

BAB I **PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan politik yang terjadi setelah tahun 1998 menandai babak krusial dalam sejarah Indonesia, yang tidak hanya mengubah sistem ketatanegaraan, tetapi juga berdampak besar terhadap pola penyusunan kebijakan publik, termasuk dalam ranah kebudayaan. Film sebagai medium budaya ternyata menjadi salah satu indikator sensitif terhadap perubahan politik ini. Pada masa transisi tersebut, terjadi dinamika tarik-menarik antara keinginan untuk kebebasan berekspresi dengan wargan kontrol dari rezim sebelumnya. Salah satu sektor yang mengalami pergeseran signifikan adalah dunia perfilman nasional. Pada masa Orde Baru (1966–1998), perfilman tidak sekadar berfungsi sebagai sarana hiburan, melainkan dijadikan instrumen negara untuk menyebarluaskan ideologi resmi. Hal ini diwujudkan melalui pengawasan ketat terhadap proses produksi, alur cerita, hingga distribusi film.¹ Dalam konteks ini, warisan Orde Baru telah menciptakan mentalitas ketergantungan terhadap negara di kalangan sineas. Sistem sensor yang ketat berdampak pada terhambatnya perkembangan estetika film Indonesia. Ironinya, banyak sineas justru menemukan celah kreatif dalam keterbatasan tersebut. Namun, perubahan politik 1998 menjadi titik balik yang memungkinkan eksplorasi tema-tema yang sebelumnya tabu. Dengan demikian, reformasi memberi napas baru bagi perkembangan sinema nasional.

Dalam konteks ini, kebijakan perfilman Orde Baru bukan sekadar kebijakan teknokratik, melainkan sarat muatan ideologis. Film pada masa tersebut telah

¹ Seno Gumira Ajidarma, *Layar Kaca: Film dan Politik di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 45–47.

direduksi menjadi medium propaganda yang mendukung narasi pembangunan versi negara.² Fenomena ini mencerminkan bagaimana kekuasaan dapat memanipulasi seni untuk kepentingan politik. Kritik terhadap ketidakadilan sosial, kekerasan oleh aparat, atau keberagaman identitas yang menyimpang dari versi resmi, disingkirkan melalui mekanisme sensor atau pelarangan. Secara tidak langsung, kebijakan ini telah memicu munculnya sinema bawah tanah yang bersifat subversif. Undang-Undang No. 8 Tahun 1992 menyediakan legitimasi hukum bagi intervensi negara dalam seluruh proses kreatif dan eksibisi film di Indonesia. Praktik intervensi negara ini mencerminkan bagaimana rezim Orde Baru menggunakan film sebagai alat rekayasa sosial.

Tumbangnya rezim Soeharto dan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 136 Tahun 1999 yang membubarkan Departemen Penerangan menandai pergeseran penting dalam arah kebijakan perfilman. Perubahan ini tidak hanya mengakhiri dominasi negara atas media dan penyebaran informasi, tetapi juga memunculkan kekosongan kebijakan yang cukup mencolok.³ Situasi transisi ini menciptakan euphoria sekaligus kebingungan di kalangan sineas. Banyak produser yang ragu-ragu mengambil risiko memproduksi film bernuansa kritis. Di sisi lain, tumbuh semangat baru untuk mengeksplorasi tema-tema yang sebelumnya terlarang. Festival-festival film independen mulai bermunculan sebagai bentuk resistensi terhadap pola lama. Kekosongan kebijakan ini juga menciptakan peluang bagi inovasi dan eksperimen dalam pembuatan film.

² Krishna Sen, *Indonesian Cinema: Framing the New Order* (London: Zed Books, 1994), hlm. 89–92.

³ Ariel Heryanto, *State Terrorism and Political Identity in Indonesia* (New York: Routledge, 2006), hlm. 112–115.

Dalam konteks inilah, muncul aktor-aktor baru dari kalangan komunitas film independen, akademisi, dan organisasi profesi yang berupaya mengisi kekosongan kelembagaan tersebut. Mereka tidak hanya memproduksi film-film bertema kritis yang sebelumnya dianggap tabu—seperti tentang gender, kekerasan negara, identitas keagamaan, dan trauma kolektif sejarah—tetapi juga aktif mengadvokasi pembentukan kerangka kebijakan yang lebih terbuka dan demokratis.⁴ Gerakan ini menandai bangkitnya kesadaran baru di kalangan sineas tentang peran strategis film. Komunitas film mulai mengorganisir diri dalam berbagai forum diskusi dan workshop. Upaya advocacy mereka berhasil mendorong perubahan kebijakan di tingkat nasional. Terbentuknya Masyarakat Film Indonesia (2001), Komite Film Nasional (2002), serta penyelenggaraan festival-festival film independen menjadi tonggak penting dalam proses transformasi kebijakan tersebut. Dengan demikian, kolaborasi antara berbagai elemen masyarakat sipil semakin memperkuat posisi film dalam konteks kebudayaan.

