

**PENERAPAN PRINSIP KEADILAN PANCASILA
DALAM PERDA NOMOR 8 TAHUN 2009 TENTANG PENDIRIAN
LPPL ATV KOTA BATU**

Ellen Meianzi Yasak

Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Tribhuwana Tunggaladewi, Jl. Telaga Warna, Malang
e-mail: ellenyasak@gmail.com

***Abstract:** Batu City is the Administrative City (Kotatif) recently founded in 2001. As the city who were aged 13 years, many things that must be addressed, for instance formulation of the region policies. Regional Regulation (Perda) of the Local Public Broadcasting (LPPL) ATV, becomes the object of study in this research. Because as a product policy, Perda ATV assessed not in accordance with the above policy consideration. This analysis measured how much regulation applied the principle of justice. The results showed, content of Perda still very broad and have not touched the realm of justice or aspired empowerment as in law.*

***Keywords:** Regional Regulation (Perda), Pancasila Justice, Agropolitan Television*

Abstrak: Kota Batu merupakan Kota Administratif (Kotatif) yang baru berdiri pada tahun 2001. Sebagai kota yang masih 13 tahun berdiri, banyak hal yang harus dibenahi termasuk perumusan kebijakan pada ranah daerah. Peraturan Daerah (Perda) tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal (LPPL) ATV, menjadi objek kajian dalam penelitian ini. Sebab sebagai produk kebijakan, Perda tersebut dinilai belum sesuai dengan konsideran kebijakan di atasnya. Prinsip keadilan yang diusung dalam analisis ini untuk mengukur seberapa besar Perda menerapkan prinsip keadilan (baca: bermanfaat untuk masyarakat). Metode dalam penelitian ini menggunakan Analisis Isi (*Content Analysis*). Hasil penelitian menunjukkan, isi Perda masih sangat luas dan belum menyentuh ranah keadilan ataupun pemberdayaan yang dicita-citakan undang-undang.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Keadilan Pancasila, Agropolitan Televisi

PENDAHULUAN

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2009 yang mengatur tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Agropolitan TV di wilayah Kota Batu ditetapkan, karena tidak ada lembaga penyiaran publik lain seperti TVRI atau RRI di wilayah tersebut. Hal ini juga karena Batu merupakan kotatif yang baru berdiri dengan pemerintahan independen pada 2001. Sebagai kota yang masih 10 tahun berdiri, banyak hal yang harus dibenahi termasuk perumusan kebijakan pada ranah daerah. Selain pengembangan pariwisata yang merupakan kekhasan kota ini, pengembangan dibidang komunikasi juga menjadi perhatian pemerintah setempat. Mulai dari pembentukan Perda tentang TV Lokal serta realisasi pembentukan Dinas INFOKOMPUS (Informasi, Komunikasi dan Perpustakaan).

Proses pembuatan kebijakan komunikasi idealnya, menurut William N. Dunn (dalam Abrar,2008:47), ada beberapa tahap. Diantaranya penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Selain itu menurut A.G Subarsono (dalam Abrar,2008:47), di tahap penyusunan agenda paling tidak ada tiga hal. *Pertama*, membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa ada persoalan komunikasi yang perlu diselesaikan. *Kedua* membuat batasan masalah. *Ketiga* memobilisasi dukungan agar persoalan komunikasi tersebut masuk dalam agenda pemerintah.

Formulasi kebijakan bermula dari sistem komunikasi yang berlaku pada sebuah daerah. Pemerintah harus memahami dulu sistem komunikasi seperti apa yang dianut oleh masyarakatnya.

Dengan demikian, proses perumusan kebijakan tidak akan *overlap* atau terjadi *gap* antara kebijakan dengan kondisi sosial masyarakatnya. Misalnya suatu masyarakat menganut sistem komunikasi tradisional. Maka kebijakan yang dirumuskan juga harus disesuaikan dengan sistem komunikasi tradisional.

