

PENDAPAT HUKUM
KOMISI PENYIARAN INDONESIA
MENGENAI
PENGATURAN PENYELENGGARAAN PENYIARAN TELEVISI DIGITAL TERESTRIAL
PENERIMAAN TETAP TIDAK BERBAYAR (FREE TO AIR)

Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) mendukung segala upaya pihak manapun bagi perkembangan yang memperbaiki dunia penyiaran Indonesia, sejauh tidak menyimpang dari asas, tujuan, fungsi dan arah penyiaran yang sudah ditetapkan sesuai Undang-undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (UU penyiaran). Demikian pula dengan upaya pemerintah dalam kesigapan mempersiapkan penyelenggaraan penyiaran televisi digital terrestrial penerimaan tetap tidak berbayar (*free to air*) serta pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan, sesuai fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya.

Namun demikian KPI memandang ada serta masih terbukanya berbagai problematik berkenaan perkembangan persiapan serta pengaturan penyelenggaraan penyiaran televisi digital terrestrial penerimaan tetap tidak berbayar, yang telah dan sedang dilakukan pemerintah, terutama dalam hal sebagai berikut:

- 1. Bentuk regulasi dalam tingkat peraturan menteri bagi penyelenggaraan penyiaran televisi digital terrestrial penerimaan tetap tidak berbayar tidak mencukupi. Idealnya bentuk regulasi bagi penyelenggaraan penyiaran televisi digital terrestrial penerimaan tetap tidak berbayar ini adalah setingkat undang-undang. Jika pun upaya regulasi dengan peraturan menteri mendesak diperlukan sebagai sebuah regulasi yang *bottom-up*, sebagai respon memenuhi kesepakatan-kesepakatan pemerintah secara bilateral maupun internasional, serta memandang efektivitas dan efisiensi, ketentuan minimal *compliance to UU Penyiaran* tetaplah harus diupayakan sebaik-baiknya.**

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor: 22/PER/M.KOMINFO/11/2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar (*Free To Air*), disingkat Permen Kominfo 22/2011, memperkenalkan serta mengukuhkan dua jenis lembaga penyelenggara penyiaran televisi baru sebagai berikut:

- Lembaga Penyiaran Penyelenggara Program Siaran (LPPPS), yakni lembaga yang mengelola program siaran untuk dipancarluaskan kepada masyarakat di suatu wilayah layanan siaran melalui saluran siaran atau slot dalam kanal frekuensi radio; serta

- Lembaga Penyiaran Penyelenggara Penyiaran Multipleksing (LPPPM), yakni lembaga yang menyalurkan beberapa program siaran melalui suatu perangkat multipleks dan perangkat transmisi kepada masyarakat di suatu zona layanan.

Penyebutan kedua jenis lembaga penyiaran dimaksud tidak terdapat dalam UU Penyiaran yang hanya menyebutkan dalam Pasal 13 ayat (2) UU Penyiaran tersebut 4 (empat) jenis sebagai berikut:

- Lembaga Penyiaran Publik (LPP), yakni lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat;
- Lembaga Penyiaran Swasta (LPS), yakni lembaga penyiaran yang bersifat komersial berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau televisi;
- Lembaga Penyiaran Komunitas (LPK), yakni lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia, didirikan oleh komunitas tertentu, bersifat independen, dan tidak komersial, dengan daya pancar rendah, luas jangkauan terbatas, serta untuk melayani kepentingan komunitasnya; dan
- Lembaga Penyiaran Berlangganan (LPB), yakni lembaga penyiaran berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran berlangganan dan wajib terlebih dahulu memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran berlangganan.

Pasal 2 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta (PP-LPS) memang telah menyebutkan adanya penyiaran televisi digital serta penyiaran multipleksing, sehingga memasukkan LPPPS dan LPPPM ke dalam rejim LPS. Namun pada prakteknya, cakupan LPPPS dan LPPPM, sebagaimana juga terlihat dalam Permen Kominfo 22/2011, menyinggung serta melibatkan LPP serta LPK, disamping LPS. Sudah sepatutnya, dan memenuhi asas hukum yang pantas, kompleksitas persinggungan berbagai rejim lembaga penyiaran, yang peraturan perundang-undangan organiknya saja berbentuk Peraturan Pemerintah, diatur dengan tingkat peraturan perundang-undangan di atasnya, yakni Undang-undang.