Periode transisi antara 1998 hingga 2009 menjadi fase yang signifikan untuk dikaji secara historis karena menggambarkan proses peralihan dari sistem kontrol otoriter menuju bentuk tata kelola perfilman yang lebih dialogis antara negara dan masyarakat.⁵ Dinamika ini tercermin dalam berbagai polemik publik tentang batas-batas kebebasan berekspresi. Berdebarnya kepentingan antara kelompok konservatif dan progresif dalam kebijakan perfilman. Munculnya divisi-divisi baru

⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman*, Pasal 3 ayat 2.

⁵ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 136 Tahun 1999 tentang Pembubaran Departemen Penerangan*.

di tubuh pemerintah yang khusus menangani perfilman. Dalam kerangka studi kebijakan publik, dinamika ini tidak dapat dipahami secara linier, melainkan sebagai hasil dari proses negosiasi, interaksi antara berbagai aktor kebijakan, serta pergulatan wacana budaya yang hidup dalam masyarakat. Perubahan ini juga menciptakan ruang bagi diskusi yang lebih terbuka mengenai nilai-nilai budaya dan identitas nasional.

Penelitian ini berada dalam ranah kajian sejarah kebijakan, dengan fokus pada upaya merekonstruksi perubahan dalam kebijakan perfilman nasional melalui analisis atas dokumen-dokumen resmi negara.⁶ Pendekatan ini memungkinkan dilakukannya pembacaan kritis terhadap dokumen-dokumen resmi. Terungkapnya berbagai kepentingan yang bersaing dalam proses formulasi kebijakan. Dengan pendekatan ini, kebijakan dipahami bukan hanya sebagai hasil produk hukum formal, tetapi juga sebagai medan kontestasi antara ideologi, kekuasaan, dan ekspresi publik dalam ranah budaya visual. Melalui analisis ini, dapat dilihat bagaimana kebijakan perfilman mencerminkan dinamika sosial dan politik yang lebih luas.

Pendekatan ini juga menekankan bahwa perubahan kebijakan merupakan hasil dari dinamika interaktif antara berbagai aktor—baik negara, komunitas profesi, media, maupun masyarakat sipil.⁷ Temuan ini sangat relevan untuk memahami konteks Indonesia pasca-reformasi. Oleh karena itu, kebijakan perfilman tidak dapat dipahami semata-mata sebagai hasil keputusan lembaga

⁶ Eric Sasono, "Film Independen Indonesia Pasca-Orde Baru," *Jurnal Perfilman Indonesia* 15, no. 2 (2010): 23–41.

⁷ Marshall Clark, "Indonesian Cinema after the New Order: Going Underground," *South East Asia Research* 18, no. 1 (2010): 73–95.

formal, melainkan sebagai produk dari pergulatan wacana dan kepentingan dalam arena publik pasca-otoritarianisme. Dengan demikian, film menjadi salah satu medium yang mencerminkan perubahan sosial dan politik yang terjadi di masyarakat.

Penelitian ini menjadikan dokumen kebijakan sebagai sumber primer untuk menelusuri bagaimana relasi antara negara dan kebebasan berekspresi mengalami pergeseran selama masa transisi demokrasi.⁸ Analisis terhadap dokumen-dokumen tersebut mengungkap perubahan paradigma dalam memandang peran negara. Tujuan utamanya adalah untuk merekonstruksi perubahan kebijakan perfilman sepanjang 1998 hingga 2009 secara historis, yaitu sebagai proses negosiasi antara semangat liberalisasi dengan kebutuhan akan tata kelola industri kreatif yang berkelanjutan. Dengan menelaah dokumen resmi, artefak film, dan arsip publik lainnya, penelitian ini berusaha menjawab bukan hanya pertanyaan tentang apa yang berubah, tetapi juga bagaimana perubahan itu berlangsung, serta apa dampaknya bagi lanskap budaya visual Indonesia. Dengan demikian, kajian ini tidak hanya dimaksudkan untuk menggambarkan konteks perubahan kebijakan perfilman, tetapi juga untuk menempatkan film sebagai ruang artikulasi politik dan budaya, yang mencerminkan kompleksitas dinamika demokrasi Indonesia pasca-Orde Baru.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk mengajukan proposal penelitian berjudul Transformasi Kebijakan Perfilman Indonesia Era Reformasi (1998–2009).

⁸ David Hanan, "Cultural Specificity in Indonesian Film," dalam *Film in Southeast Asia: Views from the Region*, ed. David Hanan (Hanoi: Vietnam Film Institute, 2001), hlm. 123–145.