Dalam pembentukan Undang-undang atau Perda, banyak perumus dengan gampang mencantumkan “keadilan” atau “keadilan sosial” sebagai salah satu asas atau nilai yang mendasari kandungan isi atau penyelenggaraan suatu kebijakan. Ide tentang keadilan memang mengandung banyak aspek dan dimensi. Diantaranya keadilan hukum, keadilan ekonomi, keadilan politik, dan bahkan keadilan sosial, (Asshiddiqie,2011:1). Memang keadilan sosial tidak identik dengan keadilan ekonomi atau keadilan hukum. Bahkan keadilan sosial juga tidak sama dengan nilai-nilai keadilan yang diungkapkan para filosof. Namun, ujung dari pemikiran dan impian-impian tentang keadilan itu adalah keadilan aktual dalam kehidupan nyata yang tercermin dalam struktur kehidupan kolektif dalam masyarakat, (Asshiddiqie,2011:1).

Pasal 6 ayat (1) huruf g Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan misalnya menentukan bahwa “materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas keadilan”. Dalam Penjelasannya dikemukakan “yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.” Sementara istilah keadilan sosial tersebut terkait erat dengan pembentukan struktur kehidupan masyarakat yang didasarkan atas prinsip-prinsip persamaan (equality) dan solidaritas.

Berdasarkan prinsip-prinsip pembuatan kebijakan komunikasi diatas, dalam *paper* ini ingin diketahui penerapan prinsip keadilan dalam Perda Nomor 8 Tahun 2009 Kota Batu. Apakah Perda tersebut sudah menerapkan prinsip keadilan berdasarkan sistem sosial masyarakatnya, atau malah terjadi *gap* atau jarak antara isi Perda dengan kondisi dan keinginan masyarakat. Selain itu, mengingat kota Batu yang sebagian besar penduduknya adalah petani, dalam *paper* ini juga akan melihat sejauh mana rumusan keadilan itu menyentuh ranah masyarakat agraris.

Konsep Keadilan dalam Perda

Keadilan pada dasarnya mengacu pada prinsip-prinsip persamaan (equality). Tidak ada pihak yang merasa dirugikan atau diuntungkan sehubungan adanya kebijakan tersebut. Namun ada sisi kepentingan dalam pengaturan di bidang media yaitu: pertimbangan kepentingan umum atau kepentingan publik, (Wiryawan,2007:133). Dalam hal ini Negara atau pemerintah pemangku kebijakan harus mengatur dalam sebuah konstitusi tentang kepentingan umum atau kepentingan masyarakat. Misalnya kebebasan menyatakan pendapat. Sementara satu diantara cara menyatakan pendapat di muka umum adalah melalui media massa. Dari sisi ini, media juga harus dilindungi dari segala bentuk pengekangan, supaya rakyat tidak terganggu dalam menyatakan pendapat.

Perda dan Otonomi Daerah

Sejak adanya kebijakan otonomi daerah, telah memicu lahirnya ribuan Peraturan Daerah (Perda) di berbagai provinsi dan kabupaten. Namun sayangnya dari sekian banyak Perda yang dihasilkan, cenderung dibuat dengan cara yang kurang melibatkan publik dan tidak transparan. Sehingga tidak jarang terjadi penolakan terhadap peraturan yang dibuat.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa banyak Perda yang bermasalah dan merugikan bagi publiknya. Untuk sementara dapat disimpulkan bahwa hal itu timbul karena beberapa faktor, di antaranya: instrumen hukum yang ada kurang mendukung untuk melibatkan publik, struktur atau institusi pembuat kebijakan yang kurang siap dikarenakan sumber daya manusia yang ada tidak

memadai, dan budaya atau perilaku eksekutif dan legislatif daerah yang masih bercorak orde baru, (www.huma.or.id).

