

**ANALISIS YURIDIS DAN *MAŞLAHAH MURSALAH* TERHADAP
PENCABUTAN SURAT EDARAN KOMISI PENYIARAN
INDONESIA NOMOR: 225/K/KPI/31.2/04/2017**

(Studi Putusan Mahkamah Agung No. 343 K/TUN/2018)

SKRIPSI

Oleh :

**Mat Bahri
NIM. C05215022**



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

SURABAYA

2019

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mat Bahri

NIM : C05215022

Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Yuridis dan *Maṣlahah Mursalah* Terhadap
Pencabutan Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia
Nomor: 225 K/KPI/31.2/04/2017 (Studi Putusan
Mahkamah Agung No. 343 K/TUN/2018)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 11 Juni 2019

Saya yang menyatakan,



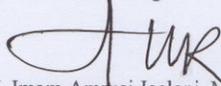
Mat Bahri
NIM C05215022

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang berjudul “ANALISIS YURIDIS DAN *MAŞLAĦAH MURSALAH* TERHADAP PENCABUTAN SURAT EDARAN KOMISI PENYIARAN INDONESIA NOMOR: 225/K/KPI/31.2/04/2017 (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 343 K/TUN/2018)” yang ditulis oleh Mat Bahri dengan NIM. C05215022 dalam hal ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 11 Juni 2019

Pembimbing



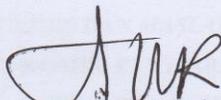
Dr. H. Imam Amrasi Jaelani, M.Ag
NIP. 197001031997031001

LEMBAR JERNI
KARYA EMERITUS
PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Mat Bahri NIM. C05215022 dalam hal ini telah dipertahankan di depan sidang Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa, tanggal 9 Juli 2019, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana Strata Satu dalam Ilmu Syariah.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,



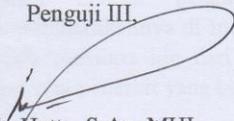
Dr. H. Iman Amrasi Jaelani, M.Ag
NIP. 197001031997031001

Penguji II,



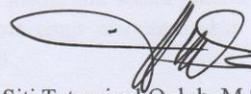
Drs. H. Jeje Abd. Rojaq, M.Ag
NIP. 196310151991031003

Penguji III,



Moh. Hatta, S.Ag, MHI
NIP. 197110262007011012

Penguji IV,



Siti Tatmainul Oulub, M.SI
NIP. 198912292015032007

Surabaya, 16 Juli 2019

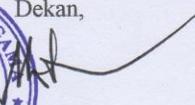
Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,




Dekan, M.Ag.
NIP. 19590404198803100



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Mat Bahri
NIM : C05215022
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam
E-mail address : bahrisaham15@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

**ANALISIS YURIDIS DAN MAŞLAHAH MURSALAH TERHADAP PENCABUTAN SURAT
EDARAN KOMISI PENYIARAN INDONESIA NOMOR: 225/K/KPI/31.2/04/2017
(Studi Putusan Mahkamah Agung No. 343 K/TUN/2018)**

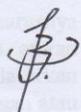
Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 24 Juli 2019

Penulis


(Mat Bahri)

Seperti Partai Berkarya dan Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia merasa dirugikan dengan keberadaannya SE tersebut dengan mengambil langkah menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Keberadaan objek sengketa (Surat Edaran Nomor: 225/K/KPI/31.2/04/2017) yang dikeluarkan oleh tergugat (KPI) dirasa merugikan penggugat (Partai Berkarya dan Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia), semula dapat bersosialisasi yang bersifat pendidikan politik melalui siaran televisi dengan menayangkan lagu himne dan lagu mars partainya, namun semenjak adanya objek sengketa tersebut sudah tidak bisa lagi ditayangkan oleh lembaga penyiaran. Maka secara langsung, keberadaannya SE tersebut juga menjadi penghalang atas pendidikan politik yang seharusnya tersampaikan sebagaimana bentuk amanat dari AD (Anggaran Dasar) parpol tersebut.

Parpol yang menggugat SE tersebut ke jalur PTUN atas dasar yang menjadi objek sengketa termasuk norma Umum-Konkret. Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa dengan berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (AP) membawa implikasi terhadap perluasan kompetensi absolut PTUN yang tidak hanya berwenang menguji keabsahan penetapan tertulis berupa norma konkret-individual (Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN) saja, melainkan juga norma Umum-Konkret dan Individual-Abstrak serta tindakan faktual.⁹

⁹ Pasal 87 UU AP *Juncto* Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksana Tugas bagi Pengadilan.