B. Rumusan Masalah

Dalam dinamika perubahan sosial dan politik Indonesia era Reformasi, kebijakan perfilman mengalami pergeseran yang mencerminkan ketegangan antara upaya deregulasi, tuntutan demokratisasi, dan kebutuhan membangun industri kreatif yang berkelanjutan. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan beberapa pertanyaan utama sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan kebijakan perfilman nasional Indonesia dalam dokumen resmi negara selama periode transisi antara tahun 1998 hingga 2009?
2. Apa saja bentuk negosiasi dan konflik yang terjadi antara negara dan aktor non-negara (seperti komunitas film, organisasi profesi, dan masyarakat sipil) yang tercermin dalam isi dan struktur dokumen kebijakan perfilman pada periode tersebut?
3. Apa dampak dari perubahan kebijakan ini terhadap struktur kelembagaan perfilman nasional dan kebebasan berekspresi dalam konteks budaya visual di Indonesia yang tercantum dalam dokumen kebijakan?

Pengkajian umum masalah dibatasi oleh batasan spasial dan temporal. Dalam penelitian ini, batasan spasial difokuskan pada kebijakan perfilman dalam lingkup nasional Indonesia, khususnya sebagaimana tercermin dalam dokumen resmi negara (pusat), termasuk lembaga pemerintah (seperti Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata), Komite Film Nasional (KFN), serta komunitas film nasional yang berpusat di kota-kota besar seperti Jakarta, tempat pengambilan keputusan dan advokasi kebijakan berlangsung secara dominan.

Penelitian ini dibatasi secara temporal pada kurun waktu 1998 hingga 2009, yaitu sejak runtuhnya rezim Orde Baru dan dimulainya masa Reformasi (ditandai dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 136 Tahun 1999 tentang pembubaran Departemen Penerangan) hingga pengesahan Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman yang merepresentasikan puncak pergeseran paradigma kebijakan perfilman nasional dari otoriter ke partisipatif.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam bagaimana proses transformasi kebijakan perfilman nasional berlangsung pada masa transisi dari Orde Baru menuju era Reformasi, khususnya dalam kurun waktu 1998 hingga 2009. Fokus utama diarahkan pada dua momen penting yang merepresentasikan perubahan kebijakan secara struktural, yakni dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 136 Tahun 1999 tentang pembubaran Departemen Penerangan, serta pengesahan Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman. Dalam kerangka tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana perubahan konfigurasi kekuasaan dan meningkatnya tuntutan kebebasan berekspresi mendorong lahirnya regulasi perfilman yang lebih demokratis. Selain itu, penelitian ini juga ditujukan untuk mengevaluasi sejauh mana kebijakan baru tersebut memengaruhi perkembangan industri film nasional, baik dari sisi produksi, tema, distribusi, maupun relasi antar aktor dalam ekosistem perfilman Indonesia.

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian sejarah sosial-politik Indonesia, khususnya yang berhubungan dengan kebijakan budaya dan media. Dengan menempatkan film sebagai artefak sosial dan produk kebijakan, penelitian ini memberikan perspektif historis yang relevan terhadap

relasi antara negara, masyarakat, dan produksi budaya visual pada masa transisi demokrasi. Penelitian ini juga diharapkan menjadi rujukan bagi studi lanjutan yang mengkaji dinamika perfilman nasional pasca-Orde Baru, baik dalam lingkup sejarah budaya, studi kebijakan, maupun kritik media.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi para pembuat kebijakan, sineas, peneliti, dan penggiat seni dalam memahami pentingnya regulasi perfilman yang menjamin kebebasan berekspresi sekaligus mampu menjawab tantangan kontemporer perfilman Indonesia. Temuan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan refleksi atas pentingnya konsistensi antara semangat demokratisasi dan struktur kebijakan yang mendukung pertumbuhan industri kreatif secara berkelanjutan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif-historis, tetapi juga memberikan dasar argumentatif bagi pengembangan perfilman nasional sebagai bagian integral dari proses demokratisasi budaya di Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

Transformasi kebijakan perfilman Indonesia pasca-1998 tidak terjadi dalam ruang hampa. Ia lahir dari dinamika sosial-politik yang kompleks, melibatkan tarik-ulur antara negara, sineas, dan masyarakat. Untuk memahami perubahan tersebut, bagian ini menyajikan kajian literatur utama yang disusun secara kronologis guna menelusuri perkembangan wacana dan praktik kebijakan film dari era Orde Baru hingga pasca-Reformasi.

