

KEBIJAKAN KRIMINAL TERHADAP TINDAK PIDANA KORPORASI MEDIA PENYIARAN

Ricky Banke

Abstract

Broadcasting is basically an activity of disseminating information to the public done by broadcasting institutions (broadcasting media corporation) in the form of news report as an attempt to cultivate a democratic, fair and prosperous public personality. The news reports done by the broadcasting media corporations not only brings positive impact but also negative impact because if it is not well managed, it can be a criminogenic factor that threatens social order and even the stability of the state security. To overcome and anticipate the problem, broadcasting must be rationally handled and one of the rational attempts is through criminal policy approach.

Keywords: Criminal Policy, Criminal Act, Broadcasting Media Corporation, Broadcasting, Pers.

Abstrak

Penyiaran pada dasarnya adalah kegiatan penyebarluasan informasi kepada masyarakat yang dilakukan lembaga penyiaran (korporasi media penyiaran) dalam bentuk pemberitaan sebagai upaya menumbuhkembangkan pribadi masyarakat menjadi pribadi demokratis, adil dan sejahtera. Pemberitaan yang dilakukan korporasi media penyiaran selain menghadirkan dampak positif, juga menghadirkan dampak negatif apabila tidak dikelola dengan baik dapat menjadi faktor kriminogen yang mengancam ketertiban sosial bahkan mengancam stabilitas keamanan Negara. Mengatasi dan mengantisipasi masalah tersebut maka penyiaran harus ditangani dengan cara yang rasional, salah satu usaha rasional tersebut adalah dengan pendekatan kebijakan kriminal.

Kata kunci: Kebijakan Kriminal, Tindak Pidana, Korporasi Media Penyiaran, Penyiaran, Pers.

Pendahuluan

Masalah-masalah hukum pers di Indonesia belum mendapat perhatian yang serius dari para ilmuwan hukum, oleh karena itu almarhum Oemar Seno Adji¹ yang banyak memberi perhatian pada hukum pers merasa perlu menghimbau agar para sarjana hukum meluangkan waktunya memperhatikan hukum pers, baik yang menyangkut masalah perusahaan pers (*code of enterprise*) maupun yang menyangkut soal-soal tanggung jawab atas isi media massa tersebut (*code of publication*).² Himbauan tersebut semakin relevan (*relevant*) keberadaannya mencermati dinamika perkembangan perusahaan-perusahaan pers seiring kemajuan industri penyiaran saat ini.

Kehadiran banyaknya perusahaan-perusahaan pers yang meliputi media cetak maupun media elektronik³ tidak hanya memberikan dampak positif sebagaimana fungsi dan peran pers yang mulia, yaitu sebagai lembaga kontrol sosial, menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum dan hak asasi manusia, yang kemudian menempatkan pers sebagai pilar keempat demokrasi (*the fourth estate of democracy*)⁴, tetapi juga memberikan dampak negatif yang berkaitan dengan persoalan-persoalan hukum.

Pemberitaan yang tidak dikelola dengan baik dapat menjadi faktor kriminogen yang menimbulkan permasalahan hukum baru atau bahkan menjadi ancaman serius terhadap keamanan nasional. Padahal keamanan nasional (*national security*) suatu negara adalah syarat mutlak agar pemerintah dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal. Landasan berpikir tersebut dapat dipahami menjadi landasan pemerintah mengeluarkan produk politik hukum yang secara khusus mengatur

¹ Oemar Seno Adji, kelahiran Surakarta, Jawa Tengah, 5 Desember 1915, mengabdikan diri di bidang hukum hingga akhir hayatnya. Memulai karir sebagai pegawai Departemen Kehakiman (1942-1950) kemudian menjadi Jaksa Agung Muda (1950-1959). Setelah itu mengabdikan diri sebagai dosen dan Guru Besar Fakultas Hukum UI sejak 1959, dan menjabat Dekan Fakultas Hukum UI (1966-1968). Dari dunia akademis, dia dipercaya menjabat sebagai Menteri Kehakiman RI (1966-1974) dan Ketua Mahkamah Agung RI (1974-1982). Berbagai karya, keputusan dan pandangannya tentang hukum dijadikan referensi, yurisprudensi, dan panutan oleh para insan hukum, baik para penegak hukum maupun cendekiawan dan mahasiswa.

² Bambang Sadono, 1993, *Penyelesaian Delik Pers Secara Politis*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 14.

³ Perhatikan Pasal 1 butir 2 Undang-Undang No.40 Tahun 1999 Tentang Pers. "Perusahaan pers adalah badan hukum Indonesia yang menyelenggarakan usaha pers meliputi perusahaan media cetak, media elektronik, dan kantor berita, serta perusahaan media lainnya yang secara khusus menyelenggarakan, menyiarkan, atau menyalurkan informasi".