Peraturan organik untuk berbagai lembaga penyiaran terkait keberadaan LPPPS dan LPPPM adalah sebagai berikut:

- PP No. 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Lembaga Penyiaran Publik;
- PP No. 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia;
- PP No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta;

- PP No. 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas;

Kemudian dilihat dari konsekuensi berbagai aspek, yang pada gilirannya memerlukan respon dan perubahan secara yuridis, berpindahnya bentuk penyiaran analog menjadi digital, merupakan perubahan yang sistemik dan struktural. Sebagai contoh penyiaran televisi analog saat ini memainkan peran baik itu sebagai *Content Provider* (Penyedia Konten), *Content Aggregator* (Pengumpul dan Pendistribusi Konten), *Multiplexer* (Penyelenggara Multipleksing) dan *Network/ Transmission Provider* (Penyedia Jaringan/ Transmisi). Tetapi dengan sistem penyiaran televisi digital, fungsi-fungsi tersebut dapat dipisahkan. Sebuah entitas hukum dapat mengambil salah satu atau beberapa fungsi sebagai kegiatan bisnis atau usahanya.

LPS sendiri memiliki peluang menjadi LPPPM, padahal menurut Pasal 16 ayat (1) UU Penyiaran, menegaskan bahwa bidang usaha LPS hanya menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau televisi, dalam hal ini adalah sebagai LPPPS. Secara yuridis formal maupun material, menjadi LPPPM adalah penambahan atau atribut lain terhadap bidang usaha LPS.

Oleh karena itu, KPI berpendapat bahwa pengaturan penyelenggaraan penyiaran televisi digital terestrial penerimaan tetap tidak berbayar, harus diatur dengan peraturan perundang-undangan setingkat Undang-undang.

Jika pun upaya regulasi dengan peraturan menteri mendesak diperlukan sebagai sebuah regulasi yang *bottom-up*, sebagai respon memenuhi kesepakatan-kesepakatan pemerintah secara bilateral maupun internasional, serta memandang efektivitas dan efisiensi, ketentuan minimal *compliance to* UU Penyiaran tetaplah harus diupayakan sebaik-baiknya. Dalam hal ini upaya yang paling minimal adalah melibatkan secara resmi pemangku kepentingan bidang penyiaran, terutama lembaga negara yang dibebani mengatur hal-hal mengenai penyiaran, yakni KPI. KPI sebagai regulator bidang penyiaran diakui Pasal 7 ayat (2) UU Penyiaran dan kedudukan istimewa sebagai regulator ini secara Undang-undang tidak pernah diamputasi. KPI juga merupakan profil yang harus ditempatkan menentukan dalam bidang penyiaran, mengingat tugas dan kewajibannya sebagaimana diamanatkan Pasal (3) UU Penyiaran yakni:

- menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
- ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
- ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait;
- memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
- menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan

- menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Disamping itu, mengingat pada akhirnya juga terdapat aspek perizinan bagi penyelenggaraan penyiaran televisi digital terestrial penerimaan tetap tidak berbayar, yang menempatkan KPI secara UU Penyiaran sebagai kuasa Negara yang secara administratif memberikan Izin Penyelenggaraan Penyiaran, sebagaimana ditetapkan Pasal 33 ayat (5) UU Penyiaran, maka ***melibatkan secara resmi KPI dalam penyusunan dan pembahasan regulasi terkait penyelenggaraan penyiaran televisi digital terestrial penerimaan tetap tidak berbayar, bukan saja sebuah kepastian, melainkan adalah bentuk ketaatan serta pelaksanaan Undang-undang oleh Pemerintah (cq. Menkominfo).***

2. Izin penyelenggaraan penyiaran tidak diberikan oleh pemerintah, melainkan oleh Negara, yang secara administratif menjadi wewenang KPI.

Pasal 9 Permen Kominfo 22/2011 menyebutkan bahwa LPPPS ***harus memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran (IPP) dari Menkominfo***. Bahkan Pasal 10 Permen Kominfo 22/2011 menyebutkan satu rezim baru perizinan penyelenggaraan penyiaran dengan menyebutkan bahwa ***LPPPM harus memperoleh ‘penetapan’ dari Menkominfo***.

Meskipun Pasal 9 ayat (2) Permen Kominfo 22/2011 menyebutkan bahwa IPP mengikuti ketentuan dalam peraturan perundang-undangan mengenai tata cara dan persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran, namun klaim ‘harus memperoleh IPP dari Menkominfo’ secara yuridis formal menyalahi jiwa dan isi batang tubuh UU Penyiaran. Pasal 33 ayat (5) jo. Pasal 33 ayat (4) huruf c UU Penyiaran mengatur bahwa secara administratif IPP diberikan oleh Negara melalui KPI atas dasar hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan pemerintah. Pasal 33 ayat (4) UU Penyiaran secara lengkapnya mengatur bahwa:

Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh:

- a. Masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI;
- b. Rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI;
- c. Hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan Pemerintah; dan
- d. Izin alokasi dan penggunaan spektrum radio oleh Pemerintah atas usul KPI.

Apalagi pemunculan rezim baru ‘harus memperoleh penetapan dari Menkominfo’ bagi LPPPM sebagai penyelenggara penyiaran multipleksing adalah tindakan jauh melampaui kewenangan yang diberikan UU Penyiaran kepada Menkominfo. Padahal LPPPM merupakan lembaga yang

sangat strategis, mengingat ia merupakan pihak yang secara *de facto* menguasai penyaluran beberapa program siaran kepada masyarakat di suatu zona layanan.

Pasal 9 dan 10 Permen Kominfo 22/2011 seolah-olah menutup mata dengan mengabaikan tata cara dan persyaratan perizinan yang telah ditentukan UU Penyiaran.

3. Bahkan secara yuridis, sejauh ini, pengaturan serta pelembagaan perizinan penyelenggaraan penyiaran televisi digital terestrial penerimaan tetap tidak berbayar, belum menjamin arah 'pencegahan monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran', sebagaimana diamanatkan UU Penyiaran.

Pemerintah mendapatkan tantangan untuk menjamin arah 'pencegahan monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan sehat di bidang penyiaran'. Adanya indikasi pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta (LPS) oleh pihak-pihak tertentu serta tindakan yang menyertainya, yakni pemindahtanganan IPP kepada pihak lain, merupakan batu ujian bagi pemerintah untuk menegakkan salah satu arah yang dicita-citakan UU Penyiaran tersebut. Bahkan saat ini sedang berlangsung sidang-sidang di Mahkamah Konstitusi berkenaan Permohonan Pengujian Pasal 18 Ayat (1) Dan Pasal 34 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran Terhadap Pasal 28d Ayat (1), Pasal 28f Dan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang intinya menggugat penafsiran dan perlakuan Pemerintah (cq. Menkominfo) atas terjadinya pemusatan kepemilikan dan penguasaan LPS serta larangan pemindahtanganan IPP kepada pihak lain.

Dengan kebijakan serta perlakuan yang dijalankan Menkominfo selama ini saja atas IPP untuk televisi analog, yang hanya membebani 1 (satu) perangkat untuk 1 (satu) saluran siaran dengan 1 (satu) program siaran di 1 (satu) wilayah siaran, penegakan hukumnya masih problematik. Bagaimana Negara dan masyarakat dijamin hak-hak serta kepentingannya sesuai peraturan perundang-undangan di bidang penyiaran, untuk kualitas dan kapasitas penyiaran yang lebih dari itu (6 slot/saluran siaran yang mampu menyalurkan masing-masingnya 12 kanal program siaran).

Dalam hal penyaluran kanal yang dikuasai LPPPM misalnya, ***bagaimana Menkominfo mempersiapkan jaminan pengaturan serta pelembagaannya, karena bagaimana pun kuatnya wewenang Pemerintah di atas kertas, perangkat multipleks dan transmisi adalah milik dan dalam penguasaan swasta. Harus terdapat pengaturan dan pelembagaan yang jelas dan tegas, bukan saja aman secara yuridis, tetapi dapat mudah dilaksanakan dan ditegakkan di lapangan.***

Sebagai contoh misalnya dalam pengelolaan tanah, tanah yang telah dihaki secara hak milik oleh swasta, jika pemerintah menghendaki untuk dikelola pihak lain, maka pemerintah menerbitkan sebuah sertifikat baru 'hak pakai atas hak milik'.
