

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam kehidupan manusia di jaman modern seperti sekarang ini, kebebasan berpendapat menjadi suatu hal yang mutlak karena kebebasan berpendapat adalah hak asasi manusia yang dilindungi Pancasila¹ dimana kebebasan berpendapat tersebut dijamin pula oleh hukum agar manusia dapat mengembangkan pribadinya sendiri dan lingkungan sosial di sekitarnya.

Kebebasan berpendapat ini memiliki makna yang luas. Kebebasan berpendapat dapat berarti seseorang menyuarakan pendapatnya agar didengar orang lain dan dapat berarti seseorang atau kelompok orang menyebarkan informasi tentang kejadian yang telah terjadi atau akan terjadi. Akan tetapi, makna “kebebasan” dalam kebebasan berpendapat ini juga tidak dapat kita artikan dengan kebebasan tanpa ada batasan sama sekali karena ketika kita berbicara mengenai kebebasan, kebebasan itu akan selalu bertabrakan dengan hak orang lain. Jadi yang dimaksud “kebebasan” disini adalah kebebasan sepanjang kita tidak melanggar norma-norma yang berlaku di masyarakat dan hak-hak orang lain.

Di Indonesia sendiri, kebebasan berpendapat ini juga dijamin dalam Konstitusi. Dijaminnya kebebasan berpendapat ini secara tersirat disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terdapat dalam Pasal 28 yang berbunyi “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan

¹ Lampiran Peraturan Dewan Pers Nomor 6/Peraturan-DP/V/2008 tentang Pengesahan Surat Keputusan Dewan Pers Nomor 03/SK-DP/III/2006 tentang Kode Etik Jurnalistik Sebagai Peraturan Dewan Pers.

pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang” dan juga dalam Pasal 28F yang berbunyi “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.

Dengan dijaminnya kebebasan berpendapat dalam konstitusi, maka undang-undang lain yang tingkatan dalam hierarki peraturan perundang-undangannya berada dibawah Undang-Undang Dasar ini, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan legislasi serta regulasi lain yang ada haruslah menjamin adanya kebebasan berpendapat karena adanya azas dalam hukum yang menyebutkan “*lex superior derogate legi inferiori*”, yang artinya adalah hukum yang lebih kuat, mengalahkan hukum yang lebih lemah.

Maksud kuat dan lemah disini adalah kuat dan lemah dalam tataran hierarki peraturan perundang-undangan.² Jadi segala peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar karena Undang-Undang Dasar merupakan peraturan perundang-undangan yang paling tinggi dalam susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

Dengan adanya Pasal 28 dan Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ini, maka sudah barang tentu terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang berhubungan dengan itu. Salah satu

² Lihat Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dari peraturan perundang-undangan tersebut adalah UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers. Didalam UU Pers tersebut terdapat aturan-aturan mengenai pers baik dari azas-azas pers, dewan pers, perusahaan pers, bahkan terdapat pula ketentuan pidananya.

Berkaitan dengan kebebasan berpendapat ini, dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers menyebutkan bahwa “Kemerdekaan Pers dijamin sebagai hak asasi warga Negara”. Dalam penjelasan Pasal tersebut dijelaskan bahwa pers bebas dari tindakan pencegahan, pelarangan, dan atau penekanan agar hak masyarakat untuk memperoleh informasi terjamin. Kemerdekaan pers adalah kemerdekaan yang disertai kesadaran akan pentingnya penegakan supremasi hukum yang dilaksanakan oleh pengadilan, dan tanggung jawab profesi yang dijabarkan dalam kode etik jurnalistik serta sesuai dengan hati nurani pers.

Setelah diberikan kebebasan kepada pers ini, maka dalam menjalankan pekerjaannya, kalangan pers juga harus menggunakan prinsip-prinsip yang ada dalam pers karena seperti yang telah disebutkan tadi bahwa kebebasan akan selalu bertabrakan dengan hak orang lain, maka hal ini dituliskan dalam Pasal 2 UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers yaitu prinsip demokrasi, prinsip keadilan, dan prinsip supremasi hukum. Dalam bukunya, Edy Susanto dkk menjabarkan arti dari ketiga prinsip tersebut, yaitu :³

- a. Demokrasi : Persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama setiap warga Negara.
- b. Keadilan : Pers tidak memihak.