Khrisna Sen dalam *“Film, Politik, dan Transformasi Sosial di Indonesia Pasca-Orde Baru”* (2006) menyajikan analisis mendalam mengenai perubahan

lanskap perfilman Indonesia setelah 1998, dengan fokus pada peran negara dalam regulasi dan dampaknya terhadap kebebasan bereksresi.⁹ Sen mengungkapkan bahwa pasca-Reformasi, kebijakan perfilman mengalami pergeseran dari kontrol yang ketat menjadi lebih terbuka, meskipun tantangan dalam bentuk sensor dan regulasi tetap ada. Penelitian ini memberikan kerangka penting untuk memahami bagaimana kebijakan perfilman berupaya menanggapi tuntutan masyarakat sipil dan perubahan sosial yang terjadi.

Ariel Heryanto dalam “*Industri Film dan Demokratisasi Budaya di Indonesia*” (2009) menjelaskan bagaimana proses demokratisasi mempengaruhi produksi film dan regulasi sektor kreatif.¹⁰ Heryanto menyoroti bahwa meskipun ada peningkatan kebebasan dalam ekspresi, tantangan kelembagaan dan komersialisasi tetap mengancam keberagaman suara dalam perfilman. Karya ini relevan dalam konteks penelitian ini karena memberikan wawasan tentang dinamika antara kebijakan dan praktik produksi film di Indonesia.

Setiawan dalam bukunya “*Sinema Indonesia: Dari Propaganda ke Kebebasan Bereksresi*” (2015) menguraikan evolusi kebijakan film dari masa Orde Baru hingga Reformasi, termasuk analisis perubahan undang-undang yang mengatur industri perfilman.¹¹ Setiawan menekankan pentingnya memahami

⁹ Krishna Sen, *Film, Politik, dan Transformasi Sosial di Indonesia Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 45–67.

¹⁰ Ariel Heryanto, *Industri Film dan Demokratisasi Budaya di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 87–92.

¹¹ Setiawan, *Sinema Indonesia: Dari Propaganda ke Kebebasan Bereksresi* (Bandung: Mizan, 2015), hlm. 112–115.

konteks historis yang melatarbelakangi kebijakan perfilman saat ini, yang menjadi landasan bagi analisis kebijakan dalam penelitian ini.

Wibowo dalam artikel "*Negara dan Kebijakan Budaya di Indonesia: Sebuah Analisis Kritis*" (2018) yang dimuat di Jurnal Politik dan Pemerintahan membahas bagaimana negara mengatur kebijakan budaya, termasuk perfilman, serta tuntutan masyarakat sipil.¹² Penelitian ini memberikan perspektif yang sejalan dengan argumen bahwa keterlibatan masyarakat sipil sangat penting dalam proses legislasi kebijakan perfilman.

Nugroho dalam "*Dinamika Advokasi Kebijakan Film di Era Reformasi*" (2017) yang diterbitkan di Jurnal Komunikasi Indonesia fokus pada peran aktor non-negara, seperti LSM dan komunitas film, dalam mempengaruhi kebijakan perfilman pasca-1998.¹³ Temuan ini mendukung analisis mengenai bagaimana koalisi antar kelompok filmmaker dapat membentuk kekuatan yang signifikan dalam advokasi kebijakan.

Suryadi dalam "*Kebijakan Publik dalam Tata Kelola Industri Kreatif: Kasus Perfilman Indonesia*" (2020) memberikan studi komprehensif tentang intervensi negara dalam industri film dan dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi kreatif.¹⁴ Karya ini menjadi landasan penting untuk memahami bagaimana kebijakan publik berinteraksi dengan dinamika industri film.

¹² Wibowo, "Negara dan Kebijakan Budaya di Indonesia: Sebuah Analisis Kritis," *Jurnal Politik dan Pemerintahan* 12, no. 2 (2018): 34–50.

¹³ Yudhi Nugroho, "Dinamika Advokasi Kebijakan Film di Era Reformasi," *Jurnal Komunikasi Indonesia* 15, no. 3 (2017): 67–82.

¹⁴ Suryadi, *Kebijakan Publik dalam Tata Kelola Industri Kreatif: Kasus Perfilman Indonesia* (Depok: UI Press, 2020), hlm. 56–60.

Salim dalam "*Hegemoni Negara dalam Sinema Orde Baru*" (2014) yang dimuat di Jurnal Sejarah dan Budaya mengkaji narasi politik yang dibangun melalui film selama Orde Baru.¹⁵ Penelitian ini memberikan wawasan tentang bagaimana film digunakan sebagai alat propaganda, yang menjadi latar belakang penting bagi analisis kebijakan perfilman.

Rachmawan dalam "*Representasi Identitas dalam Film Indonesia Pasca-1998*" (2019) yang diterbitkan di Jurnal Kajian Visual menjelaskan perubahan isu-isu yang diangkat film setelah liberalisasi kebijakan.¹⁶ Temuan ini relevan dengan fokus penelitian yang mengeksplorasi bagaimana kebebasan berekspresi mempengaruhi tema-tema film.