Berbeda hal dengan eksepsi tergugat yang menolak tegas dalil dari penggugat bahwa SE tidak sama dengan Keputusan. Sehingga tidak tepat bila SE tersebut di Hak Uji Materi (HUM) langsung ke ranah PTUN yang bukan wewenangnya untuk menerima, memeriksa dan memutus objek sengketa atas dasar UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tepat pada pasal 1 ayat 7 menyebutkan bahwa yang menjadi objek sengketa TUN adalah Keputusan administrasi pemerintahan, yang juga disebut sebagai Keputusan TUN atau Keputusan administrasi Negara yaitu Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah.

Dalam ketentuan umum yang selanjutnya dalam penjelasannya pada pasal 1 ayat 7 diterjemahkan dengan pasal-pasal berikutnya, yaitu Bab IX Keputusan Pemerintah, mulai dari pasal 52 sampai dengan pasal 87, yang mana dalam semua pasal-pasal tersebut dibahasakan tentang objek sengketa TUN berupa Keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Tidak ada satupun yang menjelaskan dari pasal-pasal tersebut yang menyebutkan surat edaran termasuk objek dari sengketa TUN.

Dasar yang digunakan penggugat dalam mengajukan gugatannya ke PTUN dengan menggunakan UU No. 30 Tahun 2014, maka secara otomatis penggugat juga tunduk dan wajib mematuhi setiap proses prosedur penyelesaian keberatan apabila penggugat merasa dirugikan dengan akibat tindakan Administrasi Pemerintahan dalam mengeluarkan objek sengketa dengan tidak membawakan langsung permasalahan ini ke PTUN, tanpa

terlebih dahulu menempuh proses prosedur lainnya sebelum suatu perkara bisa dibawa ke PTUN. UU mewajibkan menempuh upaya Administratif terlebih dahulu sebagaimana yang diatur dalam Bab X tentang Upaya Administratif, tepatnya pada pasal 75 dan 76.

SE yang digugat ke PTUN tersebut diterima dan gugatannya dikabulkan, sesuai dengan putusan nomor: 109/G/2017/PTUN-JKT. Salah satu yang menjadi pertimbangan hakim bahwa SE tersebut harusnya bersifat lintas sektoral yang menggandeng lembaga lain seperti halnya KPU dan Bawaslu, bukan dilaksanakan oleh seorang diri saja atau hanya KPI. Kemudian KPI melakukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sesuai putusan nomor: 369/B/2017/PT.TUN.JKT dengan pertimbangan hakim yang sama di putusan sebelumnya. Tidak selesai di tingkat banding, upaya KPI untuk mempertahankan SE tersebut dengan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA) sesuai putusan nomor: 343/K/TUN/2018 yang pada akhirnya sama bahwa hakim menguatkan putusan-putusan sebelumnya sehingga SE tersebut dinyatakan tidak berlaku dan memutuskan kepada KPI untuk mencabutnya.

Dibatalkannya SE KPI melalui putusan pengadilan menjadi gencar kembali parpol dalam bersosialisasi atau berkampanye di lembaga penyiaran tanpa ada lagi halangan yang merintanginya, seperti halnya sejumlah stasiun televisi milik MNC Group sudah ada yang menayangkan lagi iklan politik

dari partai perindo.¹⁰ KPI berpendapat dalam mengeluarkan objek sengketa tersebut sudah ranah dan wewenangnya di lintas internal sehingga tidak perlu di lintas sektoral, karena SE hanya ditujukan kepada lembaga penyiaran saja. Hal ini juga sebagai bentuk pengawasan sekaligus penegakan yang diberi wewenang langsung oleh undang-undang.

Pertimbangan hakim dalam memutuskan objek sengketa tersebut dinilai kontroversial, karena objek sengketa yang dibuat oleh KPI wajib melakukan koordinasi dengan lembaga lain yang tentu tidak cukup hanya lintas internal saja. Atas dasar pertimbangan bahwa objek sengketa berkaitan dengan pemilu yang sifatnya merupakan wewenang lintas sektoral dari beberapa lembaga negara yang saling terkait satu sama lain yaitu KPI atau Dewan Pers, KPU dan Bawaslu. Maka KPI tidak dapat menjalankan kewenangan bersama tersebut seorang diri tanpa berkoordinasi minimal dengan KPU dan Bawaslu.