³ Edy Susanto, Mohammad Taufik Makarao, dan Hamid Syamsudin, *Hukum Pers di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, h.39

c. Supremasi hukum : Hukum merupakan kekuasaan tertinggi.

Dikaitkan dengan prinsip keadilan, Edy Susanto dkk menyatakan “Pers harus menjadi mitra dalam upaya mencari kebenaran, dan bukan sebagai alat pemerintah.”⁴ Hal ini dapat kita artikan bahwa pers harus mandiri dan independen yang artinya juga bahwa pers tidaklah dapat digunakan untuk kepentingan seseorang atau suatu golongan tertentu. Pers yang mandiri berarti yang dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik sesuai dengan Pasal 3 UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers, yaitu :

- a. Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial.
- b. Disamping fungsi-fungsi tersebut ayat (1), pers nasional dapat berfungsi sebagai lembaga ekonomi.

Fungsi sebagai lembaga ekonomi ini dapat kita artikan bahwa pers harus mandiri dalam pemodalannya . Bila media seperti radio, televisi, dan surat kabar berada di bawah tekanan masalah keuangan, maka sama halnya dengan menempatkan diri berada dibawah kehendak siapa saja yang mampu membayarnya sebagai balas jasa. Karena itulah untuk menjaga kebebasannya yang murni, pers pun berkewajiban untuk memupuk kekuatan permodalannya sendiri.⁵ Hal ini menurut Hikmat Kusumaningrat dan Purnama Kusumangirat

⁴ *Ibid.*, h.25

⁵ *Ibid.*, h.42

termasuk dalam 8 (delapan) fungsi pers yang bertanggung jawab yakni fungsi ekonomi.⁶

Lalu berkaitan juga dengan pembicaraan mengenai pers ini, terdapat hal yang menarik untuk dibahas lebih lanjut, yaitu mengenai pemilu presiden Republik Indonesia yang dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014. Sebelum maupun Setelah ditutupnya pemilihan tersebut pada pukul 13.00 W.I.B, terdapat banyak sekali media massa, baik itu media elektronik maupun media cetak yang ramai-ramai mengumumkan hasil penghitungan cepat atau *quick count* yang dilansir oleh setidaknya 12 lembaga survey di Indonesia.

Hal ini menarik untuk kita perhatikan karena terdapat perbedaan yang sangat jauh antar lembaga-lembaga survey tersebut dalam menunjukkan hasil yang mereka dapatkan dalam survey pemilu presiden ini. Dari seluruh lembaga survey itu, setidaknya terdapat 2/3 lembaga survey yang memenangkan pasangan calon presiden dan wakil presiden Joko Widodo - Jusuf Kalla dan 1/3 sisanya memenangkan pasangan calon presiden dan wakil presiden Prabowo - Hatta Radjasa.⁷ Pada pemilu-pemilu sebelumnya, baik itu pemilu legislatif ataupun eksekutif, mengenai pemberitaan hitung cepat ini, nyaris tidak ada perbedaan yang terlalu mencolok berkaitan dengan hasil hitung cepat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga survey yang ada, akan tetapi pada pemilihan presiden tahun

⁶ Edy Susanto, Muhammad Taufik Makarao, dan Hamid Syamsudin, *Hukum Pers di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, h. 40-41, dikutip dari Hikmat Kusumaningrat dan Purnama Kusumaningrat, *Jurnalistik Teori dan Praktek*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2005, h. 27-29

⁷ Lihat <http://lampung.tribunnews.com/2014/08/18/polisi-akan-panggil-empat-lembaga-survei-pilpres-2014> diakses tanggal 30 agustus 2014

2014 ini, perbedaan antara lembaga survey yang satu dengan yang lainnya dapat dilihat sangat jauh.