Kusuma dalam *Film sebagai Media Kritik Sosial: Analisis Terhadap Produksi Film Independen Pasca-Reformasi* (2016) membahas bagaimana kebebasan ekspresi mempengaruhi tema-tema film setelah era Orde Baru.¹⁷ Karya ini memberikan perspektif penting tentang bagaimana film independen berfungsi sebagai media kritik sosial.

Prasetyo dalam "*Aktor Non-Negara dalam Pembentukan Kebijakan Perfilman Indonesia*" (2021) yang dimuat di Jurnal Kebijakan Publik meneliti kontribusi komunitas film dan LSM dalam reformasi regulasi perfilman.¹⁸

¹⁵ Salim, "Hegemoni Negara dalam Sinema Orde Baru," *Jurnal Sejarah dan Budaya* 8, no. 1 (2014): 23–37.

¹⁶ Rachmawan, "Representasi Identitas dalam Film Indonesia Pasca-1998," *Jurnal Kajian Visual* 5, no. 2 (2019): 89–104.

¹⁷ Kusuma, *Film sebagai Media Kritik Sosial: Analisis Terhadap Produksi Film Independen Pasca-Reformasi* (Semarang: Diponegoro University Press, 2016), hlm. 75–80.

¹⁸ Prasetyo, "Aktor Non-Negara dalam Pembentukan Kebijakan Perfilman Indonesia," *Jurnal Kebijakan Publik* 7, no. 1 (2021): 15–30.

Penelitian ini menunjukkan bahwa aktor non-negara memiliki peran kunci dalam mendorong perubahan kebijakan.

Susanto dalam "*Gerakan Advokasi Film Independen di Indonesia: Kasus FFI dan Komunitas Film*" (2018) yang diterbitkan di Jurnal Sosiologi menguraikan strategi kampanye komunitas film untuk memengaruhi kebijakan.¹⁹ Temuan ini mendukung analisis tentang bagaimana komunitas film berperan dalam advokasi kebijakan.

Haryanto dalam "*Peran Komite Film Nasional dalam Transformasi Kebijakan Perfilman*" (2020) yang dimuat di Jurnal Budaya dan Masyarakat membahas posisi KFN sebagai mediator antara negara dan pelaku industri film.²⁰ Penelitian ini memberikan wawasan tentang bagaimana lembaga ini berfungsi dalam konteks kebijakan perfilman.

Nasution dalam "*Dokumen Negara sebagai Sumber Sejarah: Pendekatan Kritik Wacana*" (2017) yang diterbitkan di Jurnal Historica menawarkan metodologi analisis dokumen resmi untuk menafsirkan kebijakan publik.²¹ Pendekatan ini sangat relevan dengan analisis dokumen kebijakan perfilman sebagai produk historis dan politis.

Agustina dalam "*Pendekatan Historiografi Kritis dalam Kajian Kebijakan Publik*" (2019) memberikan dasar teoritis yang kuat untuk pendekatan kritis

¹⁹ Susanto, "Gerakan Advokasi Film Independen di Indonesia: Kasus FFI dan Komunitas Film," *Jurnal Sosiologi* 10, no. 2 (2018): 41–55.

²⁰ Haryanto, "Peran Komite Film Nasional dalam Transformasi Kebijakan Perfilman," *Jurnal Budaya dan Masyarakat* 14, no. 3 (2020): 102–118.

²¹ Nasution, "Dokumen Negara sebagai Sumber Sejarah: Pendekatan Kritik Wacana," *Jurnal Historica* 9, no. 2 (2017): 77–91.

terhadap dokumen negara.²² Karya ini mendukung argumen bahwa pemahaman terhadap kebijakan perfilman harus mempertimbangkan konteks ideologis dan kekuasaan yang melatarbelakanginya.

Terakhir, Wijaya dalam "*Analisis Wacana Kritis dalam Pembacaan Regulasi Perfilman*" (2022) yang dimuat di Jurnal Analisis Sosial menggunakan teori wacana untuk membaca kebijakan film sebagai produk kekuasaan.²³ Penelitian ini memberikan perspektif tambahan yang memperkaya analisis tentang bagaimana perfilman dibentuk dan diterapkan dalam konteks sosial-politik yang lebih luas.

Dengan mengintegrasikan berbagai perspektif ini, penelitian ini tidak hanya memperkaya kajian tentang kebijakan perfilman di Indonesia, tetapi juga menunjukkan celah yang ingin diisi, yaitu analisis mendalam terhadap dokumen resmi negara sebagai sumber utama dalam memahami transformasi paradigma dari rezim otoriter ke arah tata kelola yang lebih partisipatif. Dari tinjauan atas 15 literatur ini dapat disimpulkan bahwa perubahan kebijakan film di Indonesia era Reformasi merupakan hasil tekanan dan negosiasi antara pelaku budaya dan struktur negara. UU Perfilman tidak dapat dipahami semata sebagai produk hukum, melainkan sebagai hasil pergeseran kekuasaan simbolik dan praksis politik budaya di ruang publik. Reformasi membuka ruang baru untuk genre, ekspresi religius, identitas gender, dan narasi sejarah alternatif, tetapi juga menghadirkan tantangan dalam pelaksanaan teknis dan penerimaan sosial. Dalam konteks penelitian ini,

²² Agustina, *Pendekatan Historiografi Kritis dalam Kajian Kebijakan Publik* (Malang: UB Press, 2019), hlm. 133–137.

