

PERSPEKTIF HUKUM UU PENYIARAN TERHADAP FUNGSI KPI SEBAGAI SELF-REGULATOR

Oleh : Mochamad Riyanto. *

ABSTRAK

Kehadiran paket Undang-Undang 32 tahun 2002 tentang Penyiaran menjadi tonggak terwujudnya demokrasi dan desentralisasi penyiaran. Secercah harapan untuk menjadikan penyiaran lebih dinamis, kompetitif dan bermartabat akan segera terlaksana manakala seluruh pelaku penyiaran tunduk dan patuh pada peraturan tersebut. Ketundukan kepada Undang-undang butuh kesadaran hukum, sedangkan patuh kepadanya menjadi awal tegaknya supremasi hukum. Namun dalam implementasinya memunculkan persoalan sebagai bagian dari deregulasi di bidang penyiaran, yaitu antara *self-regulation* dihadapkan pada *state-regulation*. Hal tersebut dapat ditunjukkan adanya pengajuan perkara untuk uji materiil ke Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran oleh Asosiasi Industri televisi dan Radio, Jurnalis Televisi dan Lembaga Pemerhati Penyiaran. Dan dalam putusannya Mahkamah Konstitusi memotong banyak kewenangan KPI, sehingga dapat dimengerti bahwa *regulasi, reformasi* dan *Law Enforcement* akan mengalami kemandegan. Walaupun masih terdapat kewenangan KPI yang cukup luas untuk melakukan pengaturan Penyiaran di Indonesia.

Kata Kunci : Regulasi, Reformasi, *Law Enforcement*.

PENDAHULUAN

Egalitarian merupakan salah satu aspek dalam masyarakat madani, egalitarian merupakan sifat seseorang, yang antara lain ditunjukkan melalui perilaku atau keyakinan tentang persamaan hak, meraih kesejahteraan dan kesempatan yang sama bagi setiap individu. Jika masyarakat merupakan kumpulan individu, maka masyarakat egalitarian merupakan tatanan masyarakat dimana masing-masing individu menunjukkan perilaku dan memiliki komitmen tentang persamaan hak, kesempatan meraih kesejahteraan, kebahagiaan dan kesempatan.¹

*) Mochamad Riyanto, SH.MSi Dosen Fakultas Hukum UNTAG Semarang dan Ketua Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) Provinsi Jawa Tengah

1. Baca Rthomas Meyer, *Cara Mudah Memahami Demokrasi*, Jakarta: FES, 2002 dan Barry Hindes, *Political Choice and Social Structure: An Analysis of Actors, Interes and Rationality*, England: Edward Elgard, 198.

Berbicara mengenai demokrasi sangat luas apabila kita mengurainya satu persatu. Sebagai mana kita tahu bahwa Indonesia telah berusaha menerapkan sistem demokrasi dalam pemerintahan sejak abad ke 20, yaitu Demokrasi Parlementer (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1965), Demokrasi Pancasila (1965-1999) dan hingga pada lengsernya Suharto Masa Reformasi (1998). Demokrasi merupakan sistem dan nilai yang mendukung peradaban tinggi, melindungi mereka yang minoritas dan berpendapat berbeda dengan kelompok mayoritas, mempersatukan beragam arah kecenderungan kekuatan-kekuatan bangsa dan mengubah ketercerai-beraian arah masing-masing kelompok menjadi berputar bersama-sama menuju arah kedewasaan, kemajuan dan integritas bangsa.²

2 Tim Perumus, *Indonesia An Official Handbook*, Jakarta: Kementrian Penerangan, 1988.

Sebagai negara yang plural, Indonesia memiliki beragam suku bangsa, berbagai agama yang hidup saling berdampingan bahkan berbagai warga negara keturunan asing yang sudah menjadi warga negara Indonesia.³ Selama 32 tahun masyarakat seolah bungkam dengan kekuasaan regime Orde Baru. Masa reformasi membuat masyarakat bangkit dan berusaha mencari konsep alternatif untuk mewujudkan *good governance*.

Civil society merupakan konsep alternatif dari gerakan kaum reformis terhadap rezim Orde Baru yang diberi nama gerakan Masyarakat Madani. Masyarakat Madani merujuk kepada masyarakat yang ideal di tengah kompetisi global. Dimana gerakan *civil society* berhasil memberlakukan nilai-nilai keadilan, prinsip kesetaraan, penegakan hukum,⁴ jaminan kesejahteraan bagi semua warga serta perlindungan terhadap kelompok minoritas. Dalam konteks inilah Indonesia menerapkan berbagai peraturan, termasuk Undang-Undang 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

Lembaga penyiaran telah banyak membuktikan perannya sebagai agen komunikasi, budaya dan pencerdasan. Namun yang tidak kalah penting, ia juga menjadi "sawah bisnis" yang dioperasionalkan untuk mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya. Sehingga lupa akan semangatnya dalam mendidik mental bangsa.