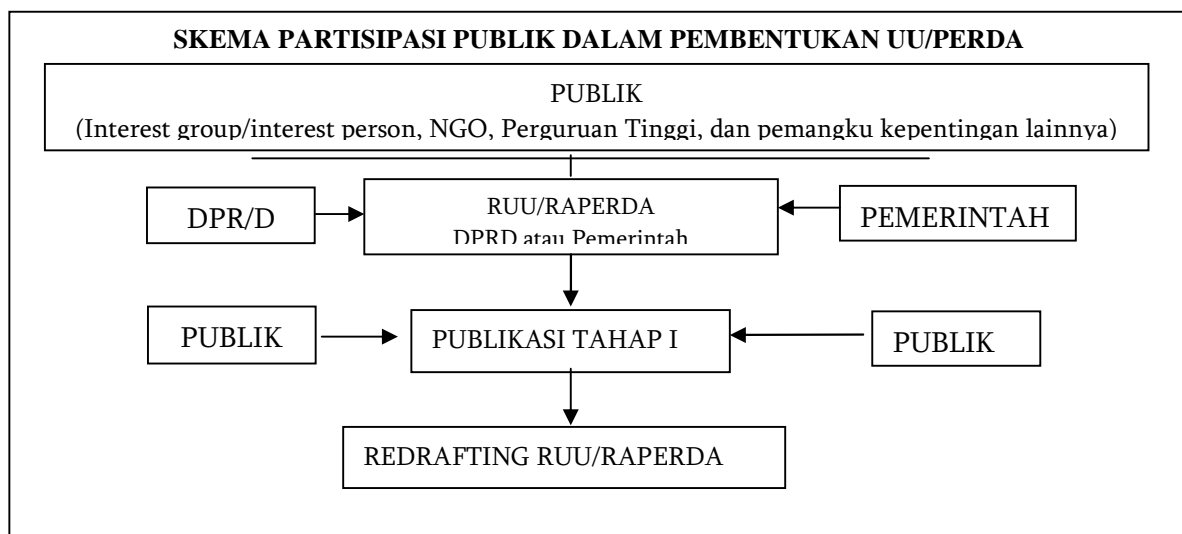
Sesuai dengan dasar kewenangan penyusunan Perda, perancang Perda adalah aparat pemda dan anggota DPRD, (Santoso,2010:83). Dalam pembuatan peraturan setidaknya pihak tersebut mengerti dasar-dasar teknik pembuatan peraturan perundang-undangan. Namun persoalan yang sering timbul di tingkat perancangan Perda adalah aparat yang berwenang kurang memiliki kemampuan mengenai mekanisme pembuatan perundang-undangan, (Agustino,2006:147). Kenyataan ini mengindikasikan bahwa institusi yang ada sebagai pihak yang berwenang menyusun Perda, masih kurang memadai untuk menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Sayangnya kekurangmampuan menciptakan produk hukum yang berkualitas itu tidak diimbangi dengan pelibatan publik untuk berperan aktif.

Corak pelaksanaan otonomi daerah, yang berimbas pada proses pembuatan kebijakan daerah, dalam realitanya lebih diartikan sebagai politik bagi-bagi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta dijadikan peluang bagi elitelit politik lokal untuk membangun kekuatan-kekuatan politik di tingkat lokal, maka perhatian terhadap publik tidak jauh beda ketika rezim orde baru berkuasa, (Partadinata,2003:50). Masih bertahtanya pandangan kolot bagian hukum pemda turut menyumbang pada upaya pelanggaran proses pembuatan kebijakan daerah yang anti terhadap partisipasi publik. Rakyat masih tetap dianggap sebatas penyampai aspirasi, sementara tugas untuk menuangkannya dalam bentuk kebijakan daerah masih menjadi wewenang pemda dan DPRD semata.

Kondisi demikian juga terjadi pada perda tentang komunikasi, dimana ranah komunikasi merupakan bidang yang relatif baru. Belum banyak ahli yang mampu dalam bidang kajian kebijakan komunikasi. Hal ini yang harus disikapi sama seriusnya dengan perda lain. Belum banyaknya ahli ataupun *awareness* dari masyarakat terkait kebijakan ini, membuat konsep keadilan dalam peraturan perda yang merupakan turunan dari undang-undang secara hierarkhi ini penting untuk dikaji.