⁴ Berdasarkan fungsi dan peranan pers seperti yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 Undang-Undang No.40 Tahun 1999 Tentang Pers, lembaga pers kemudian sering disebut sebagai pilar keempat demokrasi setelah lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

kegiatan pemberitaan atau penyampaian informasi kepada masyarakat melalui perusahaan pers.⁵

Perlu diingat dalam pengaturan penyampaian informasi tersebut, harus diseimbangkan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat sebagai hak dasar dan hak konstitusi warga negara. Dikatakan sebagai hak konstitusi, karena hak atas informasi dijamin dalam Konstitusi yaitu pada Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28F menyatakan : “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

Hak untuk mengetahui informasi (*right to know*) juga merupakan hak dasar, karena merupakan hak fundamental yang menjadi perhatian utama para perumus Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Majelis umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada tahun 1946 menilai bahwa hak ini penting untuk perjuangan hak-hak lainnya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka hak atas informasi sebagai bagian dari kebebasan berpendapat kemudian dimasukkan ke dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia sebagai salah satu dari 30 (tiga puluh) hak yang diakui eksistensinya secara universal⁶. Pasal 19 DUHAM, menyatakan : “Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apapun dan dengan tidak memandang batas-batas”.

Nilai yang terkandung di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia mengikat Negara Kesatuan Republik Indonesia dan berlaku sebagai hukum nasional (*supreme law of the land*). Pemerintah Indonesia selanjutnya berkewajiban menjalankan ketentuan-ketentuan tersebut. Kewajiban yang diembannya terdiri dari tiga bentuk, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*). Kewajiban menghormati (*obligation to respect*) adalah kewajiban negara untuk

⁵ Pemberitaan atau penyampaian informasi kepada masyarakat melalui perusahaan pers yang ada di Indonesia, diatur dalam Undang-Undang No.40 Tahun 1999 tentang Pers dan Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁶ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III).

menahan diri untuk tidak melakukan intervensi, kecuali atas dasar hukum yang sah (*legitimate*).

Hak atas informasi yang telah diatur dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, kembali dipertegas dalam Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan : “Ayat (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya. Ayat (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia”.

Hak atas informasi memang tidak termasuk dalam kategori hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*nonderogable rights*) sehingga dalam pelaksanaannya, hak atas informasi dapat dibatasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁷, Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)⁸, dan Pasal 70 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.⁹ Instrumen-instrumen hukum tersebut menyatakan pembatasan hanya diperbolehkan apabila diatur menurut hukum dan dibutuhkan untuk melindungi hak serta kebebasan orang lain atas pertimbangan moral, nilai-nilai agama, kesusilaan, keamanan, kesejahteraan dan ketertiban umum.

Prinsip-prinsip Siracusa (*Siracusa Principles*)¹⁰ menyebutkan bahwa pembatasan hak tidak boleh membahayakan esensi hak. Semua klausul pembatasan

⁷ Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

⁸ Pasal 29 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, “Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis”. Ayat (3), “Hak-hak dan kebebasan-kebebasan ini dengan jalan bagaimana pun sekali-kali tidak boleh dilaksanakan bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa”.

⁹ Pasal 70 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan Undang-Undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

¹⁰ Siracusa Principles adalah prinsip-prinsip mengenai ketentuan pembatasan dan pengurangan hak yang diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Lihat *The Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and*

harus ditafsirkan secara tegas dan ditujukan untuk mendukung hak-hak. Prinsip ini menegaskan bahwa pembatasan hak tidak boleh diberlakukan secara sewenang-wenang, pembatasan Hak Asasi Manusia termasuk hak atas informasi yang dilakukan oleh negara harus tetap menjamin bahkan memperkuat perlindungan HAM.

Mengingat begitu pentingnya informasi bagi kehidupan masyarakat dan melihat pembatasan resmi yang secara sah diperbolehkan dalam berbagai instrumen hukum diatas, maka sudah seharusnya media penyiaran dapat bekerja menyampaikan informasi tanpa tekanan dari pihak manapun, termasuk tekanan dari pemerintah atau negara (*state intervention*) yang melampaui batasan aturan-aturan hukum. Semangat jiwa masyarakat (*volkgeist*) untuk mendapatkan kebebasan informasi tersebut ternyata terbentur dengan peraturan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia yaitu Undang-Undang. No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Pembatasan penyebaran informasi terjadi karena pasal-pasal di dalam Undang-Undang Penyiaran secara terstruktur dan sistematis berusaha menghilangkan hak mencari dan mendapatkan informasi, khususnya informasi yang berasal dari lembaga penyiaran asing. Pembatasan informasi asing tersebut dilakukan pemerintah sebagai upaya menjaga integrasi nasional, menjaga nilai moral, tata susila, budaya dan kepribadian masyarakat Indonesia¹¹.