Ketika industri penyiaran sudah mengambil posisi *business oriented* dan tergiur keuntungan ekonomis, ia tidak lagi sadar dengan tanggungjawab hukum yang termuat dalam UU 32 tahun 2002. Misalnya, dalam UU tersebut dikupas bahwa penyiaran diarahkan untuk mencegah monopoli kepemilikan dan

mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran.⁵

Selain itu penyiaran juga diarahkan dapat mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan dan memperkuat daya saing bangsa. Ini artinya bahwa keseimbangan bisnis industri penyiaran harus diimbangi dengan idealisme kebangsaan. Penyiaran lahir bukan hanya untuk kaum kapitalis semata tetapi juga untuk kalangan menengah ke bawah. Maka UU penyiaran menolak adanya monopoli kepemilikan, semangat isi UU Penyiaran juga memberikan kewenangan pada publik melalui KPI untuk melaksanakan fungsi *self regulator*, reformasi dibidang pengaturan penyiaran dan penegakan hukum penyiaran. Dan dalam melaksanakan fungsi *self regulator* yang secara fundamental mejadi landasan akselerasi reformasi di bidang penyiaran sebagai bagian dari penguatan demokratisasi penyiaran oleh KPI, kenyatannya memunculkan suatu persoalan apabila dihadapkan pada *state regulation* yang tidak lepas dari konfigurasi kepentingan pemerintah. Sedangkan upaya penegakan hukum penyiaran harus diukur dari sejauhmana KPI dapat memerankan diri melalui pendekatan sistem yang berbasis pada muatan materi hukum UU Penyiaran.

PEMBAHASAN

Keunikan Regulasi Penyiaran

Ada hal yang unik dari regulasi dalam dunia penyiaran kita. Jika dilihat dari keniscayaan bahwa dunia penyiaran seharusnya diatur memang sudah betul. Beberapa hal yang menjadi dasar perlunya dunia penyiaran diatur dapat disebutkan antara lain :

³ Heru Nugroho, *Konstruksi Sara, Kemajemukan dan Demokrasi*, UNISIA No. 40/XXII/IV/1999, Yogyakarta: UII, 1999.

⁴ Siti Aminah, *Pasar Itu Bernama Peradilan*, Semarang: LBH Semarang, 2005.

⁵ Undang-Undang 32 tahun 2002 tentang Penyiaran

Pertama, bahwa media elektronik adalah media penyampaian pesan yang menggunakan sarana spektrum frekuensi radio atau gelombang elektromagnetik yang merambat di udara serta ruang angkasa tanpa sasaran penghantar buatan. Ia merupakan ranah publik dan sumber daya alam yang terbatas jumlahnya. Bagi Indonesia, spektrum frekuensi merupakan kekayaan nasional yang harus dijaga dan dilindungi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan cita-cita proklamasi.⁶

Kedua, yang terkait dengan materi dan bentuk penyiaran karena berbagai informasi yang disiarkan ke publik belum tentu semuanya bermanfaat bagi yang bersangkutan. Justru dapat pula terjadi sebaliknya bahwa informasi bisa merusak tatanan yang sudah ada dalam berbagai kebudayaan dan kebiasaan setempat. Dalam konteks itu, demi menjaga Pancasila dan keutuhan NKRI, regulasi penyiaran menjadi suatu keharusan.

Ketiga, media elektronik dianggap sebagai media yang memiliki kekuatan yang sangat besar dalam mempengaruhi masyarakat. Di Amerika Serikat, media elektronik mulai semarak keberadaannya ketika ditemukan satelit komunikasi oleh Arthur C Clarke tahun 1945 yang mengatakan bahwa dunia ini mungkin terhubung dengan *wireless world*. Sembilan tahun kemudian, tahun 1954, impian Arthur C Clarke diwujudkan oleh John R Pierce, sehingga tampak televisi dan radio menjadi bagian dalam kehidupan sehari-hari orang Amerika. Akhirnya, guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berubah dan berkembang pada tahun 1980-an, Amerika Serikat mengadakan revisi terhadap sistem penyiaran yang berlaku. Di Perancis konon perbaikan sistem penyiarannya dilakukan pada tahun 1982, 1986, dan 1990. Di Belanda,

Spanyol, dan Portugal perbaikan sistem penyiarannya dilakukan pada tahun 1988, kemudian Inggris tahun 1990.

