

Regulasi Media Penyiaran dalam Pilkada

Oleh:

Hari Wiryawan

Dosen Ilmu Komunikasi Universitas Sahid Surakarta

Pendahuluan

Membahas hajatan publik bernama Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) dan hubungannya dengan media penyiaran, akan membawa kita kepada aspek fundamental dari keberadaan lembaga penyiaran yaitu penggunaan fasilitas milik umum bernama frekuensi gelombang radio. Penggunaan frekuensi gelombang radio ini memiliki konsekuensi yang luas dalam hukum media massa.

Makalah ini akan membahas salah satu asas dalam hukum media yaitu asas pertanggungjawaban sosial sebagai landasan teoristik pengaturan lembaga penyiaran dalam praktik yang telah terjadi menjelang Pilkada di Jawa Tengah.

Asas Pertanggungjawaban Sosial

Media massa disamping memiliki kebebasan untuk menerbitkan, menayangkan dan menyiarkan sesuai dengan kaedah-kaedah dalam ilmu komunikasi massa, ilmu jurnalistik dan bahkan bebas menjalankan usahanya untuk meraih keuntungan ekonomis, media massa juga harus bertanggungjawab atas dampak yang disajikan kepada masyarakat.

Asas pertanggungjawaban sosial menjadi penyeimbang dari asas kebebasan media dan asas anti-sensor dalam hukum media. Dimana dua asas tersebut merupakan asas yang memberikan perlindungan kepada “media” sedangkan asas pertanggungjawaban sosial merupakan perlindungan kepada “massa”.

Asas pertanggungjawaban sosial ini dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu asas perlindungan masyarakat dari materi media massa yang bersifat sosial-politik disebut perlindungan kepentingan umum dan perlindungan masyarakat dari isi pesan media yang bersifat ekonomi khususnya iklan yang disebut perlindungan konsumen.

Perlindungan Kepentingan Umum

Sajian media yang berisi pesan sosial-politik hendaknya tidak mengakibatkan suatu pertentangan sosial dalam masyarakat atau yang sering dikenal di Indonesia dengan sebutan “mempertentangkan SARA (suku, agaman, ras dan antar golongan)

Tanggungjawab sosial juga untuk menjaga moralitas masyarakat, khususnya anak-anak dan remaja. Karena itu bentuk sajian media yang berbau pornografi merupakan pantangan bagi media yang sehat.

Pertanggungjawaban sosial ini memiliki perbedaan mendasar bagi media cetak dan media elektronik. Pada dasarnya media penyiaran memiliki pertanggungjawaban sosial yang lebih dari media cetak. Hal ini disebabkan media penyiaran dalam melakukan fungsinya menggunakan fasilitas umum atau fasilitas publik berupa frekuensi gelombang radio.

Bagi media cetak, pertanggungjawaban sosial tersebut merupakan tanggungjawab etik atau moral para pengelola media cetak. Penerapan mekanisme hukum sebelum diterbitkan (*pre-publication law*) tidak dapat dilakukan di media cetak karena akan bertentangan dengan asas kebebasan media dan asas anti sensor. Penerapan hukum hanya dapat dilakukan setelah disajikan di media (*post publication law*).

Kebebasan media yang dilindungi oleh hukum pada dasarnya adalah kebebasan sebelum media tersebut terbit. Artinya selama proses pencarian data, pengolahan sampai pada disiarkanya informasi atau berita, hukum menjamin kebebasanya, hukum melindungi media. Namun bila materi atau berita sudah diterbitkan, maka hukum tidak dapat secara khusus melindunginya, artinya di sana rezim hukum yang berlaku bukan lagi kebebasan pers atau kebebasan media, melainkan hukum yang lazim berlaku di masyarakat. Di situlah media akan menemui adanya berbagai peraturan hukum yang membatasi kebebasan itu. ¹

Namun perbedaan antara *pre-publication law* dan *post publication law* yang terjadi di media cetak tidak dapat diberlakukan di media penyiaran. Dengan kata lain, hukum dapat mengatur media penyiaran baik sebelum maupun sesudah siaran. Inilah salah satu konsekuensi dari pengguna frekuensi gelombang radio oleh lembaga penyiaran.

Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen diperlukan untuk melindungi khalayak pengguna media massa dari bentuk-bentuk pelanggaran hukum dan etika khususnya dalam kaitan dengan materi yang memiliki dimensi ekonomi bisnis, baik yang dilakukan langsung oleh media maupun oleh pemasang iklan.