Antara KPI dan Partai Politik yang menggugat dengan sama-sama mempunyai dasar hukum dalam membantah dan mempertahankan objek sengketa tersebut, maka hal yang menarik untuk diteliti dalam segi yuridisnya agar bisa menggali nilai-nilai hukum yang terkandung sekaligus dengan teori-teori hukum positif yang ada. Dalam segi hukum islamnya, perantara *maṣlahah mursalah* sebagai pijakan tepat untuk menganalisisnya dikarenakan

¹⁰ Robertus Belarminus, Rabu 4 Oktober 2017, PTUN Gugurkan Surat Edaran soal Iklan Politik, KPI Ajukan Banding, <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/04/15244891/ptun-gugurkan-surat-edaran-soal-iklan-politik-kpi-ajukan-banding> , diakses pada hari Jum'at, 14 April 2019, pada pukul 06.44 WIB.

4. Terbelenggunya informasi dalam penyiaran yang berisi pendidikan partai politik
5. Perdebatan SE yang masuk atau tidak nya dalam ranah Hak Uji Materi (HUM) di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)
6. Keberadaan SE yang dirasa merugikan masyarakat, bisa melakukan HUM di PTUN tanpa harus melakukan upaya administratif jika badan/lembaga yang mengeluarkan SE tersebut tidak memiliki atasan
7. SE yang substansi nya mengingatkan secara umum dan saling berkaitan, harus melakukan koordinasi dengan lembaga terkait
8. Kontroversi pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Agung Nomor: 343K/TUN/2018 dengan mewajibkan untuk koordinasi antar lembaga terkait karena SE nya bersifat lintas sektoral
9. Perdebatan *masalah mursalah* terhadap pencabutan SE Nomor: 225/K/KPI/31.2/04/2017
10. Analisis yuridis terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor: 343 K/TUN/2018
11. Analisis *masalah mursalah* terhadap pencabutan Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/KPI/31.2/04/2017

C. Batasan Masalah

1. Analisis yuridis terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor: 343 K/TUN/2018.
2. Analisis *masalah mursalah* terhadap pencabutan Surat Edaran Nomor: 225/K/KPI/31.2/04/2017.

menunjukkan kecenderungan dari beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*independent bodies*) atau lembaga pengawas yang dianggap sebagai kebutuhan dan suatu keharusan dikarenakan lembaga-lembaga yang telah ada sudah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Kelima, adanya pengaruh dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.⁴

Lembaga-lembaga negara independen itu sebagian lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif. Sebagian lagi ada yang lebih dekat dengan fungsi administratif-eksekutif, dan bahkan ada juga yang lebih dekat kepada cabang kekuasaan yudikatif. Terkadang ada juga lembaga-lembaga baru yang menjalankan fungsi dengan sifat campuran juga bersifat independen (*independent bodies*). Misalnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia fungsinya lebih dekat dengan perjuangan aspirasi seperti halnya DPR tetapi sekaligus dekat dengan fungsi pengadilan. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) jelas hubungannya sangat dekat dengan fungsi pengawasan oleh DPR. Meski demikian, substansi tugas BPK itu sebenarnya juga mempunyai sifat *quasi* atau semi peradilan.

Demikian pula dengan lembaga-lembaga seperti halnya KPI (Komisi Penyiaran Indonesia), KPU (Komisi Pemilihan Umum), PPATK (Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan), KPPU (Komisi

⁴ Patrialis Akbar, *Dinamika Lembaga-lembaga Negara Mandiri di Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, <http://elawcorner.blogspot.com/2014/01/transformasi-lembaga-lembaga-negara.html?m=1> diakses pada Jum'at 24 Mei 2019, Pukul 21.26 WIB.

