Tahun 1978 – 1983 yang menjabat Menteri Penerangan adalah Ali Moertopo. Sekali lagi kebijakan pemerintah soal perfilman mengalami perubahan. Keputusan Menteri Penerangan No.224/Kep/Menpen/1978 berisi

tentang Penggunaan dana impor film untuk hal-hal berikut: (a) subsidi penuh film kultural edukatif sesuai Dewan film (b) kredit penuh (c) kredit investasi berimbang (d) kredit prestasi untuk film siap edar. Ada ketentuan bahwa film Indonesia harus *Cultural Edukatif* dalam Keputusan Menteri tersebut. Tentu saja tafsir kultural edukatif ini bisa bermakna bias. Semua Produser pasti merasa film yang dibuatnya adalah film yang *cultural edukatif*. Wajib produksi dihapus namun sebagai gantinya dikenakan wajib sumbang atas nama Dana Sertifikat Produksi sebesar Rp 2.500.000 (Dua juta lima ratus ribu rupiah) bagi tiap judul film yang diimpor. Uang ini untuk meningkatkan apresiasi film sekaligus juga untuk membiayai produksi film percontohan. Pada masa itu ditetapkan Pola Dasar Pembinaan & Pengembangan Perfilman Nasional (P4N).

Menpen Harmoko yang menjabat tahun 1983-1996. Bung Moko dikenal dekat dengan rakyat dan mampu menjalin komunikasi sampai ke pelosok desa, maka tak heran bila masyarakat di pelosok bisa menikmati film dari bioskop keliling yang memutar film Indonesia. Dipopulerkan jargon film Indonesia harus bersifat Tontonan yang sehat sekaligus Jadi Tuntunan. Besaran dana impor meningkat. Importir juga melayani kebutuhan stasiun televisi swasta. Dana Sertifikat Produksi yang semula Rp 2,5 juta diubah menjadi Rp 3.500.000 (Tiga juta limaratus ribu rupiah) dan masih pula dipungut Rp 1.000.000 (satu juta rupiah) untuk setiap tambahan copy film jumlah maksimal 10 copy. Apa makna tambahan copy ini? Berarti bahwa film impor masih tetap banyak yang menggemarinya dan jumlah bioskop juga bertambah. Walau diupayakan quota film impor dibatasi tetapi toh perkembangan film dalam negeri masih kalah jumlah.

Adanya Festival Film Indonesia dipercaya bisa menjadi pemacu dan pemicu tumbuhnya perfilman Indonesia, maka diupayakan terselenggara secara teratur. Karena itu ada Panitia Tetap (Pantap) FFI. Dengan demikian diharapkan festival film dapat direncanakan dan dilaksanakan secara teratur pula. Dengan upaya ini apresiasi masyarakat terhadap film Indonesia secara pelan meningkat. Diadakan juga kerjasama sesama anggota negara Asean, bahkan pada waktu itu kebijakan perfilman kita menjadi model bagi sesama Negara Asean. Mulailah rakyat menyukai film Jepang yang membawa warna baru, Thailand, dan produk Asia lainnya. Dewan Film Nasional dilanjutkan dan diberdayakan karena film mulai terasa getarnya untuk pembangunan bangsa. Ternyata jumlah film Indonesia juga secara bertahap meningkat. Di samping ini kebijakan yang diterapkan juga secara tidak langsung menyebabkan semakin kukuh bahkan dikendalikan oleh group.

Setelah era Menteri Penerangan Harmoko berakhir dilanjutkan kemudian oleh Menpen Hartono (1996-1997) & Menpen Alwi Dahlan (1997-1998). Dalam dua masa kepemimpinan dua Menteri Penerangan tersebut tak ada perubahan kebijakan yang berarti (Sen, 2009: 89-92)

Pada periode transisi (1998-1999) yang menjabat sebagai Menteri Penerangan terakhir adalah Yunus Yosfiah (karena kemudian Departemen Penerangan dibubarkan Presiden Abdurrahman Wahid). Film impor membanjir tak terbendung, produksi film nasional masih terbatas, tak ada batasan siapa yang boleh jadi importir, tetapi importir tetap dipungut dana sertifikasi produksi untuk membantu copy film karena krisis ekonomi. Kemudian tak jelas penyetoran dana sertifikasi kemana. (Menurut Rudy S. Sanyoto (2004) dana tersebut habis untuk operasional BP2N).

B. MELIHAT BIOSKOP DI INDONESIA DARI BELAKANG LAYAR

Persoalan perbioskopian adalah satu hal tersendiri dalam Perfilman. Bicara tentang bioskop adalah bicara mengenai *outlet* penayangan hasil karya film yang biasanya berbahan baku pita seluloid dan penayangannya menggunakan projector khusus. Mengapa menjadi satu persoalan tersendiri? Karena perusahaan bioskop dapat dikatakan bisnis murni. Bagian dari industri film dimana mau tidak mau, ada atau tidak ada film, bisnis tersebut haruslah tetap jalan. Karena selain pajak lokasi/tempat, pajak keramaian, bahkan pajak tontonan sudah dikenakan. Maka tidaklah heran jika para pengusaha bioskop secara mati-matian harus mengusahakan bioskopnya tetap harus memutar film dalam sehari jangan sampai kursi teater ada yang kosong.

Ide yang berkembang adalah peningkatan jumlah produksi film hingga 200 film setahun oleh Kementerian Pariwisata di bawah kepemimpinan Jero Wacik. Angka target tersebut oleh salah satu pengurus GPBSI (Gabungan Pengusaha Bioskop Seluruh Indonesia) dirasakan sebagai sebuah kejanggalan. Dari pihaknya sangat memahami betul, untuk mendapatkan angka target haruslah dipertimbangkan dulu jumlah layar yang tersedia dan jumlah bioskop dengan berapa kali jam tayang. Belum lagi persoalan tema menarik yang disuguhkan oleh film sehingga diminati penonton.

Jika dahulu di Orde Baru bioskop mulai marak tak hanya satu teater, maka di era Reformasi bisnis bioskop berkembang sungguh megah. Konsep sinepleks diadaptasi semakin *entertaining*. Bioskop Indonesia kebanyakan dipenuhi film Amerika karena kebijakan pemerintah melonggarkan kendali atas film impor dan mengetatkan kendali produksi film local. Inilah kemenduaan atau

bahkan ironi ketika pemerintah pada saat bersamaan melonggarkan aturan impor (Sen 2004:31) sekaligus menekan para pembuat film yang mengekspresikan “identitas nasional” dalam karya-karya mereka dengan begitu banyak arahan dan kontrol atas segala yang diekspresikan dalam film.