²³ Wijaya, "Analisis Wacana Kritis dalam Pembacaan Regulasi Perfilman," *Jurnal Analisis Sosial* 8, no. 2 (2022): 45–62.

peneliti berupaya mengisi celah dengan menelusuri dinamika perubahan dalam proses transformasi kebijakan perfilman dalam kajian historis yang kompleks, di mana ideologi, ekonomi kreatif, dan tuntutan demokratisasi bertemu, bertarung, dan berkompromi dalam narasi perfilman nasional.

E. Kerangka Analisis

Penelitian ini menggunakan pendekatan sejarah politik, dengan menempatkan kebijakan perfilman sebagai bagian dari dinamika kekuasaan negara dalam periode transisi politik pasca-Orde Baru. Dalam perspektif sejarah politik, kebijakan dipahami bukan semata sebagai produk hukum yang berdiri sendiri, melainkan sebagai hasil dari proses historis yang dibentuk oleh perubahan struktur kekuasaan, relasi negara dan masyarakat, serta konfigurasi politik yang berkembang dalam kurun waktu tertentu.²⁴ Dengan demikian, kebijakan perfilman dianalisis sebagai ekspresi dari cara negara mengelola, mengatur, dan merespons ekspresi budaya visual dalam konteks perubahan rezim politik.

Pendekatan sejarah politik memungkinkan penelitian ini melihat perubahan kebijakan perfilman sebagai bagian dari pergeseran kekuasaan dari rezim otoritarian menuju tatanan politik pasca-Reformasi. Runtuhnya Orde Baru pada 1998 tidak hanya mengakhiri dominasi politik yang sentralistik, tetapi juga memicu perubahan mendasar dalam cara negara mengatur bidang kebudayaan.²⁵ Film, yang pada masa sebelumnya berada di bawah kontrol ketat negara, mulai memasuki ruang publik yang lebih terbuka dan diperdebatkan. Dalam konteks tersebut,

²⁴ Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto* (Singapore: ISEAS, 2010), hlm. 3–7.

²⁵ Michel Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*, ed. Colin Gordon (New York: Pantheon Books, 1980), hlm. 98–102.

kebijakan perfilman menjadi sarana penting untuk menelusuri bagaimana negara menata ulang otoritasnya di tengah tuntutan demokratisasi

Dalam kerangka sejarah politik, kebijakan tidak dipandang sebagai keputusan administratif yang netral, melainkan sebagai dokumen historis yang mencerminkan tarik-menarik antara kontrol dan pelonggaran kekuasaan. Perubahan redaksi hukum, restrukturisasi kelembagaan perfilman, serta kemunculan regulasi baru pasca-1998 dibaca sebagai upaya negara merespons perubahan politik tanpa sepenuhnya melepaskan kendali atas ruang budaya.²⁶ Oleh karena itu, kebijakan perfilman diperlakukan sebagai sumber sejarah yang merekam ketegangan antara stabilitas politik dan kebebasan berekspresi dalam periode transisi.

Penelitian ini juga menempatkan komunitas dan pelaku perfilman sebagai bagian dari kekuatan sosial dalam sejarah politik, bukan sebagai konsep kebijakan kontemporer. Keberadaan sineas, jaringan festival, dan komunitas film dipahami sebagai gejala historis yang tumbuh seiring melemahnya kontrol negara pasca-Orde Baru. Kehadiran mereka dianalisis sebagai respons terhadap perubahan iklim politik dan keterbukaan ruang publik, yang secara tidak langsung memengaruhi arah dan karakter kebijakan perfilman pada masa Reformasi.

Untuk merekonstruksi dinamika tersebut, penelitian ini menggunakan metode sejarah yang menekankan kritik sumber dan interpretasi kontekstual.²⁷ Dokumen resmi negara, seperti Undang-Undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman, diperlakukan sebagai sumber primer yang mencerminkan logika

²⁶ Krishna Sen, *Indonesian Cinema: Framing the New Order* (London: Zed Books, 1994), hlm. 72–75.

²⁷ Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah* (Yogyakarta: Bentang, 2003), hlm. 91–95.

kekuasaan negara dalam mengelola perfilman. Selain itu, arsip media massa, publikasi kebudayaan, dan pernyataan resmi lembaga perfilman digunakan untuk melacak bagaimana kebijakan tersebut diperdebatkan dan dimaknai pada masa pembentukannya.