Pembatasan penyebaran informasi dari lembaga penyiaran asing dapat dilihat dari upaya sistematis pasal-pasal yang ada di dalam UU. No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Pasal 36 ayat (2) menyatakan : “Isi siaran dari jasa penyiaran televisi, yang diselenggarakan oleh Lembaga Penyiaran Swasta dan Lembaga Penyiaran Publik, wajib memuat sekurang-kurangnya 60% (enam puluh per seratus) mata acara yang berasal dari dalam negeri”. Hal tersebut memberi kesan bahwa pemerintah masih memberi kebebasan informasi asing sebesar 40% (empat puluh per seratus) untuk disiarkan lembaga penyiaran Indonesia.

Angka tersebut sebenarnya akan semakin diperkecil dengan adanya ketentuan Pasal 46 ayat (7), ayat (8), dan ayat (9) yang menyatakan lembaga penyiaran wajib menyediakan waktu untuk siaran iklan layanan masyarakat paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari besaran siaran iklan niaga yang paling banyak 20% (dua

Political Rights. Lihat pula *General Comment No. 10 International Covenant on Civil and Political Rights*.

¹¹ Perhatikan bagian menimbang huruf (c) dan huruf (e), Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

puluh per seratus) untuk Lembaga Penyiaran Swasta, dan wajib menyediakan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) iklan layanan masyarakat dari besaran siaran iklan niaga yang paling banyak 15% (lima belas per seratus) untuk Lembaga Penyiaran Publik.¹² Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka konten siaran asing yang boleh disiarkan oleh lembaga penyiaran Indonesia secara total sebenarnya hanya sebesar 20% - 25% saja, kemudian hanya 30% (tiga puluh per seratus) dari total keseluruhan siaran asing tersebut yang boleh disulih suarkan ke bahasa Indonesia.¹³ Padahal sulih suara sangat penting untuk memudahkan penyampaian informasi kepada masyarakat yang tidak semuanya paham akan bahasa asing.

Pembatasan ini membuat Indonesia berada dalam keterbelakangan dan kemunduran informasi, terlebih lagi dalam lingkup globalisasi.¹⁴ Masyarakat Indonesia sebagai bagian komunitas masyarakat dunia, tidak bisa hanya mengetahui perkembangan dari dalam negeri, namun juga harus mengetahui perkembangan dari mancanegara. Pers dan lembaga penyiaran Indonesia seharusnya juga dapat berperan lebih besar dan aktif menyampaikan informasi perkembangan di Indonesia secara lengkap kepada masyarakat dunia.

Menurut teori pers liberal, pers harus memiliki kebebasan yang seluas-luasnya untuk membantu manusia mencari kebenaran. Untuk mencari kebenaran, manusia memerlukan kebebasan mencari informasi. Dalam kehidupan masyarakat liberal seperti di Eropa dan Amerika Utara, kebebasan pers merupakan pilar utama sebagaimana teori demokrasi liberal klasik menyatakan bahwa media massa merupakan ruang publik (*public sphere*) disamping juga berfungsi sebagai anjing penjaga (*watchdog*) bagi pemerintah sebagaimana dipaparkan Sukosd dalam *Media and Public Policy*.¹⁵

Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang dibuat dengan harapan dapat menjadi landasan dan tolak ukur pembentukan sistem penyiaran

¹² Perhatikan Pasal 46 ayat (7), ayat (8), ayat (9) Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

¹³ Perhatikan Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. "Sulih suara bahasa asing ke dalam Bahasa Indonesia dibatasi paling banyak 30% (tiga puluh per seratus) dari jumlah mata acara berbahasa asing yang disiarkan".

¹⁴ Muladi dan Dwidja Priyatno, 2010, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm. 61. "Globalisasi di segala bidang berjalan ekstra cepat sehingga tidak mungkin satu negara mengisolasi diri secara politik, sosial budaya, ekonomi, dan hukum dalam keterikatan antar negara".

¹⁵ Muzakki, *Pers Sebagai Pilar Demokrasi*, makalah disampaikan pada Pertemuan VI Sekolah Demokrasi, di Kota Batu, 23 Mei 2009 atas kerjasama PlaCIDs Averroes dengan Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID) Jakarta.

nasional yang menjamin terciptanya tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹⁶, justru terkesan menjadi produk politik hukum yang tidak berkeadilan. Produk politik hukum ini terkesan sengaja diciptakan sebagai alat legitimasi atau pembenar tindakan-tindakan pemerintah untuk membatasi ruang gerak pers dan kebebasan informasi masyarakat.