Perhatian utama dalam perlindungan kepada konsumen adalah pada masalah iklan. Iklan yang dimuat di media massa atau disiarkan media massa harus mencerminkan keadaan yang sesungguhnya. Iklan juga harus memenuhi unsur kejujuran, kapatutan, kesopanan.

Perlindungan publik dan perlindungan konsumen sebagai bagian dari asas pertanggungjawaban sosial diperlukan guna melindungi masyarakat luas sebagai penerima pesan komunikasi massa. Perlindungan kepada publik diperlukan karena media yang menikmati kebebasan sangat mungkin melakukan pelanggaran hak-hak masyarakat lainnya. Dalam hal ini masyarakat yang tidak memiliki akses kepada media massa harus dilindungi hak-haknya.

Mengenai perlindungan kepada publik ini, lebih jauh lagi disebut dengan hak akses kepada media (*rights if acces to the media*). Dalam hal ini terdapat sejumlah hak dari masyarakat untuk dapat memperoleh kesempatan mengakses kepada media. Akses yang dimaksud antara lain adalah akses kepada kepemilikan dan kepada prouducer atau program.²

Akses Produses /Program

Akses kepada produser atau program adalah hak masyarakat untuk bisa melakukan siaran mempublikasikan diri sendiri di suatu media massa, khususnya media penyiaran. Dengan kata lain masyarakat yang tidak memiliki lembaga penyiaran dalam hal-hal tertentu berhak menggunakan media massa itu.

Pemilik atau pengelola media penyiaran harus memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan media massanya. Siapakah yang berhak media massa dan dalam hal apa masyarakat bisa menggunakan haknya. Tentu tidak semua orang dan tidak setiap waktu bisa menggunakan media massa.

Salah satu pelaksanaan dari hak ini, di Indonesia telah dikenal dengan adanya lembaga hak jawab. Namun hak akses kepada media memiliki dimensi yang lebih luas dari sekedar hak jawab. Beberapa kondisi dan masyarakat yang dapat menggunakan hak untuk siaran adalah sebagai berikut:

a. Masyarakat yang merugikan

Masyarakat yang dirugikan berhak oleh siaran media penyiaran mendapat kesempatan untuk siaran di media penyiaran tersebut. Mereka yang dirugikan misalnya adanya kesalahan kutip, kesalahpahaman atau hal-hal yang merugikan seorang akibat suatu pemberitaan di media penyiaran.

b. Politisi

Para politisi dan calon legeslatif yang akan maju ke pemilihan umum berhak mendapatkan akses untuk siaran di media penyiaran. Media harus memperlakukan sama kepada semua kandidat. Kesamaan itu misalnya pada durasi, jam tayang atau bila dipungut biaya produksi maka besarnya biaya yang dipungut harus sama.

Dalam hal terakhir ini memang menjadi masalah karena tidak semua politisi atau partai mempunyai anggaran yang cukup untuk membiayai kampanye melalui media massa. Dan akibat sering terjadi partai atau politisi yang mampu membayarnya yang bisa tampil di media massa.

c. Pendidikan

Media massa harus memberikan akses kepada dunia pendidikan untuk melakukan siarannya. Dunia pendidikan ini memperoleh hak untuk siaran karena salah satu fungsi media massa adalah mendidik khalayak.

d. Kaum Minoritas

Isi siaran atau pemberitaan media massa, biasanya mencerminkan budaya atau kepentingan khalayak mayoritas. Dalam hal ini kaum minoritas hanya menjadi penonton, pendengar atau pembaca belaka. Untuk itu media massa harus memberikan akses kepada kaum minoritas untuk bisa melakukan siaran sendiri.

Pilkada dan Penyiaran

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa keterlibatan lembaga penyiaran dalam pilkada adalah salah satu bentuk pertanggungjawaban sosial, karena lembaga penyiaran menggunakan ranah publik berupa gelombang frekuensi radio. Pertanggungjawaban sosial ini antara lain diwujudkan dengan memberikan kesempatan kepada kalangan tertentu tersebut antara lain adalah politisi.

Dalam konteks inilah kewajiban lembaga penyiaran untuk menyiapkan Pilkada sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan adalah sah. Namun persoalannya adalah siapakah sebenarnya yang berhak mengatur lembaga penyiaran dalam hajatan politik semacam Pilkada? Sejauh manakah kewenangan KPUD dan KPID?

KPID dan Pilkada

Peran dan fungsi Komisi Penyiaran Indonesia [Daerah] (KPI[D]) sebenarnya tidak diatur dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang "Pemerintah Daerah" maupun dalam peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang "Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Hal ini wajar karena KPID bukan Komisi yang menyelenggarakan Pilkada.