Dari pemberitaan ini dapat kita rasakan bahwa media-media massa yang memberitakan hitung cepat ini seperti berlomba-lomba dalam menunjukkan bahwa “pemenang” dalam pemilu presiden kali ini adalah si “A” atau si “B”. Jika kita perhatikan lagi, maka hal ini tentu saja tidak sesuai dengan prinsip pers yang kedua, yaitu keadilan. Pers seharusnya tidak memihak dalam melakukan pemberitaan karena dampak dari pemberitaan yang dilakukan oleh pers tentulah sangat besar. Bambang Sadono menyatakan, “Singkatnya pers juga mempunyai fungsi untuk melakukan rekayasa sosial, yakni suatu usaha guna mengubah masyarakat untuk menuju masyarakat baru yang dicita-citakan”.⁸

Dengan adanya pemberitaan mengenai hitung cepat hasil pemilu presiden yang dari tiap-tiap lembaga survey itu memiliki hasil yang jauh berbeda, maka tentu saja jelas ada lembaga survey tidak bertanggungjawab terhadap hasil survey yang mereka lakukan dan terdapat pula perusahaan pers yang tidak benar-benar memperhatikan substansi dari pemberitaan yang mereka lakukan. Akibatnya adalah masyarakat mengalami kerugian karena mereka mengonsumsi pemberitaan yang berisi informasi yang tidak jelas dan tidak bertanggungjawab tersebut.

Dengan mengonsumsi pemberitaan-pemberitaan yang tidak jelas dan tidak bertanggung jawab tersebut tentunya terdapat dampak yang terjadi di masyarakat. Dampak tersebut dapat kita lihat setelah pengumuman hasil pemilu presiden yang diumumkan secara resmi oleh Komisi Pemilihan Umum. Masyarakat yang

⁸ Edy Susanto, Muhammad Taufik Makarao, dan Hamid Syamsudin, *Hukum pers di Indonesia* Rineka Cipta, Jakarta, 2010, h. 42, dikutip dari Bambang Sadono, *Penyelesaian Delik Pers Secara Politis*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, h. 50.

percaya bahwa memang pasangan calon presiden Prabowo – Hatta Radjasa menang dalam pemilu presiden ini segera menggelar demo besar-besaran sampai menutup jalan raya dan menyebabkan kemacetan yang sangat parah di Jakarta, tepatnya di depan kantor Mahkamah Konstitusi, tempat berlangsungnya sidang gugatan pemilu presiden yang dilayangkan oleh pasangan calon Prabowo – Hatta Radjasa.⁹

Pengamat media dari UIN Sunan Kalijaga dan mantan komisioner KPI Iswandi Syahputra menjelaskan bahwa pemberitaan mengenai pemilu presiden yang berlangsung secara terus-menerus dan menayangkan hasil hitung cepat dari lembaga-lembaga survey ini tentu memiliki maksud tersendiri bagi media tersebut, dan menurutnya hal ini adalah proses stigmatisasi masyarakat.¹⁰

Jika hal ini berlangsung terus menerus, maka dapat menimbulkan rasa benci antara masyarakat pendukung pasangan calon presiden Prabowo – Hatta Radjasa dengan masyarakat pendukung pasangan calon presiden Joko Widodo – Jusuf Kalla dan dapat menyebabkan konflik horizontal sampai paling parah dapat menyebabkan terjadinya perang saudara.

Dalam permasalahan ini, pihak pers tampak tidak menghiraukan kode etik jurnalistik mereka padahal semestinya kode etik jurnalistik ini dibuat sebagai acuan mereka dalam menjalankan tugasnya. Karena pentingnya peran pers dalam membangun kehidupan berbangsa dan bernegara, maka pemerintah, selaku penguasa, lewat Keputusan Presiden Nomor 143/M/2003 tanggal 13 Agustus

⁹ <http://www.kabar24.com/nasional/read/20140820/98/227141/putusan-sengketa-pilpres-2014-saat-hakim-mk-rapat-massa-prabowo-berbaju-loreng-demo> diakses tanggal 8 Oktober 2014

¹⁰ <http://pemilu.okezone.com/read/2014/07/16/568/1013818/pemberitaan-media-soal-pilpres-picu-konflik-horizontal> diakses tanggal 8 Oktober 2014

2003, dibentuklah keanggotaan dewan pers periode 2003-2006. Setelah terbentuk keanggotaan Dewan Pers tersebut, pada sidang pleno I lokakarya V yang dihadiri 29 organisasi pers, Dewan Pers, dan Komisi Penyiaran Indonesia, berhasil memutuskan kode etik jurnalistik yang baru setelah dinilai bahwa masih banyak kekurangan yang terdapat dalam kode etik jurnalistik sebelumnya yang dicetuskan pada tahun 1999 oleh 26 Organisasi Wartawan di Bandung.¹¹