Selain itu sifat seragam produk yang dihasilkan oleh daerah-daerah tersebut mengindikasikan bahwa proses penentuan obyek atau materi yang hendak diatur dalam Perda tidak berangkat dari identifikasi kebutuhan nyata masyarakat. Dampak yang timbul kemudian adalah munculnya konflik-konflik baru ketimbang menyelesaikan permasalahan lama. Oleh karena itu, diperlukan suatu penataan ulang terhadap peraturan yang mengatur mengenai pembuatan kebijakan daerah untuk memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi publik.

Dibawan ini adalah skema partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan peraturan daerah:



Sumber: Handoyo, 2008

Penetapan Sanksi Perda

Pembentukan pemerintahan pada hakekatnya dimaksudkan untuk menciptakan suatu tatanan guna menciptakan keteraturan dan ketertiban di dalam masyarakat. Jaminan keteraturan dan ketertiban merupakan prasyarat bagi keberlangsungan proses hidup di dalam masyarakat. Rasyid (1996:10) menyatakan bahwa “pemerintah yang dibentuk untuk menyelenggarakan pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi kemajuan bersama”. Pemerintah dalam menciptakan keteraturan dan ketertiban di dalam masyarakat dapat dilakukan dengan menetapkan peraturan etis (baca:etika komunikasi), termasuk menetapkan sanksi untuk pelanggaran Perda. Misalnya pemasangan iklan komersil dalam tv publik yang dibentuk berdasarkan perda No. 8 Tahun 2009 ini. Sesuai dengan prinsip demokrasi, peraturan tersebut hendaknya tidak bersumber pada kekuasaan penguasa, tetapi melibatkan masyarakat sebagai konstituen.

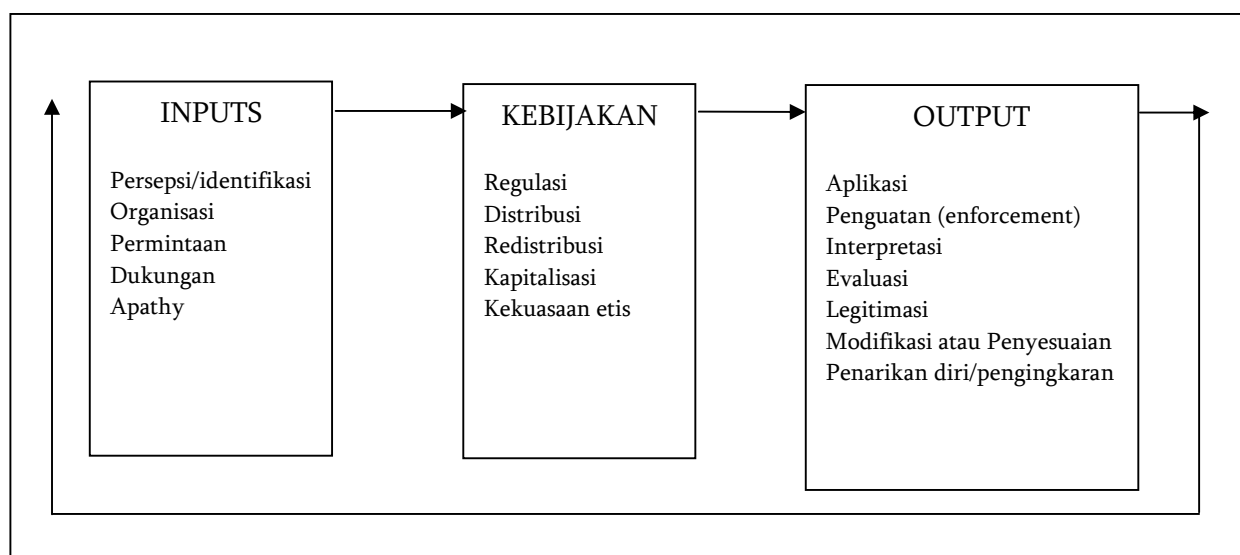
METODE

Metodologi yang dipakai sebagai pisau analisis adalah analisis isi kuantitatif. Analisis isi (*content analysis*) adalah penelitian yang bersifat pembahasan mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis atau tercetak dalam media massa. Pelopor analisis isi adalah Harold D. Lasswell, yang memelopori teknik symbol coding, yaitu mencatat lambang atau pesan secara sistematis, kemudian diberi interpretasi, (Budd,et.al,1967:178).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Asas Keadilan dalam Konsideran “Menimbang”, dan Konsideran “Mengingat”, Perda Nomor 8 Tahun 2009