Berdasarkan sejumlah alasan itu maka regulasi terhadap sistem penyiaran adalah mutlak perlu. Akan tetapi belakangan ini justru timbul banyak persoalan di aspek regulasi, antara lain tentang bentuk-bentuk peraturan per-UU-an mana yang menjadi dasar regulasi penyiaran; alat perlengkapan negara mana yang menjadi regulatornya; dan apa materi muatan masing-masing bentuk peraturan per-UU-an tersebut.

Penyiaran Di masa UU No.24 Tahun 1997

Betapapun penyiaran di Indonesia sudah mulai menggeliat sejak 1960-an, regulasi penyiaran dalam bentuk UU ternyata baru mulai muncul 40 tahun kemudian, yaitu dengan diterbitkannya UU No 24 Tahun 1997 pada 29 September 1997 tentang Penyiaran. Tahun itu bisa disebut merupakan awal kebangkitan hukum penyiaran di Indonesia karena sejak saat itu dunia penyiaran tidak lagi menjadi monopoli pemerintah melainkan sudah mulai disebar ke unsur swasta sehingga tampak bahwa UU itu memberi secercah harapan dan nuansa baru.

UU itu merupakan revisi dari peraturan perundangan sebelumnya yang hanya membuka peluang monopoli pemerintah atas jasa penyiaran khususnya televisi. Kehadiran UU baru ini menjadi jalan baru menutup monopoli pemerintah dan membuka lembaran baru, lembaran kemitraan dengan swasta. Itulah premis baru dalam hukum ketatanegaraan kita yakni adanya semangat yang berisi gagasan bahwa jatuh bangun nya suatu negeri tidak boleh hanya bergantung pada kekuasaan rezim yang sedang memerintah, melainkan melibatkan pemindahan berbagai inisiatif dari pemerintah ke sektor-sektor non pemerintah. Monopoli

⁶ Bandingkan dengan tulisan Ashadi Siregar "UU Media Massa vs Liberalisasi Perdagangan" dalam Ashadi Siregar, *Etika Komunikasi*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka, 2006.

lembaga penyiaran televisi (TVRI) kemudian dibuka bermitra dengan berbagai lembaga penyiaran televisi swasta.⁷ Dengan demikian regulasi melahirkan gejala baru yaitu kedaulatan dan kebebasan selera individual menjadi fokus kekuatan regulatif baru (*self-regulation*) yang tidak kalah menentukan dibanding dengan kekuatan regulatif pemerintah (*state-regulation*).

Adapun beberapa alasan mengapa perihal penyiaran ini datur dalam UU sebagai sebuah peraturan per-UU yang paling tinggi di bawah UUD. Pertama, penyiaran dipahami sebagai bagian integral dari pembangunan nasional sekaligus merupakan pengamalan dari nilai-nilai Pancasila dan upaya mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia. Kedua, dunia penyiaran memiliki kemampuan dan pengaruh yang sangat besar dalam mempengaruhi terutama dalam membentuk pikiran, pendapat, sikap, serta perilaku manusia. Ketiga, penyiaran diyakini memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan kecerdasan kehidupan bangsa yang dilandasi keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan YME. Keempat, diyakini juga bahwa dengan adanya kemampuan dan pengaruhnya yang besar serta peranannya yang strategis, maka pertumbuhan dan perkembangan dunia penyiaran di Indonesia perlu dibina dan diarahkan agar dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Kelima, diyakini pula bahwa untuk mengatur masalah penyiaran secara mendasar dalam suatu produk hukum yang baik dalam bentuk UU memerlukan pokok-pokok pikiran, antara lain: (1) Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan filosofis, konstitusional dan operasional diyakini sebagai panduan dalam menumbuhkan, membina, dan

mengembangkan penyiaran; (2) penyiaran memiliki nilai strategis sehingga perlu dikuasai negara; (3) penyiaran berhubungan langsung dengan spektrum frekwensi radio dan orbit geostationer sebagai sumber daya alam terbatas; (4) masyarakat dapat menyelenggarakan penyiaran dan wajib mendukung pertumbuhan dan perkembangan penyiaran; (5) penyiaran yang diselenggarakan masyarakat merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari sistem penyiaran nasional; (6) penyiaran diarahkan kepada sistem penyiaran yang berkualitas dan mampu menyerap serta merefeksikan aspirasi masyarakat yang positif dan beraneka ragam serta meningkatkan daya tangkal masyarakat terhadap pengaruh buruk nilai-nilai budaya asing; (7) penyelenggaraan, pembinaan, dan pengembangan penyiaran dilakukan secara menyeluruh dan terpadu; dan (8) pelanggaran terhadap ketentuan UU penyiaran diberi sanksi.