- a. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia
- b. Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran
- c. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait
- d. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang
- e. Menampung, meneliti dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran
- f. Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

UU No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran dan P3 dan SPS menjadi rujukan untuk melihat kualitas penyelenggaraan di Indonesia. Dalam arti, bahwa kualitas tersebut apakah penyelenggaraannya sudah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dan tercermin di dalamnya. Dengan demikian, KPI juga memiliki kewajiban sebagai berikut:

- a. KPI wajib mengawasi pelaksanaan P3
- b. KPI wajib menerima aduan dari setiap orang atau kelompok yang mengetahui adanya pelanggaran terhadap P3
- c. KPI wajib menindaklanjuti aduan resmi mengenai hal-hal yang bersifat mendasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) pada huruf c

- d. KPI wajib meneruskan aduan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan dan memberikan kesempatan hak jawab
- e. KPI wajib menyampaikan secara tertulis atas hasil evaluasi dan penilaian kepada pihak yang mengajukan aduan dan lembaga penyiaran yang terkait.

C. Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) merupakan salah satu ruang lingkup peradilan yang berada di dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia yang diciptakan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa antara pihak pemerintah dengan masyarakat atau warga negaranya. Sengketa itu timbul sebagai bentuk akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak dari warga negaranya. Sedangkan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan pengadilan di tingkat pertama yang berada di ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) telah mengalami perubahan yang cukup signifikan, diantaranya UU yang pertama yakni UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian telah diubah menjadi UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan diubah lagi menjadi UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang

- b. Objek Sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara
- c. Keputusan yang dijadikan sebagai objek sengketa ini berisi tindakan hukum pejabat tata usaha negara
- d. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu bersifat konkret, individual, dan final yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.

Kompetensi relatif merupakan kewenangan untuk memeriksa/mengadili perkara yang berdasarkan pada pembagian daerah hukum (distribusi kekuasaan). Kompetensi relatif ini diatur di dalam pasal 6 UU No. 9 Tahun 2004 tentang PERATUN, yang berbunyi:

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
- b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi Provinsi.

Mengenai susunan dari Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dalam Pasal 8 UU PERATUN ditentukan bahwa Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari:

- a. Pengadilan Tata Usaha Negara yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama (PTUN)

ditolak oleh syara'. Menurut Abdul Wahhab Khalaf, salah satu contoh relevan dengan fatwa seorang ulama mazhab Maliki di Spanyol yang bernama Laits ibn Sa'ad (94-175 H) dalam menetapkan suatu *kaffarat* orang yang melakukan hubungan suami istri pada siang bulan ramadhan. Berdasarkan dari hadits nabi Muhammad SAW. *kaffarat* bagi orang yang demikian ialah dengan memerdekakan budak, atau puasa dua bulan secara berturut-turut, atau memberi makan 60 orang fakir miskin (HR. Bukhari dan Muslim). Dalam kasus ini yang terjadi di Spanyol dan orang yang melakukan hubungan suami istri di siang bulan ramadhan tersebut ialah seorang penguasa. Mengingat orang ini penguasa, apabila *kaffaratnya* memerdekakan budak tentu dengan mudahnya ia akan dapat membayarnya karena mempunyai banyak uang dan dengan mudahnya ia akan kembali lagi melakukan pelanggaran yang sama. Laits ibn Sa'ad menetapkan *kaffarat* untuk seorang penguasa ini dengan puasa dua bulan berturut-turut.

Para ulama memandang bahwa hukum yang ditetapkan Laits ibn Sa'ad itu bertentangan dengan hadits nabi Muhammad Saw. diatas, karena bentuk-bentuk dalam *kaffarat* itu diterapkan secara berturut-turut. Sehingga apabila seseorang tidak mampu dalam memerdekakan budak, baru ia dikenakan puasa dua bulan berturut-turut. Karenanya, mendahulukan *kaffarat* puasa dua bulan berturut-turut dari memerdekakan budak merupakan kemaslahatan yang bertentangan dnegan kehendak syara' sehingga dipandang batal dan ditolak. Bentuk

sudah hafal mars Perindo. Sedangkan lagu ‘Garuda Pancasila’ tidak hafal. Tidak hanya mengadu kepada yang berwenang, ibu tersebut juga mengeluh kepada Wakil Gubernur Jawa Barat Deddy Mizwar.²

KPI sendiri sudah melakukan beberapa kali pertemuan dengan lembaga penyiaran yang meminta agar dilakukan penghentian atas penayangan iklan partai politik tersebut, namun pada pelaksanaannya iklan tersebut tetap saja muncul. Jika maraknya iklan partai politik di televisi kedepan terus seperti ini, tentu akan berakibat fatal. Apalagi tahun akan datang ada pesta demokrasi besar-besaran yang dengan kondisi seperti ini, akan adanya iklan atau kampanye partai politik di televisi sebelum masa kampanye yang telah ditentukan.

