

Mengembalikan Kejayaan Perfilman Indonesia Melalui Penyempurnaan Undang-Undang Perfilman

Oleh:

Yeni Handayani*

Naskah diterima: 22 Juli 2015; disetujui: 28 Juli 2015

Industri perfilman Indonesia pernah mengalami masa keemasan pada 2008. Pada tahun tersebut tercatat lebih kurang 30 juta penonton menyaksikan film Indonesia. Angka tersebut setara dengan 58% dari total jumlah penonton film, baik film Indonesia maupun film impor. Melesatnya animo penonton, tak lepas dari film berkualitas yang dihasilkan. Sebut saja *Ayat-Ayat Cinta* karya Hanung Bramantyo dan *Laskar Pelangi* karya Riri Riza. (www.kompasmania.com).

Film merupakan salah satu sarana penghubung komunikasi antar masyarakat yang bersifat kompleks dan alat informasi yang dapat menjadi sarana penghibur, alat propaganda, bahkan sebagai alat politik atau dengan kata lain film sebagai karya seni budaya yang dapat dipertunjukkan dengan atau tanpa suara, bermakna bahwa film sebagai media komunikasi massa yang membawa pesan dan gambar yang berisi gagasan vital kepada publik dengan daya pengaruh yang besar. Beragamnya fungsi film membawa implikasi bahwa film tidak bisa

dilihat dari sisi budaya saja, melainkan juga harus dilihat dari sisi historis, sosial, politik, maupun ekonomi.

Sebagai media massa audio visual yang atraktif, film di Indonesia sebenarnya sudah ada pada masa kolonial Belanda yang diatur dengan *Film Ordonnantie 1940* (*Staatsblad 1940 No.507*), selanjutnya pasca kemerdekaan diatur dengan *Undang-Undang Nomor 1 Pnps Tahun 1964 tentang Pembinaan Perfilman* (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2622*), pada masa orde baru diatur dengan *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman* (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3473*), dan terakhir diatur dalam *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman* (*UU Perfilman*) (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor*

5060).

Pada dasarnya UU Perfilman telah mengakomodasi salah satu tuntutan gerakan reformasi tahun 1998 dalam bidang politik dan kebudayaan, yaitu dengan bergesernya posisi film dari bidang politik ke bidang kebudayaan dan telah dilakukannya penyesuaian pembentukan film dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Akan tetapi dalam perkembangannya, UU Perfilman mengalami berbagai permasalahan. Permasalahan di bidang perfilman ini terjadi dikarenakan berbagai aturan yang ada dalam UU Perfilman tidak dapat dijalankan atau diimplementasikan. Selain itu, UU Perfilman dirasa belum menyesuaikan dengan perkembangan dunia perfilman saat ini.

Peranan Pemerintah

Peranan pemerintah dalam bidang perfilman di Indonesia sangat besar. Adapun peranan ini dimulai dari tahapan produksi sampai dengan tahapan pendistribusian. Adanya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah belum dapat dilaksanakan dengan baik. Masih belum terciptanya ikatan seluruh pemangku kepentingan yang berkaitan dengan bidang perfilman menjadi permasalahan tersendiri, khususnya terkait

dengan banyaknya pembajakan dan penjualan VCD/DVD bajakan di Indonesia. Selain itu pemerintah juga belum mengatur pajak film secara proporsional, dimana adanya pajak yang dikenakan oleh film yang berasal dari luar negeri harusnya lebih mahal dibandingkan dengan yang berasal dari dalam negeri. Harus diakui dukungan pemerintah sebenarnya sangat berarti namun selama ini perhatian dari pemerintah daerah pun sangat minim.

Kurangnya wadah apresiasi bagi sineas film lokal berbentuk festival di tingkat nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah. Banyak sekali film-film dari sineas lokal yang tidak punya panggung di tingkat nasional, justru memperoleh penghargaan di tingkat internasional. Pemerintah harus memposisikan diri lebih sebagai fasilitator bagi mendorong perkembangan film yang merupakan ekspresi kreatifitas anak bangsa karena selama ini pemerintah dirasakan kurang serius mendorong perfilman nasional terutama perfilman di daerah. Adapun pembinaan dari pemerintah tidak berjalan maksimal baik dari fasilitas, anggaran, dan koordinasi karena pembuatan film dilakukan lebih banyak secara mandiri. Selain itu terdapat ketidakjelasan hubungan tata kerja di bidang

perfilman antara lain Kementerian Perindustrian, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Komunikasi dan Informasi.