Berdasarkan pokok-pokok pikiran itu maka penyusunan UU Penyiaran tentu pada saat itu mengacu pada UUD 1945 pasal 5 ayat 1, pasal 20 ayat 1, pasal 28, pasal 31 ayat 1, pasal 32, pasal 33, dan pasal 36. Rujukan pada pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 ayat 1 adalah jelas sekali bahwa sebelum amandemen, pasal 5 ayat 1 memberi kekuasaan kepada presiden untuk membentuk UU dengan persetujuan DPR; sementara pasal 20 ayat 1 mengharuskan semua UU diproses melalui persetujuan DPR.

Sementara rujukan pasal-pasal lain di dalam UUD 1945 juga menunjukkan keterkaitan antara sistem penyiaran dengan sistem-sistem lain dalam suatu kesatuan sistem nasional. Misalnya dalam kaitannya dengan kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (pasal 28), hak setiap warga negara untuk mendapat pendidikan (pasal 31 ayat 1), tanggungjawab pemerintah untuk memajukan kebudayaan

⁷ Rusfadia Saktiyanti Jahja dkk, *Menilai Tanggung Jawab Televisi*, Yogyakarta: UII, 2006.

nasional Indonesia (pasal 32), kesejahteraan rakyat yang berkenaan dengan kebutuhan-kebutuhan perekonomian (pasal 33), serta penggunaan Bahasa Indonesia yang baik dan benar (pasal 36).

Selain itu UU Penyiaran juga mengacu pada dua UU lainnya yang duluan sudah ada, yakni UU No 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi dan UU No 8 Tahun 1992 tentang perfilman. Dapat dipahami pula bahwa rujukannya pada kedua UU ini karena dilandasi pemikiran bahwa dunia penyiaran sangat berhubungan erat dengan izin penggunaan perangkat penyiaran/komunikasi (infrastruktur) dan perfilman termasuk sinetron, film impor, iklan, dan LSF.

Dari sejumlah rujukan itu menunjukkan bahwa masih banyak hal prinsipil yang tidak terjangkau oleh regulasi sistem penyiaran menurut UU No 24 Tahun 1997 tersebut. Hal prinsipil yang pertama adalah tentang pers. Idealnya sistem penyiaran nasional merupakan satu kesatuan dengan sistem pers. Oleh karena itu UU tentang sistem penyiaran harus merujuk juga pada UU tentang pers yang saat itu sedang berlaku yakni UU No 2 Tahun 1992 tentang Pers. Bahkan selain pers, paling tidak masih ada empat hal penting lainnya yakni mengenai penyimpanan bahan siaran sebagaimana diatur dalam UU No 4 Tahun 1990 tentang Simpan Karya Cetak dan Karya Rekaman, hak cipta sebagaimana diatur dalam UU No 12 Tahun 1997, mengenai pasar modal sebagaimana diatur dalam UU No 8 Tahun 1995, dan mengenai penerimaan negara bukan pajak sebagaimana diatur dalam UU No 20 Tahun 1997. Semuanya itu tidak dirujuk dalam UU Penyiaran pada saat itu, sehingga sudah selayaknya UU itu diperbaiki.

Belum lagi jika dihadakan pada masalah konsep penyiaran. Konsep penyiaran menurut UU No 24 Tahun 1997 didefinisikan sangat sederhana sebagai

kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, di laut dan di antariksa dengan menggunakan gelombang elektromagnetik, kabel, serta optik, dan/atau media lainnya yang dapat diterima oleh masyarakat dengan pesawat penerima siaran radio dan/atau pesawat penerima siaran TV, atau perangkat elektronik lainnya dengan atau tanpa alat bantu. Padahal yang diatur dalam UU tersebut bukan hanya mengenai penyiaran, produksi acara, distribusi serta pemancarluasan, bahkan termasuk bahasa yang digunakan. Oleh karena itu UU itu barangkali kurang tepat jika diberi judul UU Penyiaran, melainkan lebih tepat kalau diberi nama UU Sistem Penyiaran. Guna mengakomodasi keseluruhan sistem penyiaran itu maka perlu penyempurnaan sistem penyiaran.