Akhirnya KPI mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 225/K/KPI/31.2/04/2017 yang ditujukan kepada lembaga penyiaran yakni di internal KPI sendiri. Surat Edaran (SE) berisi permintaan KPI Pusat kepada seluruh lembaga penyiaran untuk tidak menayangkan siaran iklan politik di luar masa kampanye yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk:

1. Iklan kampanye
2. Himne partai politik
3. Mars partai politik; dan
4. Lagu lainnya yang terkait dengan partai politik.

² Kamis, 11 Februari 2016, Gara-Gara Mars Partai Marak di TV, Ibu Ini Laporkan ke KPID, <https://regional.kompas.com/read/2016/02/11/15541921/Gara-gara.Mars.Partai.Marak.di.TV.Ibu.Ini.Laporkan.ke.KPID>, diakses pada hari Senin, 27 Mei 2019, pada pukul : 21.16 WIB.

Parpol yang menggugat SE tersebut ke jalur PTUN atas dasar yang menjadi objek sengketa termasuk norma Umum-Konkret. Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa dengan berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (AP) membawa implikasi terhadap perluasan kompetensi absolut PTUN yang tidak hanya berwenang menguji keabsahan penetapan tertulis berupa norma konkret-individual (Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN) saja, melainkan juga norma Umum-Konkret dan Individual-Abstrak serta tindakan faktual.⁵

Berbeda hal dengan eksepsi tergugat yang menolak tegas dalil dari penggugat bahwa SE tidak sama dengan Keputusan. Sehingga tidak tepat bila SE tersebut di Hak Uji Materi (HUM) langsung ke ranah PTUN yang bukan wewenangnya untuk menerima, memeriksa dan memutus objek sengketa atas dasar UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tepat pada pasal 1 ayat 7 menyebutkan bahwa yang menjadi objek sengketa TUN adalah Keputusan administrasi pemerintahan, yang juga disebut sebagai Keputusan TUN atau Keputusan administrasi Negara yaitu Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah.

SE yang digugat ke PTUN tersebut diterima dan gugatannya dikabulkan, sesuai dengan putusan nomor: 109/G/2017/PTUN-JKT. Salah satu yang menjadi pertimbangan hakim bahwa SE tersebut harusnya bersifat

⁵ Pasal 87 UU AP *Juncto* Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksana Tugas bagi Pengadilan.

telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a) Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
- b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Eksekutif, Legislatif, Yudikatif dan penyelenggaraan negara lainnya
- c) Berdasarkan Ketentuan Perundang-undangan dan AUPB
- d) Bersifat final dalam arti lebih luas
- e) Keputusan berpotensi menimbulkan akibat hukum
- f) Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Dengan demikian objek sengketa TUN menurut Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah keputusan pemerintah, bukan surat edaran.

Selain itu juga terdapat di dalam BAB X tentang Upaya Administratif, tepatnya Pasal 75 yang berbunyi:

- (1) “Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintah atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan
- (2) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari: a. Keberatan, dan b. Banding
- (3) Upaya Administratif tidak menunda pelaksanaan putusan...dst

Membaca surat-surat yang bersangkutan merupakan bagian tidak terpisahkan dari putusan ini:

Berdasarkan surat-surat yang bersangkutan, Para Penggugat dalam gugatannya memohon kepada Pengadilan untuk memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Dalam Penundaan:
 - a) Mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan objek sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat berupa Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 225/K/KPI/31.2/04/2017, tanggal 21 April 2017 samapai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
 - b) Mewajibkan Tergugat untuk menunda pelaksanaan objek sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat berupa Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 225/K/KPI/31.2/04/2017, tanggal 21 April 2017 selama pemeriksaan sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- 2) Dalam Pokok Perkara
 - a) Mengabulkan Gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya
 - b) Menyatakan batal atau tidak sah objek sengketa yang diterbitkan oleh Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 225/K/KPI/31.2/04/2017, tanggal 21 April 2017, tanggal 21 April 2017

Negara yang saling terkait satu sama lain yaitu KPI dan Dewan Pers, KPU dan Bawaslu. Sehingga Tergugat tidak dapat menjalankan kewenangan bersama tersebut hanya dengan seorang diri saja tanpa berkoordinasi dengan KPU dan Bawaslu.