Berkenaan dengan permasalahan tersebut maka secara implisit harus ada pasal yang mengatur agar pemerintah melalui kementerian terkait mampu mendorong dan membantu tumbuhnya kegiatan-kegiatan produksi film yang dilakukan oleh insan film terutama daerah (komunitas film daerah) sehingga dari sisi kuantitasnya akan diperoleh variasi film. Di samping itu pemerintah harus lebih intens melakukan pembinaan atau menjalin kerjasama dengan komunitas film yang ada di daerah terutama dalam hal melakukan pembinaan terhadap pembuat film daerah sehingga kualitas film daerah menjadi lebih baik. Kegiatan ini dapat dilakukan melalui:

- a. kegiatan festival termasuk didalamnya *workshop* film secara berkala di tingkat daerah dan nasional.
- b. memasukkan materi perfilman di dunia pendidikan, mulai dari tingkat sekolah dasar hingga perguruan tinggi. Baik secara informal, yakni memasukkannya sebagai materi pelajaran ekstrakurikuler, dan secara formal, yakni mendorong

perguruan tinggi negeri untuk membuka jurusan perfilman.

- c. memberi beasiswa bagi insan film yang memiliki prestasi untuk mengikuti perkuliahan di lembaga pendidikan perfilman di luar negeri.
- d. memfasilitasi terbentuknya asosiasi dan komunitas insan film di daerah dan di nasional dalam rangka untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas perfilman nasional secara umum. Disamping itu asosiasi insan film ditujukan untuk merekomendasikan insan film melalui sertifikasi profesi di dunia film.
- e. mendorong tumbuhnya bioskop jalanan dengan memfasilitasi organisasi komunitas film di daerah yang bertujuan untuk mengapresiasi dan mempromosikan produksi film di daerah.

Diperlukan juga penambahan substansi mengenai "Hak Pemerintah Daerah" dalam Bab V (Kewajiban, Tugas, dan Wewenang Pemerintah Daerah) dalam UU Perfilman. Pemerintah daerah berhak mendapat kontribusi terkait sumber daya di daerah, misalnya promosi daerah (destinasi tempat wisata, seni dan budaya). Kewenangan yang lebih dari pemerintah daerah untuk terlibat dalam perfilman, dalam kaitannya sebagai sarana promosi budaya lokal dan nasional.

Perlunya mewujudkan penyusunan kebijakan dan rencana induk perfilman nasional sehingga dapat mendorong pemerintah daerah untuk turut menyusun rencana perfilman di wilayahnya. Akan lebih baik apabila diberikan *reward and punishment* supaya timbul ikatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan peraturan teknis

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah seharusnya memfasilitasi kreatifitas insan film lokal agar mampu bersaing secara kualitas dengan film asing serta untuk memupuk budaya baik kepada generasi muda. Fasilitas yang dimaksud bisa juga berbentuk bantuan dana yang ditetapkan dengan peraturan. Pemerintah dalam hal ini membuka diri untuk menerima potensi-potensi lokal untuk mengeksplorasi ide-ide kreatif serta gagasan baru dari sineas kita yang tumbuh dan berkembang di berbagai daerah sebagai aset perfilman Indonesia, melalui riset dan observasi di lapangan menyertakan narasumber serta pelaku sejarah/masyarakat/pemegang kebijakan/pegawai dikalangan pemerintah daerah. Dengan riset dan observasi maka pengambilan gambar akan menghasilkan informasi yang komplit dan komprehensif. Dengan pemanfaatan sumber

daya alam dari daerah sendiri, selain meningkatkan mutu kehidupan masyarakat juga sebagai sarana lapangan pekerjaan, karena film sebagai produksi budaya tentu memerlukan basis kebudayaan sebagai porosnya.

Kuota 60% Film Nasional

Berdasarkan data filmindonesia.or.id, sepanjang Januari-Juni 2014, jatah jam penayangan atau pertunjukan film Indonesia di jaringan bioskop nasional masih belum mencapai kuota minimal 60%. Laman filmindonesia.or.id mencatat dari 662.400 jam pertunjukan yang dimiliki Grup 21, sebanyak 53 film Indonesia selama enam bulan terakhir mendapatkan jatah 202.703 jam atau hanya 31% dari keseluruhan jam pertunjukan. Dari 77.400 jam pertunjukan yang dimiliki jaringan bioskop Blitzmegaplex, pada periode yang sama, pesaing Grup 21 ini menyediakan jatah 11.921 jam pertunjukan untuk film Indonesia atau setara dengan 15% saja. (bandung.bisnis.com).

Berkenaan dengan jam pertunjukan, Pasal 32 UU Perfilman mengatur tentang kewajiban pelaku usaha pertunjukan film untuk mempertunjukkan film Indonesia sekurang-kurangnya 60% dari seluruh jam pertunjukkan film yang dimilikinya selama

enam bulan berturut-turut, namun dalam ketentuan tersebut tidak diatur mengenai kriteria film Indonesia yang bermutu. Kuota 60% (enam puluh persen) bagi pertunjukan film Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 32 UU Perfilman sebaiknya tidak diberlakukan perbioskop tetapi secara sektoral karena setiap bioskop mempunyai segmen pasar yang berbeda. Kuota penayangan film Indonesia di bioskop tidak dibuat perbioskop tetapi dibuat perregional. Dengan adanya film impor merupakan usaha untuk menghidupkan bioskop. Selama film tersebut masih ada penontonnya maka film tetap diputar di bioskop.