Sebelum membongkar asas keadilan dalam perda TV lokal kota Batu, ada baiknya kita pahami dulu proses kebijakan sebagai input dan output. Dibawah ini konsep yang dikembangkan oleh Frohock dan Jones (dalam Parsons,2008:26):



Menarik benang merah antara proses kebijakan diatas dengan bahan kajian dalam paper ini yaitu tentang lembaga penyiaran publik Agropolitan TV Batu. Pada level inputs, kebijakan dan output, perda ini sudah memenuhi kriteria dari konsep yang dikembangkan Frohock dan Jones. Dibuktikan dengan adanya organisasi yaitu ATV itu sendiri dibawah Dinas INFOKOMPUS (Informasi,

Komunikasi dan Perpustakaan). Sementara pada level kebijakan, dibuktikan dengan produk Perda yang merupakan turunan dari UU penyiaran dan menggantikan Perda Nomor 5 tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Batu, yang dipandang tidak sesuai dengan Undang-undang nomor 32 Tahun 2002.

Konsideran “Menimbang”

Dalam konsideran menimbang huruf a disebutkan bahwa “untuk menjaga dan memberdayakan masyarakat serta berbagai ikon di Kota Batu guna menjamin terciptanya tatanan informasi yang adil, merata dan seimbang perlu diselenggarakan media penyiaran televisi secara lokal”. Dalam huruf a ini disebutkan bahwa adanya TV lokal ini sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dan pariwisata kota Batu.

Sementara dalam huruf b memuat sebab disusunnya perda ini untuk menggantikan perda Nomor 5 tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Batu, yang dipandang tidak sesuai dengan Undang-undang nomor 32 Tahun 2002.

Huruf c konsideran menimbang memuat tentang perlunya segera membentuk lembaga penyiaran publik lokal yang mengacu pada UU no.32/2002. Dilanjutkan huruf d yang menyebutkan pembentukan tv lokal ini karena tidak adanya lembaga penyiaran publik berupa TVRI di areal siaran Malang. Sementara huruf e konsideran menimbang, merupakan ringkasan alasan pembuatan perda ini.

Konsep keadilan yang termaktub dalam konsideran ini, adanya konsep pemberdayaan masyarakat dan pariwisata. Selain itu konten lokal juga menjadi perhatian dalam huruf a.

Konsideran “Mengingat”

Konsistensi/kesesuaian tata urutan/hierarki dasar hukum peraturan daerah (Konsideran Mengingat) dengan tata urutan/hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah

No.	Jenis Dasar Hukum	Tentang	Konsistensi terhadap Dasar Hukum	
			Konsistensi	Inkonsistensi
1.	UU No. 5 Tahun 1962	Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2387)		v
2	UU No. 8 Tahun 1999	Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 42. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821)		v
3	UU No. 36 Tahun 1999	Telekomunikasi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 154. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3881)	v	
4	UU No. 39 Tahun 1999	Hak Asasi Manusia (Lembaran	v	

REFORMASI

ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online)