Di samping itu, alasan-alasan tersebut pada hakikatnya mengenai pilihan hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan, hal mana tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan di tingkat kasasi, karena pemeriksaan pada tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam pelaksanaan hukum. Putusan *Judex Facti* dalam perkara ini tidak ada yang bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang. Maka dengan hal ini, permohonan kasasi tersebut dinyatakan ditolak dan sebagai pihak yang kalah, maka Pemohon Kasasi dihukum membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi.

Dalam hal ini, hakim memperhatikan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, *juncto* Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, *juncto* Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata

terburu-buru (*Prematur*). KPI menilai harusnya melalui Upaya Administratif terlebih dahulu sebagai bentuk dari amanat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tepat pada pasal 75 dan 76. Dalam hal menempuh Upaya Administratif, terlebih dahulu melihat lembaga negara yang mengeluarkan objek sengketa. Jika lembaga negara independen yang mengeluarkan objek sengketa tersebut tentu tidak perlu menempuh Upaya Administratif. Hal ini berdasarkan pertimbangan hakim bahwa hakim menilai pasal tersebut bersifat prinsip. Posisi lembaga negara independen tentu tidak salah satu cirinya mempunyai atasan langsung. Sedangkan posisi KPI yakni lembaga negara yang bersifat independen sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002, maka sudah tentu KPI tidak mempunyai atasan langsung.

Kepentingan hukum partai politik menggugat ke PTUN bahwa partai politik tersebut sudah tidak bisa lagi menayangkan iklan dan mars partai politik di lembaga penyiaran. Hal ini tentu merugikan Penggugat, apalagi Penggugat dalam waktu dekat akan mengikuti kontestasi politik sehingga perlu juga mengenalkan citra diri partainya kepada khalayak publik. Diantara berbagai cara untuk mengenalkan citra diri partai hanya melalui televisi yang sangat efektif.

Terdapat empat pokok gugatan yang disampaikan oleh Penggugat diantaranya:

Apa yang terkandung dalam isi dari iklan lagu himne dan mars serta lagu lainnya yang berkaitan dengan partai politik tentu mengandung nilai-nilai positif dan sifatnya membangun akan kemajuan terhadap apa yang menjadi pasal tersebut dibentuk.

Dalam gugatan ketiga yang mendalilkan SE tersebut bertentangan dengan Asas Kepastian Hukum. Alasan yang mendasar bahwa SE tersebut memang pemberlakuannya kepada internal KPI sendiri yaitu kepada lembaga penyiaran. Namun dampak dari keberadaan SE tersebut kepada eksternal KPI. Tentu sudah menjadi keharusan lembaga penyiaran mengikuti aturan yang diberikan oleh KPI, sehingga bentuk pemberlakuannya SE tersebut dengan menyaring isi siaran yang akan ditayangkan. Jika ada dampak eksternal dengan keberadaan SE tersebut, maka sudah menjadi keharusan KPI menggunakan dasar hukum yang tidak hanya dalam ruang lingkup produk hukum KPI, melainkan juga harus ada dari lembaga lain yang saling terkait. Sehingga nantinya sejalan dengan asas kepastian hukum yang mengedepankan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan pemerintahan.

Dalam gugatan keempat yang mendalilkan keberadaan SE tersebut bertentangan dengan Asas Kecermatan. Alasan yang mendasar bahwa dalam membuat suatu aturan baik dalam ranah internal, lebih-lebih di eksternal KPI harus mengedepankan pertimbangan-

pertimbangan matang atas keberadaan aturan yang akan dibuat. Mendasarkan pada informasi merupakan bagian yang vital agar tidak melanggar asas kecermatan. Sehingga dengan akan dibuatnya suatu aturan memang benar dibutuhkan bukan malah sebaliknya yang berujung gugatan.

Pertimbangan hakim yang paling pokok dalam hal memutus perkara yang diajukan yakni soal kewenangan KPI yang bersifat atribusi. Arti dari atribusi menurut Ridwan HR dalam buku *Hukum Administrasi Negara* (hal. 101-102) yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. KPI dibentuk dan diberi wewenang juga berdasarkan Undang-undang. Seperti halnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran juga aturan dibawah Undang-undang berupa Peraturan Komisi Penyiar Indonesia (PKPI), Standar Program Siaran (SPS) dan Pedoman Perilaku Penyiaran (P3).