Kerangka historiografis penelitian ini merujuk pada pemikiran Edward Hallett Carr yang menegaskan bahwa sejarah merupakan hasil dialog kritis antara sejarawan dan fakta-fakta masa lalu. Dengan demikian, dokumen kebijakan tidak dibaca secara normatif, melainkan dianalisis sebagai produk politik yang sarat kepentingan dan konteks zamannya.²⁸ Pendekatan ini memungkinkan penelitian menafsirkan kebijakan perfilman sebagai jejak historis perubahan relasi kekuasaan negara dalam bidang kebudayaan.

Melalui pendekatan sejarah politik ini, penelitian berupaya memberikan penjelasan historis bahwa transformasi kebijakan perfilman Indonesia pada era Reformasi bukan sekadar perubahan peraturan perundang-undangan, melainkan bagian dari proses sejarah yang lebih luas. Perubahan tersebut mencerminkan pergeseran pola kekuasaan negara, pembukaan ruang ekspresi budaya, serta redefinisi posisi film dalam kehidupan politik dan sosial Indonesia pasca-Orde Baru.²⁹ Dengan demikian, kebijakan perfilman ditempatkan secara tegas sebagai objek kajian sejarah yang merefleksikan dinamika politik dan kebudayaan dalam masa transisi demokrasi.

²⁸ Edward Hallett Carr, *What Is History?*, hlm. 23–25.

²⁹ Taufik Abdullah, *Indonesia dalam Arus Sejarah: Reformasi dan Transformasi Sosial* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 2012), hlm. 145–150.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan metode sejarah dengan pendekatan interdisipliner untuk merekonstruksi perubahan kebijakan perfilman nasional Indonesia selama periode Reformasi (1998–2009).³⁰ Metode ini memungkinkan penelusuran hubungan antara kebijakan negara, dinamika sosial-politik, dan ekspresi budaya dalam konteks transisi menuju demokrasi. Proses sejarah yang digunakan terdiri dari empat tahap utama: heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi.

Tahap heuristik (pengumpulan sumber) dilakukan dengan mencari berbagai sumber primer dan sekunder yang relevan. Sumber primer mencakup dokumen kebijakan negara seperti Keputusan Presiden No. 136 Tahun 1999, Undang-Undang No. 33 Tahun 2009, arsip peraturan turunan kebijakan, serta artikel media, dan dokumentasi publik terkait kebijakan perfilman nasional.³¹ Sumber sekunder meliputi literatur akademik seperti jurnal ilmiah, disertasi, skripsi, dan buku-buku yang membahas sejarah perfilman, kebijakan budaya, serta perubahan sosial-politik di Indonesia.

Kritik sumber dilakukan untuk memastikan validitas dan relevansi data yang diperoleh. Kritik eksternal digunakan untuk memverifikasi keaslian dan kredibilitas sumber, termasuk asal-usul dokumen, otoritas penerbit, dan konteks penerbitan.³² Sementara itu, kritik internal diarahkan untuk menganalisis isi

³⁰ Edward Hallett Carr, *What is History?* (London: Penguin, 1990), hlm. 20–25.

³¹ Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process*, 5th ed. (New York: Routledge, 2019), hlm. 156–160.

³² Edward Hallett Carr, *What is History?* (London: Penguin, 1990), hlm. 12–15.

dokumen dan publikasi, serta menggali kecenderungan ideologis, posisi wacana, dan narasi yang terbentuk dalam konstruksi kebijakan maupun representasi media.

Interpretasi dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga pendekatan analitis yang saling melengkapi. Pertama, analisis sejarah menggunakan teknik analisis dokumen untuk menelusuri jejak historis kebijakan perfilman nasional dan dinamika relasi antara negara dan masyarakat sipil.³³ Pendekatan ini berlandaskan pada historiografi kritis yang dirumuskan oleh Edward Hallett Carr, yang menekankan bahwa dokumen sejarah merupakan konstruksi interpretatif yang tidak terlepas dari nilai dan kepentingan politik.³⁴ Kedua, analisis kebijakan publik mengacu pada pemikiran Thomas A. Birkland, yang memandang kebijakan sebagai hasil dari proses interaktif antar-aktor, termasuk negara, komunitas profesional, dan masyarakat sipil. Ketiga, analisis wacana sosial-politik dilakukan melalui pendekatan studi budaya populer yang dikemukakan oleh John Storey, yang melihat media sebagai arena untuk artikulasi ideologi, negosiasi makna, dan resistensi terhadap dominasi wacana negara.