UU No 24 Tahun 1997 terdiri atas 12 bab 78 pasal yang mendelegasikan 26 masalah ke dalam peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, 9 masalah ke dalam bentuk keputusan presiden, dan 5 masalah ke dalam peraturan pelaksanaan yang lebih teknis dalam bentuk keputusan menteri. Kendati demikian, pasal 77 ayat 1 dalam UU itu mengatur, dengan berlakunya UU itu, segala peraturan pelaksanaan di bidang penyiaran yang masih berlaku serta badan atau lembaga yang telah ada tetap berlaku atau tetap dapat menjalankan fungsinya sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan UU itu. Kemudian pada pasal 77 ayat 2 ditetapkan bahwa lembaga-lembaga penyiaran yang sudah ada sebelum diundangkannya UU itu wajib menyesuaikan dengan ketentuan UU itu dalam waktu selambat-lambatnya dua tahun sejak diundangkannya. Hal itu berarti meskipun UU No 24 Tahun 1997 itu telah diundangkan pada 29 September 1997 praktis baru berlaku efektif setelah 29 September 1997 atau dua tahun setelah

diundangkan.

Pada masa transisi pada saat itu, seluruh sistem penyiaran di Indonesia, untuk TV misalnya berjalan menurut Kepres No 215 Tahun 1963 tanggal 30 Oktober 1963 tentang Yayasan TVRI, Kepmenpen No 111/Kep/Menpen/1990 tentang Penyiaran TV di Indonesia, Kepmenpen No 84A/Kep/Menpen/1992 tentang Perubahan Ketentuan Pasal 14, 16, 19 dan 20, Kepmenpen No 111 / Kep / Menpen /1990 sebagaimana diubah dalam Kepmenpen No 84A / Kep / Menpen /1992.⁸

Sementara lembaga-lembaga penyiaran yang telah ada di bidang TV selain TVRI juga sudah beroperasi sejumlah lembaga penyiaran swasta seperti RCTI yang didirikan pada 28 Oktober 1987 walau baru mulai mengudara pada 1 Maret 1989. Juga SCTV mulai mengudara 24 September 1990, disusul kemudian dengan kehadiran TPI dan Indosiar. Sementara pemerintah dalam hal ini departemen penerangan selama masa transisi di dua tahun tersebut kemudian bekerja keras untuk menata ulang seluruh sistem dan lembaga penyiaran untuk disesuaikan dengan UU No 24 Tahun 1997 sesuai amanat pasal 77 ayat 3 UU Penyiaran.

Secara keseluruhan materi muatan UU penyiaran tersebut mengatur 10 hal, yakni: (1) ketentuan umum; (2) dasar, asas, tujuan, fungsi, dan arah; (3) penyelenggara-an penyiaran; (4) pelaksanaan penyiaran; (5) tata krama penyiaran; (6) pembinaan dan pengendalian; (7) penyerahan urusan; (8) penyidikan; (9) sanksi; dan (10) ketentuan peralihan.

Penyiaran Di masa Undang Undang Nomor 32 Tahun 2002

UU No 24 Tahun 1997 kini tidak

⁸ Baca Ishadi SK, "Televisi Republik Indonesia di Tengah Persaingan Televisi Swasta", *Jurnal Penelitian dan Komunikasi Pembangunan*, No 31, Balitbang, Deppen RI, 1993.

berlaku kembali. Setelah reformasi bergulir lengkap ciri khasnya yakni perubahan konstitusi, terjadilah pengaturan kembali sistem penyiaran dengan UU No 32 Tahun 2002 yang diterbitkan pada 28 Desember 2002 tentang Penyiaran. Berbeda dengan UU sebelumnya yang hanya mengatur 10 hal, UU ini mengatur 12 hal, dan belum termasuk sub-sub bagian berikutnya. Kedua belas hal itu adalah: (1) ketentuan umum; (2) asas, tujuan, fungsi dan arah; (3) penyelenggaraan penyiaran; (4) pelaksanaan siaran; (5) pedoman perilaku penyiaran; (6) peran serta masyarakat; (7) pertanggungjawaban; (8) sanksi administratif; (9) penyidikan; (10) ketentuan pidana; (11) ketentuan peralihan; dan (12) ketentuan penutup.⁹

Jika dibandingkan dengan materi muatan UU No 24 Tahun 1997 tampak jelas bahwa UU ini lebih lengkap pengaturannya. Apalagi melalui UU ini telah terbentuk pula lembaga negara yang baru yakni KPI sebagai sebuah lembaga negara yang bersifat independen yang berfungsi mengatur hal-hal mengenai penyiaran. Komisi ini disingkat KPI yang terdiri atas KPI Pusat yang dibentuk di tingkat pusat dan KPI Daerah yang dibentuk di provinsi.

Dari 34 provinsi yang ada kini KPI Daerah sudah terbentuk di 20 provinsi, artinya sudah hampir 60 persen (58,82%) KPI Daerah telah tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Betapun kedudukan KPI sebagai lembaga negara yang independen, akan tetapi sosok lembaga KPI bukanlah lembaga perwakilan pemerintah melainkan sebagai wujud peranserta masyarakat yang berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat di bidang penyiaran. Hal itu berarti, fungsi KPI merupakan locus kekuatan regulatif (*self-*

⁹ Undang-Undang 32 tahun 2002 tentang Penyiaran

regulation) yang berhadapan dengan kekuatan regulatif pemerintah (*state-regulation*). Dari perspektif yang lebih luas fungsi KPI dapat diposisikan sebagai lembaga legislatif di bidang penyiaran sesuai pasal 7 ayat 2 UU No 32 Tahun 2002.

KPI dalam melaksanakan fungsinya sebagai *self-regulation*, oleh UU itu didelegasikan lebih dari 10 peraturan per-Undang-Undangan yang harus diproduksi oleh KPI mulai dari pasal 7 60. Misalnya pasal 14 ayat 10 yang berbunyi: "Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga penyiaran publik disusun oleh KPI bersama pemerintah." Seterusnya terdapat sembilan ketentuan lainnya sebagai turunan dari pasal yang menggunakan anak kalimat "... *disusun/ditetapkan oleh KPI bersama pemerintah...*".

Tentunya supaya tidak memunculkan persoalan kepastian hukum yang menjustifikasi kewenangan antara KPI dan Pemerintah, maka perlu diformulasikan jenis peraturan yang dipandang cocok untuk mewakili peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dari KPI bersama pemerintah. Tentu saja apapun jenis peraturan perundang-undangan tersebut harus bisa dikerangkai dalam tatanan peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Artinya, ia harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tentang jenis dan hirarkhinya pada saat itu yang dikerangkai dengan Ketetapan MPR No III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian diganti dengan UU No 10 Tahun 2004 tentang "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." Dalam UU itu disebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yakni: (1) UUD 1945, (2) Tap MPR, (3) UU, (4) Perpu, (5) PP, (6) Kepres, dan (7) Perda.

Khusus untuk UUD 1945 dan Tap MPR regulatornya adalah MPR, UU regulatornya presiden dengan persetujuan

DPR, Perpu regulatornya presiden dalam keadaan darurat atau sesuai kebutuhan mendesak sehingga kekuatan mengikatnya sama dengan UU. Sementara PP dan Kepres regulatornya adalah presiden, dan terakhir Perda regulatornya adalah kepala daerah bersama DPR yang bersangkutan.

Menurut Max Boli Sabon, dengan berasumsi bahwa fungsi KPI sebagai *self-regulator* yang berhadapan dengan pemerintah sebagai *state-regulator*¹⁰ maka bentuk peraturan perundang-undangan yang berdasarkan anak kalimat "... *disusun/ditetapkan oleh KPI bersama pemerintah...*" mestinya bisa diposisikan di antara Perpu dan PP. Artinya bentuk peraturan perundang-undangan produk dari KPI bersama pemerintah itu adalah sebuah peraturan yang memiliki kekuatan mengikat lebih tinggi dari PP, tetapi tetap lebih rendah dari Perpu. Gagasan ini juga relevan manakala fungsi KPI diasumsikan sebagai fungsi legislatif yang mewakili masyarakat membuat peraturan perundang-undangan bersama pemerintah dalam konteks demokrasi di mana kedaulatan berada di tangan rakyat.

Akan tetapi sayang sekali bahwa justru pasal 62 ayat 1 dalam UU No 32 Tahun 2002 yang menutup semua rencana baik ini diadili dengan menetapkan, "... *ketentuan-ketentuan yang disusun oleh KPI bersama pemerintah... ditetapkan dengan peraturan pemerintah.*" Rumusan ini justru menimbulkan kerancuan karena bentuk peraturan perundang-undangan yang bernama PP sudah masuk dalam wilayah kewenangan presiden berdasarkan pasal 5 ayat 2 UUD 1945 bahwa presiden menetapkan PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Bukan kewenangan presiden bersama lembaga lainnya.

Itu sebabnya maka ketika diajukan

¹⁰ Tentang kedudukan lembaga penyiaran publik dapat dibaca dalam Mochamad Riyanto, "LPP RRI & Kompetisi Media Massa", Paper Seminar RRI Semarang 6 September 2006.

permohonan kepada Mahkamah Konstitusi oleh Asosiasi Industri Televisi, Radio, Jurnalis Televisi dan Lembaga Pemerhati Siaran agar UU penyiaran diuji materil, Mahkamah Konstitusi melalui Perkara Nomor 005/PUU-I/2003 yang diajukan tersebut, memutuskan untuk mencabut fungsi penyertaan KPI dalam membuat PP bersama pemerintah karena bertentangan dengan pasal 5 ayat 2 UUD 1945. Sementara KPI memiliki kewenangan membuat regulasi sendiri seperti diatur dalam pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: "*KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran.*" Kemudian dalam pasal 8 ayat 2 berbunyi pula: Dalam menjalankan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, KPI mempunyai wewenang, antara lain: a) *menetapkan standart program siaran*, b) *menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran.*

Atas dasar keputusan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 22 Juli 2004 itu maka kini telah disusun berbagai PP oleh pemerintah antara lain: (1) PP No 11 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik; (2) PP No 12 Tahun 2005 Lembaga Penyiaran Publik RRI; (3) PP No 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik TVRI; (4) PP No 49 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Asing; (5) PP No 50 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Swasta; (6) PP No 51 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Komunitas; dan (7) PP No 52 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Berlangganan.

Betapapun banyak kewenangan KPI yang telah terpotong karena keputusan MK bukan berarti KPI benar-benar telah lumpuh. KPI masih memiliki kewenangan yang cukup luas; antara lain bersama pemerintah mengurus proses perizinan; membuat, mengawasi, dan memberi sanksi atas pelanggaran P3-SPS atas perintah UU Penyiaran.

Tetapi dalam perspektif hukum

tetap saja upaya perbaikan harus dilakukan. Jelas dalam hukum tatanegara berlaku doktrin, segala ketentuan yang dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang secara hirarkhis berada di bawah UU harus menyesuaikan dengan ketentuan UU tersebut. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang sudah terbit, misalnya PP No 1113 Tahun 2005 yang mengatur pembedaan perizinan antara RRI dan TVRI di satu sisi dan lembaga-lembaga penyiaran publik lainnya di sisi lain adalah bertentangan dengan UU No 32 Tahun 2002 sehingga berdasarkan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* ketentuan itu (pasal 8 ayat 1 2 PP No 11 Tahun 2005) sebenarnya dapat dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Begitupun misalnya dalam PP No 50 Tahun 2005 mengenai lembaga penyiaran swasta dalam pasal 71 ayat 2 disebutkan bahwa lembaga penyiaran swasta yang telah memiliki izin dari Ditjen Postel dan/atau izin siaran nasional untuk TV dari Deppen sebelum ditetapkan PP ini diakui keberadaannya dan harus melaporkan tertulis tentang keberadaannya kepada Menteri untuk menyesuaikan izinnya menjadi Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP) sesuai UU No 32 Tahun 2002 adalah juga bertentangan dengan UU tersebut sehingga berdasarkan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* dapat dinyatakan ketentuan itu tidak memiliki kekuatan mengikat. Inilah beberapa hal dari aspek regulasi yang kelak menjadi prioritas kerja selama nantinya menjadi anggota KPI Pusat.

Tadi telah disebutkan bahwa meskipun kewenangan KPI telah terabrasi karena putusan MK yang berimplikasi bagi lahirnya sejumlah PP yang sangat *government centered* bukan berarti bahwa KPI kehilangan kewenangan secara utuh. KPI masih memiliki kewenangan yang cukup luas dalam hal bersama pemerintah

mengurus proses perizinan; serta membuat, mengawasi, dan memberi sanksi atas pelanggaran P3-SPS atas perintah UU Penyiaran.¹¹

Dan tegaknya sistem penyiaran di Indonesia, sebagaimana diharapkan UU nya bukan saja ditentukan oleh konsistensi urutan perundang-undangan yang dihasilkan tetapi juga *enforcement of the law*. Di tingkatan ini yang selalu menjadi sumber kerawanan karena tindakan penegakan hukum selalu berkait dengan sejumlah kepentingan yang saling berhadapan.

Sementara banyak pasal dalam UU Penyiaran yang membawa implikasi bagi pemberian sanksi, baik administratif maupun pidana, bagi lembaga penyiaran yang melanggarnya. Untuk itu, langkah penegakan hukum tentu membutuhkan kerjasama yang saya sebut sebagai *collective law enforcement* dengan membuat semacam lembaga Desk Penegakan Hukum Penyiaran (DPHP).¹² DPHP berisi perwakilan dari sejumlah institusi yang terkait dengan hukum penyiaran, antara lain: Kepolisian, Kejaksaan, Dewan pers, Dirjen SKDI, dengan leading sektornya tetap ada pada KPI Pusat. Lembaga ini bertugas melakukan proses penegakan hukum manakala dijumpai tindakan pelanggaran (administratif dan pidana) oleh lembaga penyiaran.