Jika film nasional yang dipertunjukkan di bioskop XXI jumlah penontonnya kurang banyak maka film tersebut tidak langsung diturunkan dari layar pertunjukan melainkan hanya dikurangi jumlah layar pertunjukannya saja, misalnya film nasional yang semula dipertunjukkan mulai hari Kamis di 40 (empat puluh) layar pertunjukan maka hari Sabtu film nasional tersebut hanya dipertunjukkan di 20 (dua puluh) layar pertunjukan. Kemudian jika sampai penonton tidak ada maka hari Senin film nasional tersebut diturunkan dari layar pertunjukan. Sebaliknya jika jumlah penonton film nasional banyak maka pertunjukan film nasional tersebut akan dilanjutkan pada

minggu berikutnya, sedangkan sesuai jadwal, ada film baru yang akan dipertunjukkan pada saat yang bersamaan. Oleh karena itu harus ada film yang diturunkan dari layar pertunjukan. Film yang diturunkan dari layar pertunjukan adalah film yang mempunyai hasil terburuk pada minggu tersebut, akan tetapi jika jumlah penonton film impor misalnya masih 100 (seratus) orang, sedangkan jumlah penonton film nasional cuma 70 (tujuh puluh) orang maka yang diturunkan dari layar pertunjukan adalah film impor. Hampir seluruh film nasional dipertunjukkan di bioskop XXI. Jangka waktu pertunjukannya tergantung pada jumlah penontonnya.

Aspek Drafting

Permasalahan lain dalam UU Perfilman yaitu dari aspek *drafting* yang tidak sesuai dengan kaidah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sehingga perlu dilakukan penyempurnaan, antara lain sebagai berikut:

1. Mengenai definisi dalam ketentuan umum perlu dilakukan penyempurnaan dan restrukturisasi penempatan definisi, antara lain:

- a) Mengenai definisi angka 6, Apakah diperlukan definisi mengenai masyarakat? Definisi masyarakat dalam ketentuan umum UU Perfilman tidak jelas siapa yang dimaksud dengan warga negara nonpemerintah? Mengapa dibatasi kepada WNI nonpemerintah? Padahal untuk memajukan perfilman di Indonesia seluruh lapisan masyarakat berhak untuk ikut serta/berpartisipasi di bidang perfilman dan jangan dibatasi pada WNI nonpemerintah.
 - b) Definisi mengenai pemerintah pusat dan pemerintah daerah seharusnya mengacu dan sesuai dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - c) Penyempurnaan definisi Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kebudayaan.
 - d) Selain karena disebutkan secara berulang-ulang dalam batang tubuh, untuk memperkuat kedudukan dan kewenangan Lembaga Sensor Film maka dalam ketentuan umum perlu dibuat definisi mengenai Lembaga Sensor Film.
 - e) Secara substansi diperlukan definisi mengenai setiap orang, karena setiap orang merupakan subyek yang diatur dalam UU perfilman khususnya terkait pidana kepada korporasi.
2. Perlu dilakukan penyempurnaan *drafting* sesuai dengan Angka 108 Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu bahwa Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran.
 3. Perlu dilakukan penyempurnaan *drafting* sesuai dengan 85 Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu bahwa Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, selain dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, juga dapat dirumuskan dalam bentuk kalimat

dengan rincian, juga dapat dirumuskan dalam bentuk tabulasi.

4. Berkenaan dengan Bab XI Sanksi Administratif dalam UU Perfilman, mengacu pada Pada angka 64 lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan. Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian pasal tersebut. Dengan demikian tidak merumuskan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi

perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.

Film merupakan media yang demokrasi, sebuah media yang dapat dimanfaatkan banyak orang dengan kata lain film menjadi eksistensi dari hak asasi. Hak berekspresi dan berpendapat yang merupakan hak yang paling mendasar hak asasi manusia harus dijamin dalam UU Perfilman. Dengan adanya penyempurnaan UU Perfilman diharapkan mampu mengembalikan kejayaan perfilman Indonesia dan mendorong tumbuhnya produksi film yang mencerminkan jati diri bangsa. Film yang mencerminkan jati diri bangsa tersebut adalah film yang memiliki unsur budaya lokal dan keberagaman etnis di wilayah nusantara dengan mengangkatnya dalam sebuah film atau menjadi *setting* cerita dalam film baik film fiksi, dokumenter, maupun film animasi.

* Penulis adalah Tenaga Fungsional Perancang Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Deputi Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR-RI.