KPID juga bukan pengawas yang mengawasi Pilkada. Tapi mengapa KPID kini “ikut campur” dalam Pilkada?

Keterlibatan KPID dalam pilkada sebenarnya bermula dari ketentuan yang mengatur bentuk-bentuk kampanye. Kampanye dapat dilaksanakan dengan menggunakan media cetak dan media elektronik serta melalui radio dan/atau televisi.³ Dengan diguakannya lembaga Penyiaran dalam Pilkada, maka KPID sebagai badan pengatur (*regulatory body*) yang berwenang mengatur dunia penyiaran wajib untuk turut serta terlibat dalam Pilkada.

Keterlibatan KPID dalam Pilkada juga sesuai dengan preseden yang terjadi dalam Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden tahun 2004 dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Penyiaran Indonesia menandatangani nota kesepahaman yang tertuang suatu Surat Keputusan Bersama.⁴

Namun demikian harus terdapat suatu batasan yang jelas mengenai yuridikasi atau kewenangan antara lembaga-lembaga terkait KPID-KPUD dan Panwas.

Mengenai tugas dan wewenang KPUD dan Panwas telah terumuskan dalam UU no. 32/2004. PP No 6/2005 dan ketentuan lainnya. Sedangkan kewenangan KPID hanya sebatas wewenang yang diatur dalam UU 32 tahun 2002 tentang Penyiaran dimana KPID memiliki kewenangan mengatur lembaga penyiaran. Namun karena UU No. 32/2004 tentang pemda, maupun PP No 6/2005 tidak mengatur tentang kewenangan KPID maka komisi ini tidak dapat bertindak lebih jauh dalam penyiaran Pilkada, kecuali dalam hal mengatur, mengawasi dan memberi sanksi kepada lembaga penyiaran. KPID tidak memiliki yuridikasi atas pasangan calon, tim kampanye atau proses Pilkada secara keseluruhan.

Namun sebaliknya, KPUD memiliki tugas dan wewenang yang amat luas dalam Pilkada, yang didalamnya antara lain adalah “menetapkan tatacara pelaksanaan pemilihan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan”.⁵

Sedangkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud mengatur bahwa media cetak dan elektronik wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon.⁶ Dengan kata lain sebenarnya KPUD secara yuridis formal juga berwenang mengatur langsung Lembaga Penyiaran.

Hanya saja disini kita mesti melihat persoalan secara jernih hukum tidak dapat hanya dipahami secara tekstual. Dalam ilmu hukum dikenal asas *lex specialis derogat lex generalis* (hukum khusus mengalahkan hukum umum). Artinya, bahwa manakala terdapat perbedaan atau pertentangan pengaturan, hukum khusus yang harus digunakan. Dalam hal ini UU penyiaran adalah hukum khusus (*lex specialis*), sehingga memiliki kekuatan yang lebih besar dari pada PP No.6/2005 sebagai hukum umum (*lex generalis*) dalam hal pengaturan siaran Pilkada di lembaga penyiaran. Begitu pula KPID lebih memiliki kompetensi untuk mengatur lembaga penyiaran dalam Pilkada daripada KPUD.

Siaran Pilkada dan Kampanye Pilkada

Salah satu aspek yang tidak diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan Pilkada adalah mengenai jenis-jenis siaran Pilkada selain Kampanye. Dengan kata lain ketentuan yang ada hanya mengatur tentang siaran kampanye pilkada dilembaga penyiaran. Padahal, siaran Pilkada tidak hanya berupa kampanye melainkan dapat pula berbentuk siaran sosialisasi, siaran berita tentang Pilkada.

Oleh karena itu KPID Jawa Tengah dalam peraturan KPID tentang Siaran Pilkada⁷ membagi jenis-jenis siaran Pilkada menjadi siaran sosialisasi Pilkada, dan Siaran

Kampanye Pilkada. Siaran Sosialisasi pada dasarnya adalah bentuk penyebarluasan kepada masyarakat tentang akan adanya Pilkada, sekaligus hal ini merupakan bentuk pendidikan politik bagi masyarakat untuk dapat memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

Siaran Sosialisasi Pilkada dapat berbentuk Siaran Informasi (*Berita, Talkshow, Features*), siaran Hiburan dan jajak Pendapat. Dalam seluruh bentuk siaran sosialisasi ini dilarang untuk digunakan sebagai ajang kampanye. Sebab, siaran kampanye telah tersedia dalam bentuk khusus yaitu berupa Siaran monolog, Siaran dialog/*talk show*/debat dan siaran iklan.