Perihal yang berkaitan dengan penyiaran memang sudah ranah KPI dalam hal apapun termasuk fungsi pengawasan. Namun jika ada larangan atau pengawasan yang berkaitan dengan Pemilu, tentu tidak bisa KPI melaksanakan hanya seorang diri saja. Pasti ada keterkaitan dengan lembaga lain yang harus berjalan bersama dalam hal pengawasan. Seperti halnya aturan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

penting yang diputuskan oleh MA dalam pertimbangan hukumnya. Pertama, wewenang yang bersifat lintas sektoral. Kedua, putusan *Judex Facti* tidak ada yang bertentangan dengan hukum. Ketiga, atas apa yang menjadi pertimbangan hakim hanyalah bersifat penghargaan karena pada tahap kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam pelaksanaan hukum.

Antara lintas sektoral dengan satu sektor satu sama lain berbeda tipis, hanya saja dalam lintas sektoral melibatkan dan wajibnya koordinasi dengan lembaga lain yang saling terkait. Jika suatu produk hukum yang akan dibuat itu bersifat satu sektor, maka bentuk produk hukumnya berupa Surat Edaran (SE) atau Surat Keputusan (SK). Jika suatu produk hukum yang akan dibuat itu bersifat lintas sektoral, maka bentuk produk hukumnya berupa Surat Edaran Bersama (SEB) atau Surat Keputusan Bersama (SKB).

Perihal *Judex Facti* dalam aturan hukum memang sudah ranahnya Pengadilan di tingkat pertama yang dalam hal ini adalah PTUN juga ditinjau ulang kembali oleh Pengadilan tingkat kedua (PT TUN) dan kemudian Mahkamah Agung (MA) pada tahap Kasasi yang memeriksa apakah *Judex Facti* tidak salah dalam pelaksanaannya. Sehingga *Judex Juris* yang dimiliki MA sebagai bentuk pembatalan dari apa yang sudah *Judex Facti* lakukan oleh Pengadilan dibawahnya.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 343 K/TUN/2018 dalam salah satu pertimbangan hakim tidak menemukan kesalahan dalam

menerapkan *Judex Facti* sehingga kasasi yang dimohonkan oleh KPI ditolak oleh MA dan mewajibkan kepada KPI untuk mencabut Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/KPI/3.02/2017 atau yang menjadi objek sengketa tersebut.

Sebelum MA memberikan putusan tersebut, KPI bergerak cepat melakukan pertemuan dengan lembaga terkait sebagaimana yang telah ada dalam pertimbangan hakim di putusan terdahulu. Hal ini menandakan KPI tetap bersikukuh mengatur penyiaran dalam hal pengawasan Pemilu meski diawal langkah kebijakan yang diambil kurang tepat atau cacat hukum. Atas pertimbangan hakim yang telah disampaikan tersebut, KPI mengikutinya dengan melakukan pertemuan dengan lembaga terkait. Seperti halnya KPI yang melakukan pertemuan dengan Bawaslu, KPU dan Dewan Pers untuk membicarakan perihal penyiaran yang ada kaitannya dengan Pemilu. Dalam pertemuan tersebut menghasilkan empat keputusan penting:⁹

1. Iklan kampanye di lembaga penyiaran, media massa (cetak dan elektronik) dilarang. Dikarenakan iklan kampanye akan difasilitasi Komisi Pemilihan Umum (KPU)
2. Pemberitaan tentang Sosialisasi dan Kampanye Pemilu 2019 dengan mengedepankan prinsip proporsionalitas dan keberimbangan.

⁹ RG, 21 Februari 2018, *Pertemuan KPI, KPU, Bawaslu,, dan Dewan Pers Hasilkan Empat Putusan*, <http://www.kpi.go.id/index.php/id/umum/38-dalam-negeri/34337-pertemuan-kpi-kpu-bawaslu-dan-dewan-pers-hasilkan-empat-putusan>, diakses pada hari Sabtu, 1 Juni 2019, Pukul: 15.40 WIB

3. Sosialisasi di internal partai politik diperbolehkan sesuai dengan fungsi partai politik melakukan sosialisasi politik dengan metode:
 - a. Pemasangan bendera partai politik dengan nomor urut partai politik dan,
 - b. Pertemuan internal dengan pemberitahuan kepada KPU dan Bawaslu setempat.
4. Kesepakatan bersama ini akan ditindaklanjuti ke dalam surat KPU kepada partai politik.