KESIMPULAN

Melihat begitu kuatnya posisi UU Penyiaran hasil inisiatif masyarakat ini, maka diperlukan empat hal yang dilaksanakan oleh masyarakat penyiaran.

Pertama, memahami secara utuh isi dari UU tersebut sehingga ditemukan titik

jas dari nilai positif peraturan ini. Dalam konteks inilah lahir kesadaran hukum dan ada niatan untuk mematuhi dengan segala konsekuensi yang berlaku. Kesadaran hukum ini pula yang akan memperkuat kondisi persaingan bisnis penyiaran secara sehat.

Kedua, peran KPI sebagai wujud peran serta masyarakat dalam mengatur penyiaran perlu dikuatkan dengan komitmen independensinya. Sebab eksistensi KPI menjadi benteng pertahanan pelaksanaan UU tersebut. Kerapuhan KPI akan menjadikan simbol betapa UU Penyiaran berjalan terseok-seok.

Ketiga, KPI dengan kewenangannya, dapat secara konsisten melaksanakan fungsi *Self-Regulator* sebagaimana diamanatkan oleh UU Penyiaran. Dengan fungsi tersebut tentunya KPI mempunyai kekuatan untuk melakukan pengaturan Penyiaran dalam bingkai reformasi dan demokratisasi dibidang Penyiaran.

Keempat, Langkah penegakan hukum dengan gagasan *collective law enforcement* dengan pendekatan kesisteman menjad sangat penting serta diperlukan yang menjad bagian dalam upaya penanganan terjadinya tindakan pelanggaran yang bersifat administrative maupun pidana oleh Lembaga Penyiaran.

SARAN

Dengan dikeluarkannya Paket Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana UU Penyiaran, dan Keputusan Mahkamah Konstitusi yang mengambil beberapa kewenangan KPI, tentunya KPI sebagai Lembaga Negara harus mampu merekonstruksi kembali kewenangannya secara utuh dengan mendasarkan pada UU Penyiaran melalui upaya hukum yaitu Judicial Review ke Mahkamah Agung terhadap pakaet PP tersebut sertam melakukan uji materiil kembali kewenangan Pemerintah terhadap

¹¹ KPI, *Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standart Program Siaran*, 2005.

¹² Mochamad Riyanto, *Mengagas Desk Penyiaran*, Suara Merdeka, 2005

pengaturan penyiaran melalui Mahkamah Konstitusi.

KPI yang berkedudukan sebagai lembaga representasi kepentingan public, maka semangat membangun jaringan dengan lembaga-lembaga publik secara efektif harus dilakukan. Dengan membangun jaringan public, tentunya banyak diharapkan adanya dukungan penguatan terhadap eksistensi KPI dalam hal pengaturan penyiaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashadi Siregar "UU Media Massa vs Liberalisasi Perdagangan" dalam *Etika Komunikasi*, Penerbit Pustaka, Yogyakarta, 2006.
- Barry Hines, *Political Choice and Social Structure: An Analysis of Actors, Interes and Rationality*, Edward Elgard, England, 1989.
- Burhan Bungin, *Imaji Media Massa: Konstruksi dan Makna Realitas Sosial Iklan Televisi dalam Masyarakat Kapitalistik*, Jendela, Yogyakarta, 2001.
- Denis McQuail, *MCQuails Mass Communication Thery*, Sage Publcation, London, 2000.
- Heru Nugroho, *Konstruksi Sara, Kemajemukan dan Demokrasi*, UNISIA No. 40/XXII/IV/1999, UII, Yogyakarta, 1999.
- Ishadi SK, "Televisi Republik Indonesia di Tengah Persaingan Televisi Swasta", *Jurnal Penelitian dan Komunikasi Pembangunan*, No 31, Balitbang, Deppen RI, 1993.
- KPI, *Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standart Program Siaran*, 2005.
- Mochamad Riyanto, "LPP RRI & Kompetisi Media Massa", Paper Seminar RRI Semarang 6 September 2006.
- , *Menggagas Desk Penyiaran*, Suara Merdeka, 2005.
- Max Boli Sabon, *Deregulasi Pengaturan Penyiaran*, Rakornas KPI, Surabaya, 2005.
- Rthomas Meyer, *Cara Mudah Memahami Demokrasi*, FES, Jakarta, 2002.
- Rusfadia Saktiyanti Jahja dkk, *Menilai Tanggung Jawab Televisi*, UII, Yogyakarta, 2006.
- Siti Aminah, *Pasar Itu Bernama Peradilan*, Semarang: LBH, Semarang, 2005.
- Tim Perumus, *Indonesia An Official Handbook*, Kementrian Penerangan, Jakarta, 1988.
- Undang-Undang 32 tahun 2002 tentang Penyiaran