Blocking Time

Salah satu masalah yang sulit untuk dirumuskan dalam pengaturan siaran Pilkada adalah mengatur mengenai *blocking time* (BT). Istilah BT sebenarnya kurang dikenal dalam praktik penyiaran di manca negara. Begitu pula dalam kepustakaan penyiaran, yang lebih dikenal adalah istilah *blocking programming* (BP).⁸

Pada dasarnya istilah BP adalah istilah teknis penyiaran yang berarti suatu bentuk pengorganisasian beberapa program acara siaran untuk dikelompokkan dalam suatu waktu tertentu, guna membidik pasar khalayak tertentu. Misalnya, seorang produser musik di sebuah stasiun TV mengajukan usulan BP untuk show sebuah group band remaja yang waktunya berlangsung setelah sinetron remaja. Antara acara musik dan sinetron remaja tadi dikelompokkan dalam waktu tertentu karena memiliki kesamaan khalayak yaitu remaja.

Sang produser tersebut bertanggung jawab atas penggunaan waktu siar tersebut. Artinya, BP tidak selalu semata-mata berarti pembelian waktu siar secara komersial.

Namun dalam masyarakat penyiaran di Indonesia, pengertian BP yang lazimnya di Indonesia disebut BT selalu berarti pembelian waktu siar secara komersial untuk kepentingan sang pembeli.

Bila ini terjadi, maka akan berbenturan dengan larangan dalam UU Penyiaran bahwa “Waktu siaran lembaga penyiaran dilarang dibeli oleh siapapun untuk kepentingan apapun, kecuali iklan”.⁹ sedangkan siaran iklan telah diatur sedemikian rupa hanya terdapat dalam slot iklan pada saat jeda pariwisata (*comercial break*) dengan durasi total maksimal 20% dari seluruh waktu siaran.¹⁰

Sementara yang terjadi di lembaga penyiaran saat ini baik di pusat maupun di daerah telah terjadi pencampur adukan antara iklan dan acara. Acara telah dijual sedemikian rupa oleh lembaga penyiaran sehingga antara jeda pariwisata dan acara itu sendiri tidak dapat dibedakan. Hal ini bukan saja merupakan pelanggaran hukum, melainkan juga perampasan hak publik atas waktu siaran lembaga penyiaran yang seharusnya merupakan ruang publik (*publik sphere*) berubah menjadi ruang iklan (*commercial sphere*).

Dalam konteks ini larangan BT untuk Pilkada, akan sangat tidak populer dimata lembaga penyiaran yang bisa berdampak pada banyaknya pelanggaran atas ketentuan tersebut.

Sebagai jalan tengah, KPID Jawa Tengah memberi batasan bahwa siaran kampanye hanya dapat dilakukan dalam tiga bentuk yaitu, monolog, dialog, talkshow, debat dan iklan. Dalam siaran kampanye Pilkada, lembaga penyiaran wajib memberitahu kepada khalayak bahwa siaran itu adalah “Kampanye Pilkada”. Pemberitahuan itu

dilakukan sebanyak 3 kali pada awal, pertengahan dan akhir acara.¹¹ Sebaliknya, siaran hiburan, siaran informasi, dan jajak pendapat dilarang untuk kampanye.

Ketentuan ini dimaksudkan sebagai jalan tengah agar dapat mengakomodasi kepentingan Lembaga Penyiaran dilain pihak kepentingan publik juga terjaga.

Semarang, 26 Mei 2005.

Kepustakaan.

- Barendt, Eric, *Broadcasting Law, A Comparative Study*, Clarendons Press, Oxford, 1993
- Eastman, Susan Tyler and Klein, Robert A, *Strategies in Broadcast and Cable Promotion, Comercial Television, Radio, Cable, Pay Television, Public Television*, Waweland Press Inc. Illinois, 1992
- Muis, A, *Jurnalsitik, Hukum Komunikasi Massa Menjangkau Era Cybercommunication Melenium Ketiga*, PT Dharu Anuttama, 1999.
- Pringle, Peter K, (et all), *Elektronik Media Management*, second edition, Focal Press, Boston, London, 1991
- Sajo, Andra and Price, Monroe, *Rights of Acces to the media*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1995.
- Zukman, Harvey L (et all) *Mass Communiation in A Nusthell*, West Publishing. Minesota, 1998.

Peraturan

1. Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang pers.
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang penyiaran.
3. Undang-undang nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala dan Wakil Kepada Daerah.
7. Keputusan bersama Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 12 tahun 2004 dan Nomor 02/SK/KPI/II/04 tentang Pedoman Kampanye tanggal 19 Februari 2004.
8. Keputusan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 009/SK/KPI/8/2004 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran, tanggal: 30 Agustus 2004.