Selanjutnya dalam Pasal 3 Kode Etik Jurnalistik tersebut dikatakan, “Wartawan Indonesia selalu menguji informasi, memberitakan secara berimbang, tidak mencampurkan fakta dan opini yang menghakimi, serta menerapkan asas praduga tak bersalah.” Penafsiran Pasal ini adalah :¹²

- a. Menguji informasi berarti melakukan *check and recheck* tentang kebenaran informasi.
- b. Berimbang ialah, memberikan ruang atau waktu pemberitaan kepada masing-masing pihak secara proporsional.
- c. Opini yang menghakimi ialah, pendapat pribadi wartawan. Hal ini berbeda dengan opini interpretatif, yaitu pendapat yang berupa interpretasi wartawan atas fakta.
- d. Asas praduga tak bersalah ialah, prinsip tidak menghakimi seseorang.

Terkait dengan permasalahan ini, jika kita lihat Pasal 3 Kode Etik Jurnalistik, maka *check and recheck* ini seharusnya benar-benar diperhatikan

¹¹ Hamdan Daulay, *Kode Etik Jurnalistik dan Kebebasan Pers di Indonesia*, Jurnal Penelitian Agama VOL. XVII, No. 2, Mei-Agustus 2008, h. 304

¹² Edy Susanto, Muhammad Taufik Makarao, dan Hamid Syamsudin, Op.Cit., h. 97

karena pemberitaan yang mereka lakukan berkaitan dengan pelaksanaan demokrasi dari Negara ini.

Dilihat dari permasalahan dalam pemberitaan ini, peran dari Lembaga penyiaran atau media juga tidak dapat dilepaskan. Lembaga penyiaran juga terkait dalam permasalahan ini karena pemberitaan mengenai hitung cepat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga survey yang ada diberi wadah oleh lembaga penyiaran tersebut. Terkait lembaga penyiaran dalam penelitian ini, lembaga penyiaran yang dimaksud adalah lembaga penyiaran televisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

Tentunya tanpa adanya wadah yang disediakan oleh perusahaan pers atau lembaga penyiaran televisi sebagaimana yang telah dibahas diatas tadi, pemberitaan mengenai hitung cepat yang dilakukan lembaga-lembaga survey tersebut tidak akan banyak diketahui oleh masyarakat. Anies Baswedan menyatakan bahwa stasiun televisi yang menayangkan pemberitaan hasil hitung cepat dari lembaga survey abal-abal juga ikut dihukum.¹³

1.2. Rumusan Masalah

Dari rumusan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dirumuskan masalahnya sebagai berikut, yaitu :

1. Apakah perbuatan lembaga penyiaran dalam siaran hitung cepat pemilu presiden tersebut dapat dikualifikasi sebagai perbuatan pidana ?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pidana bagi lembaga penyiaran tersebut ?

¹³ <http://www.kabar24.com/nasional/read/20140714/98/223992/quick-count-pilpres-2014-anies-baswedan-lembaga-survei-abal-abal-munculkan-masalah-besar>, diakses tanggal 1 September 2014.

1.3. Metode Penelitian

1.3.1. Tipe Penelitian

Penelitian hukum ini berada dalam tataran dogmatika hukum, sehingga tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif, dimana penelitian tersebut didasarkan pada peraturan dan penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.3.2. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum ini disusun dengan menggunakan tipe penelitian normative, sehingga bahan-bahan bacaan menjadi hal yang substansial dalam penyusunan penelitian hukum ini. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)¹⁴ adalah menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dengan didasarkan pada legislasi dan regulasi yang relevan sedangkan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*)¹⁵ adalah menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dengan didasarkan pada konsep hukum yang relevan.

1.3.3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum ini disusun dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 137

¹⁵ *Ibid.*, h. 177

perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Dalam penulisan penelitian hukum ini, bahan hukum primer antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen
2. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 166
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139
5. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 58
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang memiliki relevansi atas permasalahan dalam penelitian ini.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, h. 181