Historiografi merupakan tahap penyusunan narasi sejarah interpretatif berdasarkan data dan analisis yang telah dilakukan sebelumnya. Tahap ini merekonstruksi perubahan kebijakan perfilman nasional dalam konteks sosial-politik Reformasi dan menyajikan keterkaitan antara transformasi kelembagaan negara dengan perubahan dalam bidang budaya dan media.³⁵ Hasil dari historiografi

³³ Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process*, 5th ed. (New York: Routledge, 2019), hlm. 45–48.

³⁴ John Storey, *Cultural Theory and Popular Culture*, 3rd ed. (London: Pearson, 2018), hlm. 67–70.

³⁵ Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process*, 5th ed. (New York: Routledge, 2019), hlm. 45–48.

ini disusun dalam format akademik yang menjelaskan relasi dinamis antara kekuasaan, regulasi, dan ekspresi budaya selama periode transisi demokrasi di Indonesia.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis dalam lima bab utama yang dirancang untuk secara komprehensif menjawab rumusan masalah dan mencapai tujuan penelitian, sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini memuat pengantar umum penelitian yang meliputi: latar belakang masalah, rumusan dan batasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka analisis, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan skripsi. Bab ini berfungsi sebagai fondasi untuk memahami urgensi dan arah penelitian.

Bab II Arah Baru Kebijakan Perfilman Indonesia Menuju Masa Transisi (1998 – 1999)

Bab ini bertujuan menjawab rumusan masalah pertama mengenai perkembangan kebijakan perfilman nasional Indonesia dalam dokumen resmi negara selama periode transisi awal (1998-1999). Pembahasan mencakup kerangka otoritarian kebijakan film pada masa Orde Baru, momentum keruntuhan rezim Soeharto, dan implikasi deregulasi awal yang ditandai dengan pembubaran Departemen Penerangan melalui Keputusan Presiden No. 136 Tahun 1999. Bab ini secara spesifik akan menjelaskan bagaimana perubahan konfigurasi kekuasaan mendorong lahirnya regulasi perfilman yang lebih demokratis pada tahap awal

transisi, sesuai dengan tujuan penelitian untuk memahami proses transformasi kebijakan.

Bab III Reorientasi Kebijakan Perfilman Indonesia Menuju UU No. 33 Tahun 2009

Bab ini difokuskan untuk menjawab rumusan masalah kedua mengenai bentuk negosiasi dan konflik antara negara dan aktor non-negara yang tercermin dalam dokumen kebijakan perfilman. Bab ini akan menguraikan proses transformasi kebijakan perfilman pasca-Keputusan Presiden No. 136 Tahun 1999 hingga lahirnya Undang-Undang No. 33 Tahun 2009. Pembahasan meliputi proses negosiasi, peran komunitas film, pembentukan lembaga seperti Komite Film Nasional (KFN) dan Badan Perfilman Indonesia (BPI), serta perdebatan kebijakan yang terjadi dalam rentang 2000–2009. Bab ini secara langsung berkontribusi pada tujuan penelitian untuk menjelaskan bagaimana meningkatnya tuntutan kebebasan berekspresi mendorong lahirnya regulasi perfilman yang lebih demokratis.

Bab IV Dampak Transformasi Kebijakan terhadap Industri Perfilman Nasional (1998 – 2009)

Bab ini diarahkan untuk menjawab rumusan masalah ketiga mengenai dampak dari perubahan kebijakan ini terhadap struktur kelembagaan perfilman nasional dan kebebasan berekspresi dalam konteks budaya visual di Indonesia. Bab ini menyajikan studi kasus film-film yang mewakili tema sosial-politik penting, perubahan pola produksi dan distribusi, dinamika komunitas sineas, serta respons masyarakat dan negara terhadap kebebasan baru dalam perfilman sampai lahirnya Badan Perfilman Indonesia (BPI). Pembahasan dalam bab ini akan mengevaluasi

sejauh mana kebijakan baru tersebut memengaruhi perkembangan industri film nasional, baik dari sisi produksi, tema, distribusi, maupun relasi antar aktor dalam ekosistem perfilman Indonesia, yang merupakan bagian integral dari tujuan penelitian.

Bab V Kesimpulan

Bab ini menyajikan kesimpulan dari temuan utama dalam penelitian serta saran yang bersifat konseptual maupun praktis. Kesimpulan difokuskan pada refleksi atas transformasi kebijakan perfilman sebagai bagian dari proses demokratisasi budaya di Indonesia, yang secara langsung merefleksikan manfaat penelitian dalam memberikan kontribusi pemikiran bagi pembuat kebijakan, sineas, peneliti, dan penggiat seni. Saran ditujukan bagi pengambil kebijakan, komunitas film, serta peneliti yang tertarik melanjutkan kajian di bidang ini, dengan harapan dapat menjadi bahan refleksi atas pentingnya konsistensi antara semangat demokratisasi dan struktur kebijakan yang mendukung pertumbuhan industri kreatif secara berkelanjutan.