Pembahasan

Perkembangan korporasi media penyiaran yang meliputi perusahaan media cetak, media elektronik, serta media lainnya yang secara khusus menyelenggarakan dan menyalurkan informasi, sebenarnya merupakan bagian dari dinamika perkembangan pembangunan Indonesia. Seiring perkembangan tersebut, berkembang pula bentuk-bentuk kejahatan ditengah masyarakat yang berkaitan dengan perusahaan pers.¹⁷

Pengaruh ganda dari korporasi media penyiaran ini, tentunya harus disikapi atau ditanggulangi dengan cara yang rasional. Salah satu usaha yang rasional tersebut adalah dengan melakukan pendekatan kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal sebagai upaya menanggulangi kejahatan, meliputi kebijakan terpadu antara upaya penal dan non penal yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya.

Kebijakan kriminal pada hakikatnya adalah upaya penegakan hukum yang dilakukan secara terpadu antara kebijakan yang menggunakan pidana sebagai sarana (*penal*) dan kebijakan tanpa menggunakan pidana (*non penal*). Oleh karenanya, kebijakan kriminal adalah bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemidanaan (*the sentencing system*) dan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*).

Pandangan klasik berpendapat bahwa subyek hukum tindak pidana adalah orang pribadi, meskipun ia berkedudukan sebagai pengurus atau komisaris suatu badan hukum. Namun menurut perkembangan zaman, subyek hukum tindak pidana dirasakan

¹⁶ Perhatikan bagian menimbang huruf (c) Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

¹⁷ Kongres PBB ke IV tahun 1970 di Tokyo “*The Prevention of Crime And the Treatment of Offenders*” tidak dapat menetapkan dengan pasti hubungan antara kejahatan dan perkembangan (*development*), akan tetapi kongres mengakui bahwa beberapa aspek penting dari perkembangan masyarakat dianggap potensial sebagai faktor kriminogen artinya mempunyai kemungkinan untuk menimbulkan kejahatan, aspek-aspek ini adalah urbanisasi, industrialisasi, mobilitas sosial dan sebagainya. Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 2007), hlm. 94.

perlu diperluas termasuk badan hukum. Subyek hukum¹⁸ dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran secara umum adalah badan hukum (*rechtspersoon*), namun dalam pertanggungjawaban pidana dapat juga dikenakan kepada manusia (*natuurlijke persoon*) yang bekerja di dalam badan hukum tersebut.

Barda Nawawi Arief sehubungan dengan masalah pertanggungjawaban pidana menyatakan bahwa untuk adanya pertanggungjawaban pidana harus jelas terlebih dahulu siapa yang dapat dipertanggungjawabkan. Ini berarti harus dipastikan terlebih dahulu siapa yang dinyatakan sebagai pembuat untuk suatu tindak pidana tertentu. Masalah ini menyangkut masalah subjek tindak pidana yang pada umumnya sudah dirumuskan oleh Undang-Undang untuk tindak pidana yang bersangkutan.

Pertanggungjawaban pidana korporasi media penyiaran terutama korporasi yang berbentuk badan hukum perseroan terbatas (PT) tentunya juga harus memperhatikan Undang-Undang terkait, dalam hal ini Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam Undang-Undang ini adalah:

“Perseroan Terbatas terdiri dari Organ Perseroan Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris. Rapat Umum Pemegang Saham mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang dan/atau anggaran dasar. Direksi berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar, dan Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi”.¹⁹

Berpedoman pada aturan umum (*general rules*) di atas, maka seharusnya pertanggungjawaban pidana korporasi dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran selain dapat dijatuhkan terhadap pelaku langsung, dapat juga dijatuhkan terhadap Direksi dan Dewan Komisaris. Hal ini terkait dengan *Doctrine Strict Liability*, *Vicarious Liability*, dan *Doctrine of Identification*, dengan tetap

¹⁸ C.S.T. Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 117. “Dalam dunia hukum perkataan orang (*persoon*) berarti pembawa hak, yaitu sesuatu yang mempunyai hak dan kewajiban dan disebut subyek hukum. Dewasa ini subyek hukum itu terdiri dari manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*)”.

¹⁹ Perhatikan Pasal 1 butir 1, 2, 4, 5, 6 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

memperhatikan unsur-unsur yang terpenuhi untuk dapat dijatuhkannya pertanggungjawaban pidana terhadap Direksi dan Dewan Komisaris.

Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3&SPS) sebagai penjabaran teknis Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran hanya mengatur tentang sanksi administratif, sedangkan sanksi pidana tetap mengacu kepada aturan pidana yang terdapat di dalam Undang-Undang Penyiaran. Pertanggungjawaban pelanggaran administratif dijatuhkan kepada lembaga penyiaran yang menyiarkan program yang mengandung pelanggaran tersebut. Hal ini tegas dinyatakan dalam Pasal 76 Standar Program Siaran (SPS): “Bila terjadi pelanggaran atas Standar Program Siaran, maka yang bertanggungjawab adalah lembaga penyiaran yang menyiarkan program yang mengandung pelanggaran tersebut”.

Pasal 76 Standar Program Siaran (SPS) tersebut menurut penulis perlu dirubah sekaligus juga dilakukan revisi Undang-Undang terkait karena orang yang melakukan (*pleger*), orang yang menyuruh melakukan (*doen pleger*), dan orang yang turut melakukan (*medepleger*), harus juga bertanggung jawab atas terjadinya tindak pidana.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang seharusnya menjadi acuan dan landasan penegakan hukum terkait penyiaran, sekaligus untuk menyempurnakan Undang-Undang No. 24 Tahun 1997 yang dipandang tidak sesuai lagi untuk diberlakukan, justru hingga saat ini masih menimbulkan permasalahan. Hal ini terjadi karena pembuatan produk hukum tersebut tidak berakar dalam masyarakat. Setiap kali hukum dan cara berhukum itu dilepaskan dari konteks masyarakat, maka kita akan dihadapkan pada cara berhukum yang tidak substansial.

Saat ini hukum memang dibuat dengan sengaja melalui sebuah badan khusus pembuat hukum, namun demikian tidak dapat diabaikan masyarakat sebagai pemegang saham (*stakeholder*) dalam pembuatan hukum tersebut.²⁰ “*At the present as well as at any other time, the center of gravity of legal development is not legislation, or in juristic science, or in judicial decision, but in society itself*”.²¹

Masyarakat sebagai pemegang saham (*stakeholder*) yang dimaksud disini tidak hanya masyarakat umum sebagai kelompok yang akan dilindungi hak asasinya dalam menyampaikan dan memperoleh informasi melalui lembaga penyiaran, tetapi juga

²⁰ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, hlm. 116.

²¹ *Ibid*, sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo dari Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of The Sociology of Law*, (New York: Russell & Russell, 1962).

aparatus penegak hukum sebagai pengguna langsung (*direct user*) dari produk hukum tersebut dalam menegakkan hukum sesuai aturan yang berlaku dengan tegas.

Konsekuensi logis dari tidak dilibatkannya para *stakeholder* menyebabkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran setidaknya memiliki 3 (tiga) pasal bermasalah yang menimbulkan faktor hambatan lain yaitu faktor aparat penegak hukum dan faktor budaya hukum masyarakat. Pasal-pasal yang dianggap bermasalah adalah Pasal 36 ayat (2) juncto Pasal 46 ayat (7), ayat (8), dan ayat (9); Pasal 53; dan Pasal 56.

Aparatus penegak hukum yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran sejatinya adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) mengingat salah satu kewenangan yang dimilikinya adalah mengawasi dan memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran.²² Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) seharusnya memiliki Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang tidak terpisahkan dan merupakan satu kesatuan utuh dari KPI dalam menangani pelanggaran Pasal 55 (sanksi administratif) dan pelanggaran Pasal 57, 58, dan 59 (ketentuan pidana) namun pada kenyataannya KPI belum memiliki Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).²³

Terkait pelanggaran pidana, KPI berfungsi sebagai pemberi rekomendasi penindakan hukum pidana kepada penegak hukum lain (penyidik POLRI)²⁴. Permasalahan muncul setelah rekomendasi penindakan diberikan, penyidik POLRI tidak mampu menerapkan pasal-pasal penuntutan dan bahkan terkadang salah menerapkan Undang-Undang yang tepat untuk penuntutan, hal ini tidak hanya terjadi di penyidik POLRI, tapi juga pada tahap selanjutnya yaitu di Kejaksaan.

Kejaksaan dalam melakukan penyidikan lanjutan terhadap kejahatan dan pelanggaran serta mengawasi dan mengkoordinasikan alat-alat penyidik menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan negara²⁵, tidak cermat menggunakan Undang-Undang yang semestinya

²² Perhatikan Pasal 8 Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

²³ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, "Penyidik adalah: a. pejabat polisi negara Republik Indonesia; b. pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang".

²⁴ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, "Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a".

²⁵ Perhatikan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

digunakan. KUHP masih lebih sering dipilih dan digunakan menangani kasus pers dan penyiaran, padahal telah ada Undang-Undang yang secara khusus mengatur kedua hal tersebut. Aparat penegak hukum dalam lingkup sistem peradilan pidana masih lemah pemahamannya akan prinsip penegakan hukum yang baik.

Dualisme kewenangan untuk mengawasi pelanggaran frekwensi juga terjadi antara KPI dengan Balai Monitoring yang berada di bawah Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi. Meskipun Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah²⁶, namun pada pelaksanaannya koordinasi antar lembaga pemerintah tidak berjalan dengan baik dan efektif.

Secara umum faktor hambatan dari aparat penegak hukum ini terjadi karena Pasal 56 Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran tidak mengatur secara tegas batas kewenangan antar lembaga dalam melakukan penyidikan. Pasal 56 ayat (2) bahkan menyatakan Pasal 34 ayat (5) huruf b dan huruf e sebagai tindak pidana yang penyidikannya dilakukan oleh Pejabat Pegawai Negeri Sipil, padahal dalam Bab VIII Saksi Administratif maupun dalam Bab X Ketentuan Pidana, Pasal 34 ayat (5) huruf b dan huruf e tidak dikategorikan sebagai tindak pidana.

Pasal 53 tentang pertanggungjawaban dimana KPI Pusat dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan kepada Dewan perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Gubernur dan menyampaikan laporan kepada Dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, sama sekali tidak ada mengatur tentang sanksi apabila KPI Pusat maupun KPI Daerah tidak melaksanakan kewajibannya tersebut. Hal ini membuat fungsi pengawasan terhadap KPI Pusat maupun KPI Daerah tidak berjalan maksimal.

Penegakan hukum di bidang penyiaran mengalami hambatan akibat kurangnya sosialisasi untuk menggerakkan kesadaran masyarakat, bahwa sebenarnya tiap-tiap dari kita (dalam kapasitas sebagai individu dan bagian kelompok masyarakat) memiliki hak, kewajiban, serta tanggung jawab untuk mengembangkan penyelenggaraan penyiaran nasional menuju media informasi, pendidikan, dan hiburan yang sehat.

²⁶ Perhatikan Pasal 8 ayat (2) huruf e, Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, “KPI mempunyai wewenang melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat”.

Peran serta masyarakat ini sebenarnya dijamin dalam Pasal 52 UU. No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dimana setiap warga negara Indonesia memiliki hak, kewajiban, dan tanggung jawab berperan serta mengembangkan penyelenggaraan penyiaran nasional, serta dapat mengajukan keberatan terhadap program dan/atau isi siaran yang dianggap merugikan.

Kehidupan masyarakat yang larut dengan kesibukan rutinitas kerja sehari-hari, disadari atau tidak telah menciptakan masyarakat individualis yang pragmatis, tidak peduli dengan kondisi sosial masyarakat, dan hanya peduli ketika masalah tersebut bersinggungan langsung dengan kehidupan atau kepentingan pribadinya. Kelompok masyarakat dalam bentuk organisasi nirlaba, lembaga swadaya masyarakat, dan perguruan tinggi, saat ini juga kurang mengembangkan kegiatan literasi dan/atau pemantauan Lembaga Penyiaran. Hal ini terlihat dari sedikitnya literatur ilmiah yang membahas tentang penyiaran dan lembaga penyiaran, serta tidak banyak kelompok masyarakat yang berdiri khusus untuk memantau kegiatan penyiaran Indonesia.

Penutup

Tolak ukur untuk dapat menentukan suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan yang jahat atau tidak, akan selalu berubah sejalan dengan perkembangan struktur sosial ekonomi masyarakat. Hukum mengikuti perkembangan masyarakat (*het recht hinkt achter de feiten aan*).²⁷ Oleh karena itu penentuan perbuatan yang dikategorikan perbuatan hukum pidana juga akan mengalami pergeseran, termasuk diantaranya ketika menentukan perbuatan apa yang dikategorikan sebagai tindak pidana penyiaran.

Kongres PBB IV tahun 1970 yang diselenggarakan di Kyoto tentang pencegahan kejahatan dan pembinaan para pelaku (*Forth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*) tidak dapat menetapkan dengan pasti hubungan antara kejahatan dengan perkembangan (*development*), sehingga menurut kongres tidak beralasan untuk mengatakan bahwa perkembangan masyarakat mencegah terjadinya kejahatan atau sebaliknya bahwa perkembangan itu menyebabkan kejahatan. Akan tetapi kongres mengakui bahwa beberapa aspek penting

²⁷ C.S.T. Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 158.

dari perkembangan masyarakat dianggap potensiil sebagai kriminogen, mempunyai kemungkinan untuk menimbulkan kejahatan.²⁸

Aspek-aspek ini adalah urbanisasi, industrialisasi, penambahan penduduk, perpindahan penduduk setempat, mobilitas sosial dan perubahan teknologi. Hal-hal ini dianggap demikian karena mempunyai pengaruh secara tidak langsung terhadap perilaku sikap tindak dari beberapa golongan masyarakat.²⁹ Pada rentetan jenis kejahatan yang berbarengan dengan berkembangnya masyarakat (modern) dapat ditambahkan jenis tindak pidana yang pada hakekatnya sangat merugikan masyarakat yaitu tindak pidana penyiaran.³⁰

Apabila pada kejahatan umum baik pembuat maupun korbannya itu jelas, misalnya pada pembunuhan, maka dalam persoalan penyiaran ini tidak tampak jelas siapa pembuat dan siapa korbannya, sehingga orang tidak segera merasakan hal tersebut sebagai hal yang merugikan. Misalnya ada korporasi media yang setiap hari menyiarkan acara yang menonjolkan kekerasan dan perkelahian antar siswa, siaran ini adalah fakta pemberitaan, namun ternyata lambat laun akan mempengaruhi dan merusak psikologi masyarakat dengan menganggap kekerasan adalah hal yang wajar dan lumrah untuk menyelesaikan masalah. Dalam hal ini sulit untuk mengatakan siapa pembuatnya, artinya siapa yang dapat dipertanggungjawabkan, reporter, presenter, direktur pemberitaan, atau perseroan terbatasnya.

Pelanggarannya dapat menyangkut hukum perdata, hukum administratif, ataupun hukum pidana. Apabila terhadap pelanggaran yang berupa penyiaran kekerasan ini diadakan hukum pidana, maka akan terjadilah jenis delik baru yaitu delik penyiaran. Harus diakui bahwa penggunaan hukum pidana ini merupakan penanggulangan sesuatu gejala (*kurieren am symptom*) dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya. Meskipun telah kita ketahui bahwa penggunaan hukum pidana itu tidak boleh tergesa, namun karena dalam hal ini gejalanya (*symptom*) sudah jelas, maka kriminalisasi dari perbuatan-perbuatan

²⁸ Sudarto, 2007, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hlm. 94.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Tindak pidana penyiaran yang pada hakekatnya sangat merugikan masyarakat adalah apabila isi siaran bersifat fitnah, menghasut, menyesatkan dan/atau bohong; isi siaran menonjolkan unsur kekerasan, cabul, perjudian, penyalahgunaan narkotika dan obat terlarang; mempertentangkan suku, agama, ras, dan antar golongan; isi siaran memperolok, merendahkan, melecehkan dan/atau mengabaikan nilai-nilai agama, martabat manusia Indonesia, atau merusak hubungan internasional. Perhatikan Pasal 57 dan Pasal 36 ayat (5) Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

merugikan masyarakat dalam penyiaran sudah pada tempatnya, dan dituntut adanya pembentukan hukum pidana baru yang memadai.

Penegakan hukum penyiaran sebagai sarana komunikasi dan penyiaran yang konstitusional adalah sebuah keniscayaan dan sangat diharapkan keberanian dalam menegakkan hukumnya bukan menegakkan Undang-Undanganya sehingga tidak dikenal istilah “penegakan undang-undang” atau “penegakan peraturan”, makna penegakan hukum jauh lebih dalam, jauh lebih bermoral dan bermanfaat kepada rakyat daripada sekedar menegakkan peraturan hukum tertulis yang sesungguhnya peraturan hukum itu (UU dan peraturan lainnya) adalah produk kompromi politik, kepentingan antara Pemerintah dan DPR.³¹

Politik kriminal sebagai usaha untuk penanggulangan kejahatan, dapat diejawantahkan dalam pelbagai bentuk. Bentuk yang pertama adalah bersifat represif yang menggunakan sarana penal, yang sering disebut sebagai sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), dalam hal ini secara luas sebenarnya mencakup pula proses kriminalisasi. Kedua berupa usaha-usaha *prevention without punishment* (tanpa menggunakan sarana penal) dan yang ketiga adalah mendayagunakan usaha-usaha pembentukan opini masyarakat tentang kejahatan dan sosialisasi hukum melalui mass media secara luas.³²

Pemikiran-pemikiran berikut diajukan dalam kerangka pemikiran politik kriminal di atas, dalam usaha untuk menyusun kebijakan kriminal masa mendatang terhadap tindak pidana korporasi media penyiaran:

- a. Perlu dilakukan penyusunan kembali secara teratur terhadap perundang-undangan pidana yang berkaitan dengan tindak pidana penyiaran. Hal ini mencakup (1) evaluasi baik yang bersifat kriminalisasi maupun dekriminalisasi atau depenalisasi dan (2) evaluasi terhadap ketentuan hukum pidana yang belum efektif didayagunakan. Dalam hal ini dapat dikemukakan contoh kemungkinan dipidananya orang yang melakukan (*pleger*), orang yang menyuruh melakukan (*doen pleger*), dan orang yang turut melakukan (*medepleger*).
- b. Perlunya penyidik mempunyai pengetahuan keahlian tentang penyiaran dan korporasi media penyiaran serta perundangan-undangan yang berkaitan

³¹ Mirza Nasution, *Penegakan Hukum Pedoman Perilaku dan Standard Program Siaran (P3-SPS) Sesuai Dengan Amanah UU.No.32 tahun 2002 Tentang Penyiaran*, hlm.3. Makalah disampaikan pada dialog publik yang diselenggarakan oleh Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Sumatera Utara bersama Universitas Sumatera Utara di FH-USU, Medan, 5 Juni 2012.

³² *Ibid.* hlm. 9.

- dengannya. Penggunaan ahli-ahli yang ada di luar sistem peradilan pidana juga sangat diharapkan.
- c. Sistem latihan yang berkelanjutan dan terpadu, sebagai contoh adalah dengan memberikan para jaksa dan pejabat pengadilan pelatihan di bidang hukum penyiaran, pers, jurnalistik, dan sebagainya.
 - d. Sistem sanksi supaya disempurnakan, antara lain dengan pengaturan minimum khusus.
 - e. Penyempurnaan langkah-langkah organisatoris seperti rekrutmen wartawan, sistem pengawasan dan sebagainya.
 - f. Dalam pemidanaan yang menjadi pertimbangan utama adalah *moral and deterrent effect*.
 - g. Meningkatkan teknik investigasi, baik yang bersifat reaktif (*waiting for someone to complain about violation*) maupun proactive (*affirmative search for violators*).

Kebijakan kriminal masa mendatang dengan penerapan hukum pidana untuk penanggulangan tindak pidana korporasi media penyiaran perlu ketelitian dalam merumuskan perbuatan pidana, jangan sampai *overlegislation* dan *underlegislation*. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.

Pidana merupakan alat paling ampuh yang dimiliki Negara untuk memerangi kejahatan namun pidana bukan merupakan satu-satunya alat, sehingga pidana jangan diterapkan terpisah melainkan selalu dalam kombinasi dengan tindakan-tindakan sosial yang bersifat preventif. Pertimbangan utama dalam pemidanaan adalah *moral and deterrent effect*. Upaya non penal harus difokuskan pada peningkatan pengetahuan tentang penyiaran, korporasi media penyiaran, dan perundangan-undangan yang berkaitan serta penyempurnaan langkah-langkah organisatoris seperti rekrutmen wartawan, sistem pengawasan dan sebagainya.

Perlu perubahan prinsip dan paradigma yang menempatkan kepentingan publik dan hak asasi manusia sebagai hal yang sama pentingnya dengan kepentingan keamanan nasional. Pasal-pasal penegakan hukum pidana untuk menanggulangi tindak pidana yang diatur dalam Bab X: Ketentuan Pidana Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, termasuk juga terkait pembatasan isi siaran asing, tidak perlu

dilakukan lagi karena perilaku membatasi siaran asing justru merupakan perbuatan menyimpang yang harus dihentikan. Hal ini sangat beralasan karena pembatasan siaran asing menyalahi berbagai aturan hukum lainnya.

Kebijakan kriminal terhadap tindak pidana korporasi media penyiaran di masa mendatang harus merumuskan dengan jelas kepentingan-kepentingan di antara hak-hak individu (*individual rights*) dengan hak-hak masyarakat (*communal rights*) dan perlindungan terhadap kepentingan politik negara (*protecting state interest*), sehingga dengan demikian kebijakan penanggulangan tindak pidana penyiaran di masa mendatang dapat lebih optimal mengatasi dan mengantisipasi perkembangan tindak pidana penyiaran.

Daftar Pustaka

Buku

- Kansil, C.S.T, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Muladi, Dwidja Priyatno, 2010, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Sadono, Bambang, 1993, *Penyelesaian Delik Pers Secara Politis*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sudarto, 2007, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.

Makalah

- Mirza Nasution, “Penegakan Hukum Pedoman Perilaku dan Standard Program Siaran (P3-SPS) Sesuai Dengan Amanah UU.No.32 tahun 2002 Tentang Penyiaran”, makalah disampaikan pada dialog publik yang diselenggarakan oleh Komisi Penyiaran Indonesia Daerah Sumatera Utara bersama Universitas Sumatera Utara di FH-USU, Medan, 5 Juni 2012.
- Muzakki, “Pers Sebagai Pilar Demokrasi”, makalah disampaikan pada Pertemuan VI Sekolah Demokrasi, di Kota Batu, 23 Mei 2009 atas kerjasama PlaCIDs Averroes dengan Komunitas Indonesia untuk Demokrasi (KID) Jakarta.

Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).