Dengan adanya hasil pertemuan tersebut iklan kampanye tidak diperbolehkan tayang di lembaga penyiaran sebelum masa kampanye tiba.

Berawal dari hasil pertemuan tersebut, selang beberapa bulan keluarlah SKB yang ditanda tangani oleh Bawaslu dengan Keputusan Nomor: 0700/K.BAWASLU/HM.02.00/IX/2018, KPU dengan Keputusan Nomor: 26/HM.02-NK/01/KPU/IX/2018, KPI dengan Keputusan Nomor: 17/K/KPI/HK.03.02/09/2018, dan Dewan Pers dengan Keputusan Nomor: 06/DP/SKB/IX/2018. Masing-masing Surat Keputusan Bersama tersebut Tentang Gugus Tugas Pengawasan Dan Pemantauan Pemberitaan, Penyiaran, Dan Iklan Kampanye Pemilihan Umum Tahun 2019. Untuk lembaran dari SKB ini akan dicantumkan pada lampiran 2 (dua).

Setelah gugus tugas tersebut dibentuk, KPI mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 126/K/KPI/31.2/03/2019 yang ditujukan kepada Ketua Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) seluruh Indonesia. SE

dengan Nomor 1 Tahun 2019 berisi Tentang Pemberitaan, Penyiaran, dan Iklan Kampanye Pemilihan Umum Tahun 2019 yang sebagian isinya terkait pelaksanaan tahapan pemilu yang secara terperinci dijelaskan. Untuk lembaran dari SE tersebut akan dicantumkan pada lampiran tiga (3).

Dari hasil keterlibatan lembaga lain yang dilakukan oleh KPI, hal ini sebagai bentuk belajar dari evaluasi yang terdahulu ketika SE sebelumnya di gugat oleh Partai Politik ke PTUN. Kalau dikomparasikan antara Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 126/K/KPI/31.2/03/2019 (terbaru) dengan Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/KPI/31.2/04/2017 (objek sengketa), perbedaannya pada letak dasar hukum yang digunakan atas dikeluarkannya SE tersebut. Pada SE yang dulu menjadi objek sengketa, dasar pembentukan hanya mengadopsi pada produk hukum internal KPI saja (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran juga aturan di bawah Undang-undang berupa Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia (PKPI), Standar Program Siaran (SPS) dan Pedoman Perilaku Penyiaran (P3). Sedangkan SE KPI yang terbaru, tidak hanya mengadopsi aturan atau produk hukum internal KPI saja. Melainkan juga mengadopsi dari aturan lembaga lain yang terkait dengan memperhatikan SKB yang telah disepakati tersebut.

tetap *maṣlahah* publik yang harus diutamakan. Demikian terjadi memang sudah biasa dalam kehidupan, karena sulit *maṣlahah* secara keseluruhan yang sama sekali tidak meninggalkan jejak madharat bagi golongan atau kelompok tertentu. Jika tindakan *maṣlahah* tidak dilakukan oleh KPI dalam hal larangan penayangan iklan, mars dan himne partai politik sebelum masa kampanye, maka dapat menimbulkan keresahan masyarakat walau tidak sampai menimbulkan kerusakan dalam tatanan masyarakat.

Diantara 3 pembagian jenis *maṣlahah* yang ada, maka *maṣlahah* yang dilakukan KPI berupa SE tersebut tergolong *maṣlahah tahsiniyyah* dikarenakan *tahsiniyyah* merupakan suatu penyempurna bagi kepentingan sekunder (*hajiyyah*) dan juga sebagai penopang untuk kepentingan primer. Dengan demikian membuat tercetusnya rumusan lima ketentuan, yaitu:

1. *Maṣlahah daruriyyah* merupakan asal bagi semua kepentingan yang lain secara mutlak.
2. Kerusakan pada kepentingan primer yang berarti merupakan suatu kerusakan bagi kepentingan yang lain secara mutlak.
3. Kerusakan pada kepentingan lain yang tidak harus berarti merusak pada kepentingan primer.
4. Dalam kasus-kasus tertentu yang menyebabkan kerusakan pada kepentingan sekunder atau pelengkap, sehingga dapat berakibat pada rusaknya kepentingan primer.