Vol. 4, No. 2, 2014

		Negara Tahun 1999 Nomor 165. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886)		
5	UU No. 40 Tahun 1999	Pers (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 166. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3887)	v	
6	UU No. 11 Tahun 2001	Pembentukan Kota Batu (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 91. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4118)		v
7	UU No. 19 Tahun 2002	Hak Cipta (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4220)	v	
8	UU No. 32 Tahun 2002	Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 139. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4252)	v	
9	UU No. 10 Tahun 2004	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389)	v	
10	UU No. 32 Tahun 2004	Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008	v	
11	UU No. 11 Tahun 2005	Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 44485)	v	
12	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1986	Penyertaan Modal Pada Pihak Ketiga		v
13	Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999	Kepengurusan BUMD	v	
14	Peraturan KPI No. 3/P/KPI/08/2006	Izin Penyelenggaraan Penyiaran	v	
15	Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 3 Tahun 2008	Urusan Pemerintahan Daerah Kota Batu (Lembaran Daerah Kota Batu Tahun 2003 Nomor II/D)		v
16	Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 5 Tahun 2008	Susunan Organisasi dan tata kerja Dinas Daerah Kota Batu (Lembaran Daerah Kota Batu Tahun 2003 Nomor III/D)	v	

Asas Keadilan dalam Perda Nomor 8 Tahun 2009

Mayoritas masyarakat Batu bekerja sebagai petani. Menyikapi konsideran ‘menimbang’ dan ‘mengingat’ yang tercantum dalam Perda Nomor 8 Tahun 2009, jelas tidak ada kesesuaian antara isi perda dengan kondisi sosial masyarakat Batu. Jika menilik lebih jauh lagi tentang langkah awal pembuatan undang-undang atau Perda, harusnya memahami sistem komunikasi apa yang terbentuk dalam struktur budaya daerah Batu. baru sesudah itu merumuskan perda, supaya masyarakat tidak menganggap isi perda hanya ‘isapan jempol’ saja. Konsep keadilan pada dasarnya adalah *equality* atau persamaan. Jadi jika meliha dua konsideran perda ini, belum menyentuh ranah keadilan ataupun pemberdayaan yang dicita-citakan.

Selain itu sebagai kritik, tidak ada konsideran tujuan perda ini dibuat. Arah perda ini masih sangat luas dan belum mengerucut pada satu tujuan pasti. Misalnya pemberdayaan masyarakat seperti apa yang diinginkan pemerintah Batu melalui perda ini. Sementara pada konsideran mengingat, masih banyak mencantumkan hierarki perundangan atau PP yang tidak memiliki korelasi langsung dengan konten perda.

KESIMPULAN

Arah perda ini masih sangat luas dan belum mengerucut pada satu tujuan pasti. Misalnya pemberdayaan masyarakat seperti apa yang diinginkan pemerintah Batu melalui perda ini. Sementara pada konsideran mengingat, masih banyak mencantumkan hierarki perundangan atau PP yang tidak memiliki korelasi langsung dengan konten perda.

Jika menilik lebih jauh lagi tentang langkah awal pembuatan undang-undang atau Perda, harusnya memahami sistem komunikasi apa yang terbentuk dalam struktur budaya daerah Batu. baru sesudah itu merumuskan perda, supaya masyarakat tidak menganggap isi perda hanya ‘isapan jempol’ saja. Konsep keadilan pada dasarnya adalah *equality* atau persamaan. Jadi jika melihat dua konsideran perda ini, belum menyentuh ranah keadilan ataupun pemberdayaan yang dicita-citakan.

DAFTAR RUJUKAN

- Abrar, Ana Nadya. 2008. *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Agustino, Leo. 2006. *Politik & Kebijakan Sosial Politik*. Bandung: Puslit KP2W Lemlit UNPAD
- Asshiddiqie, Jimly Prof. Dr. 2011. *Pesan Konstitusional Keadilan Sosial*. Jakarta: Jurnal Keadilan Sosial Edisi 2. Open Society Institute
- Budd, Richard W. et.al. 1967. *Content analysis of communications*. New York: The Mcmillan Company
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Parson, Wayne. 2008. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media Group
- Partadinata, Ardi. 2003. *Makna Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*. Jurnal Berdikari Vol.1 No.6
- Rasyid, Ryaas. 1996. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Yarsif watampone
- Santoso, Purwo. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PolGov
- Wiryawan, Hari. 2007. *Dasar-dasar Hukum Media*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- www.huma.or.id. 2001. *Proses Penyusunan Peraturan Daerah dalam Teori dan Praktek*. Diakses 6 Januari 2011
- Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan