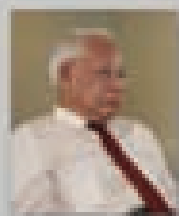


Prof. Dr. Bagir Manan, SH., M.C.L

Politik Publik Pers



DEWANPERS



Ketua Dewan Pers dari unsur tokoh masyarakat.
Pria kelahiran Lampung, 6 Oktober 1941 ini adalah
Ketua Mahkamah Agung dari tahun 2001 sampai
dengan tahun 2008. Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Tata Negara
Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung

juga merupakan Alumnus Master of Comparative Law,
Southern Methodist University Law School Dallas, Texas, AS
Sejak 1987 menjadi penulis dan editor puluhan buku tentang hukum dan
ketatanegaraan serta mendapat penghargaan "Distinguished Alumni Award"
dari Southern Methodist University Dedman School of Law, Texas, USA.

Buku bush karya Prof. Bagir Manan, SH., MCL ini Menukili perbagai persoalan
asasi dan aktual di bidang pers secara kritis. Pada satu sisi mantan Rektor ini
membela kemerdekaan pers tetapi pada hal lain juga mengemukakan suatu
kelemahan-kelemahan pers yang ada di tubuh pers oleh sebab itu buku ini
direkomendasikan untuk dibaca mereka yang komit di bidang persoalan demokrasi,
penegakkan hukum dan kemerdekaan pers. Buku ini juga pantas dibaca oleh
para pegiat publik dan politik.

Pada dasarnya kemerdekaan pers berakar dari publik.

Kemerdekaan pers milik publik, dan karena itu harus sebesar-besarnya
dimanfaatkan untuk kepentingan publik. Dalam bahasa populer kalangan jurnalistik,
"pers mengabdikan kepada kepentingan publik." Tetapi pada sisi lain, tidak boleh
dilupakan pula, pers sebagai instrumen publik secara alamiah juga berpolitik,
bahkan harus berpolitik. Di sini muncul pertanyaan, politik publik semacam
apa yang harus dijalankan oleh pers? Prof. Bagir Manan menandakan,
pers sebagai pers yang menjalankan politik publik, harus bebas
dari keberpihakan pada suatu kekuatan politik.

ISSN 978-602-8723-15-8



Sekretariat Dewan Pers
Gedung Dewan Pers Lantai 7 - 8
Jl. Kebon Sirih No. 32-34, Jakarta Pusat 10110
Telp. 021-3521488, 3504877, 3504874; Faks. 021-3452030
Surel: dewanpers@cbn.net.id
Laman: www.dewanpers.org

Politik Publik Pers

Prof. Dr. Bagir Manan, SH., M.C.L

Politik Publik Pers



DEWAN PERS

Politik Publik Pers

Penulis: **Prof. Dr. Bagir Manan, SH., M.C.L**

Diterbitkan oleh **Dewan Pers**

Cetakan Pertama November 2012

Hak Cipta pada © Dewan Pers

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Politik Publik Pers

Penyunting: **Wina Armada Sukardi**

-Cet. I. November–Jakarta: Dewan Pers; 2012

xv + 286 halaman, 16 cm X 24 cm

ISBN : 978-602-8721-15-8



Dewan Pers:

Gedung Dewan Pers Lantai 7-8

Jl. Kebon Sirih No. 32-34, Jakarta Pusat 10110

Telp. : (021) 3521488, 3504874 Fax. (021) 3452030

Surel : dewanpers@cbn.net.id

Laman: www.dewanpers.or.id

Daftar Isi

Kata Pengantar Penerbit	xi
-------------------------------	----

Prolog

Eksistensi Undang-Undang Pers

Debat Pembaharuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

A. Kepentingan Pembuat Undang-Undang Pers	3
B. Praktik Pembaharuan atau Perubahan Undang-Undang	4
C. Pers dan Undang-Undang Dasar	7
D. Pembaharuan Undang-Undang Pers	9

Bagian Satu

Pers dan Demokrasi

Pers sebagai Cabang Kekuasaan Keempat

A. Sebutan Cabang Kekuasaan Keempat	17
B. Birokrasi sebagai Kekuasaan Keempat	21
C. Pers sebagai Cabang Kekuasaan Keempat	23

Prospek Demokrasi pada Era Reformasi dan Kemerdekaan Pers

A. Prospek Demokrasi di Indonesia	30
B. Kemerdekaan Pers	36

Peran Media Baru sebagai Sarana Kontrol Sosial

A.	Pengertian Media Baru	42
B.	Manfaat Media Baru	43
C.	Persoalan Publik Media Baru	45
D.	Kehadiran Pedoman Pemberitaan Media <i>Siber</i>	46
E.	Media Sosial dan Kontrol Sosial	50

Kemitraan DPRD dan Pers Sebagai Media Kontrol Pemerintahan Daerah

A.	Kemitraan	54
B.	Kontrol dan kritik	55
C.	DPRD sebagai Pranata dan Pengelola Demokrasi dalam Lingkup Pemerintahan Daerah	57
D.	Pers Merdeka sebagai Sarana Demokrasi	59
E.	Fungsi Pers	61
F.	Fungsi-Fungsi Kemitraan DPRD dan Pers	63
G.	Penutup	65

Pers dan Pendidikan

A.	Pendidikan dan Kemajuan	66
B.	Tujuan dan Fungsi Pendidikan	66
C.	Pendidikan oleh Pers	69

Bagian Dua

Pers dan Hukum

Contempt of Court Vs Freedom of Press

A.	Hak Kebebasan Berekspresi	79
B.	<i>Contempt of Court</i>	81

C.	<i>Freedom of Press</i>	86
D.	<i>Contempt of Court</i> dan Pers di Indonesia	89

Hak atas Kebebasan Berekspresi dan Mengeluarkan Pendapat

A.	Hak Mengeluarkan Pendapat sebagai Hak Asasi	91
B.	Lingkup Hak atas Kebebasan Berekspresi dan Berpendapat	92
C.	Hak atas Kebebasan Ekspresi dan Berpendapat dalam UUD 1945	98

Masa Depan Kemerdekaan Pers dan Independensi Media Indonesia

A.	Perspektif Kemerdekaan Pers	111
B.	Masa Depan Independensi Media	126

Pers dan Transparansi Peradilan

A.	Cara dan Tujuan Pembatasan	130
B.	Persamaan dan Perbedaan antara Pers dan Kekuasaan Kehakiman	132
C.	Keterbukaan Peradilan	135
D.	Peran Pers untuk Keterbukaan Pengadilan	140

Hubungan Dewan Pers dengan POLRI

A.	Fungsi Dewan Pers	146
----	-------------------------	-----

Dimensi-Dimensi Hukum dan Politik Kemerdekaan Pers

A.	Kemerdekaan Pers dalam Tataran Normatif	152
B.	Kemerdekaan Pers dalam Tataran Politik	163

Saksi Ahli dalam Perkara Pers

A.	Menghindar Wartawan dari Sanksi Hukum	166
B.	Kehadiran Saksi Ahli dalam Perkara Wartawan atau Pers	168
C.	Kewajiban Saksi Ahli dalam Perkara Wartawan atau Pers	177
D.	Kedudukan Hukum Pers dan Kode Etik Jurnalistik dalam Perkara Wartawan atau Pers	180
E.	Penutup	181

Problematika Wartawan Indonesia

A.	Antara Khayalan dan Kenyataan	184
B.	Problematic-problematic Wartawan Indonesia	187

Bagian Tiga

Pers dan Profesionalitas

Pers Profesional dan Pembangunan

A.	Pers sebagai Profesi	199
B.	Pembangunan	201
C.	Peran Pers dalam Pembangunan	205

Kemerdekaan atau Keablasan Pers?

A.	Pers Dituduh, Pers Mengeluh	212
B.	Kemestian Kemerdekaan Pers	213
C.	Perjalanan Kemerdekaan Pers setelah Merdeka	215
D.	Menjalankan Kemerdekaan Pers sebagai Hasil Peradaban	216
E.	<i>Keablasan</i> atau Ekses	218

Persoalan-Persoalan Praktek Jurnalisme Warga

A.	Fenomena Jurnalisme Warga	223
B.	Pengertian	224
C.	Perkembangan Jurnalisme Warga	226
D.	Persoalan-Persoalan Praktek Jurnalisme Warga	227
E.	Penutup	230

Dasar Tuntutan Kompetensi Pers

A.	Pentingnya Kompetensi Wartawan	232
B.	Dasar-Dasar Kompetensi Pers	235
C.	Penutup	238

Bagian Empat**Pers, Ekonomi dan Bisnis****Kemerdekaan Pers dan Industrialisasi Media Massa**

A.	Kemerdekaan Pers	241
B.	Industrialisasi Media Massa	246
C.	<i>The Real and Present Danger</i>	249

Perusahaan Pers dan Kemerdekaan Pers

A.	Penerbitan Pers atau Perusahaan Pers	250
B.	Pers sebagai Industri	252
C.	Perusahaan Pers dan Kemerdekaan Pers	254
D.	Peran Serikat Perusahaan Pers	256
E.	Penutup	258

Kepemilikan Perusahaan Pers

A.	Persaingan Tidak Sehat di Industri Pers	260
----	---	-----

B.	Asas dan Tujuan UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	261
C.	Daya Tahan dan Persaingan Pers	262
D.	Persaingan Usaha Pers	264
E.	Pers, Monopoli, Oligopoli, Kartel, dan Persaingan Tidak Sehat	267
F.	Penutup	271

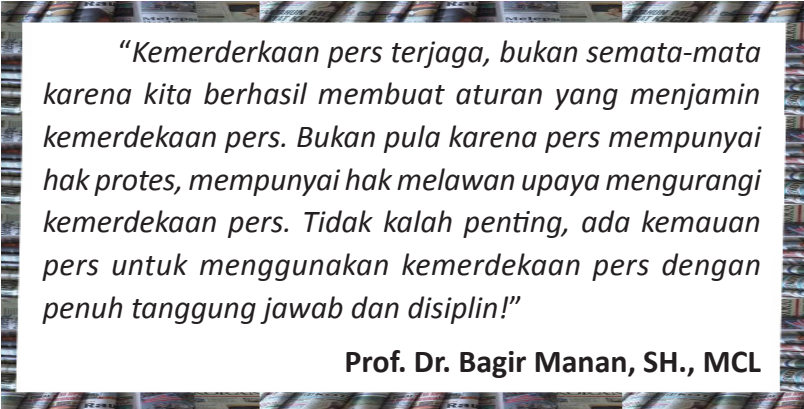
Epilog

Dewan Pers

Tugas, Fungsi dan Program Kerja Dewan Pers 2010 - 2013

A.	Fungsi Dewan Pers	275
B.	Kedudukan Dewan Pers	277
C.	Dewan Pers sebagai Penjaga Etik	278
D.	Dewan Pers sebagai Mediator	279
E.	Dewan Pers sebagai Penjaga Kemerdekaan Pers	280
F.	Dewan Pers sebagai Pranata Pendidikan Pers	284
G.	Dewan Pers dan Kerjasama Luar Negeri	286

Kata Pengantar Penerbit



“Kemerdekaan pers terjaga, bukan semata-mata karena kita berhasil membuat aturan yang menjamin kemerdekaan pers. Bukan pula karena pers mempunyai hak protes, mempunyai hak melawan upaya mengurangi kemerdekaan pers. Tidak kalah penting, ada kemauan pers untuk menggunakan kemerdekaan pers dengan penuh tanggung jawab dan disiplin!”

Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL

Pers abad XXI, saat ini, jelas sangat berbeda dengan pers masa lalu. Perkembangan teknologi informasi yang super cepat, persaingan antar perusahaan pers yang semakin tajam dan dinamika serta struktur politik nasional maupun global, memberikan pengaruh yang besar terhadap pers abad XXI. Pers Indonesia abad XXI, tentu, juga mengalami banyak perkembangan dan masalah, sesuai dengan zaman sekarang. Peta perkembangan dan permasalahan pers aktual yang dihadapi pers Indonesia inilah yang menjadi sebagian besar sorotan dalam buku karya Ketua Dewan Pers (2010 -2013) Prof. Bagir Manan ini. Sesuai dengan latar belakang pendidikan dan profesinya, tinjauan terutama dilakukan dengan pendekatan hukum dan perlindungan kemerdekaan pers.

Buku ini berisi untaian makalah-makalah atau kertas kerja karya Prof. Bagir Manan ketika melakukan ceramah, mengajar atau memberikan sambutan. Untuk memberikan “originalitas” dari “sentuhan” Prof. Bagir Manan, tak banyak dilakukan perubahan terhadap karya-karya yang dihadirkan di sini dari aslinya. Hanya ada penyesuaian kecil, yaitu penyesuaian dari makalah untuk dibaca

dalam berbagai kesempatan menjadi suatu tulisan dalam buku. Selebihnya masih ditampilkan seperti aslinya, termasuk judul-judulnya. Dengan demikian, diharapkan “keaslian” dari cara berpikir, nuansa dan “*style*” Prof. Bagir Manan akan dapat sampai ke hadapan pembaca.

Sebagai himpunan makalah dan ceramah sepanjang tahun 2011 sampai dengan Juli 2012, buku ini merupakan karya seri kedua buku serupa dari Prof. Bagir Manan yang pernah terbit tahun 2010. Buku pertama itu sendiri sudah mengalami cetak ulang beberapa kali karena besarnya minat publik membaca buku tersebut.

Susunan isi buku dibuat berdasarkan persamaan topik. Setiap topik digabung dalam suatu bagian. Walaupun dengan topik pembahasan yang berbeda-beda, tetapi ada benang merah yang jelas di antara karya-karya itu. Sebelum masuk kedalam bagian-bagian buku dibuat dahulu sebuah *prolog* yang menerangkan mengenai eksistensi Undang-Undang Pers, kemudian setelah bagian-bagian selesai, dibuat pula bagian *epilog* mengenai Dewan Pers.

Pada dasarnya kemerdekaan pers berakar dari publik. Kemerdekaan pers milik publik, dan karena itu harus sebesar-besarnya dimanfaatkan untuk kepentingan publik. Dalam bahasa populer kalangan jurnalistik, “pers mengabdikan kepada kepentingan publik.” Tetapi pada sisi lain, tidak boleh dilupakan pula, pers sebagai instrumen publik secara alamiah juga berpolitik, bahkan harus berpolitik. Di sini muncul pertanyaan, politik publik semacam apa yang harus dijalankan oleh pers? Prof. Bagir Manan manandakan, pers sebagai pers yang menjalankan politik publik, harus bebas dari keberpihakan pada suatu kekuatan politik. Dengan kata lain, politik publik pers adalah politik yang mengabdikan kepada publik. Untuk publik.

Apapun “politik” dari pers, maka “politik” itu harus untuk kepentingan publik. Politik publik pers bukanlah sekedar *power for*

the sake of power. Politik dalam politik publik pers juga bukan sekedar *power game*. Politik publik pers adalah politik yang ditujukan untuk mengangkat harkat dan martabat kemanusiaan manusia dengan semua tautannya.

Dalam buku ini memang tidak secara signifikan dibahas mengenai definisi politik publik pers. Tetapi dari pelbagai uraian yang ada di dalamnya dapat diketahui, makna “politik publik pers” disini dalam arti luas. Ruang lingkup politik publik pers termasuk dalam proses menentukan substansi berita, mencari dan mengolah bahan berita serta akhirnya menyajikan berita. Di dalam proses itu sudah pula termaktub kemungkinan pemberitaan, opini, kritik dan alternatif-alternatif saran untuk kepentingan publik. Lebih dari itu, politik publik pers pun tidak dapat dipisahkan dengan permasalahan yang berkaitan langsung dengan pers seperti industri pers, kompetensi para wartawan dan hubungan antara pers, masyarakat dan negara. Tentu saja kepentingan publik yang dimaksud dalam politik publik pers harus diukur dengan barometer yang disepakati oleh masyarakat pers sendiri.

Walaupun demikian, Prof. Bagir Manan mengingatkan, sudah waktunya pula pers mengakhiri kehidupan pers yang semata-mata mengandalkan “selera publik”, apalagi semata-mata memanfaatkan “selera awam” yang tidak akan mendorong kemajuan, berpikir rasional dan realitas. Politik publik pers menuntut pers memiliki filter sendiri yang mampu menyaring apa dan bagaimana kepentingan publik harus dipenuhi dan tidak sekedar menjejalkan informasi berdasarkan kepentingan politik sempit sebuah pers semata.

Sebagai salah satu elemen demokrasi, pers juga tetap harus dikontrol. Karena pers bertanggung jawab kepada publik, maka publik wajib mengawasi pers agar pers tidak menggunakan pers yang merugikan kepentingan publik dengan meninggalkan prinsip-prinsip independensi, imparial, berimbang dan lain-lain asas pers

merdeka. Berdasarkan hal-hal itulah buku ini kami beri judul “Politik Publik Pers.”

Dalam buku ini, antara lain dibahas, kenapa pers menempatkan kedudukan dan peranan sebagai pilar keempat, padahal sudah jelas pers merupakan institusi yang berada di luar penyelenggara negara. Dengan demikian, jika bertumpu pada teori kekuasaan negara, tidak tepat menyejajarkan pers bersama pilar eksekutif, legislatif atau yudikatif. Namun dengan berbagai fungsinya, pers telah terbukti memberikan kontribusi yang penting bagi terlaksananya demokrasi. Tanpa pers yang merdeka tidak ada demokrasi dan hak asasi manusia. Sebaliknya tanpa demokrasi tidak akan ada kemerdekaan. Pers tidak sekedar penyalur ketidakpuasan publik, melainkan juga sarana perlawanan melalui pemberitaan dan kritik. Atas dasar itu secara konseptual pers ditempatkan sebagai kekuasaan keempat (*the fourth power*).

Pers yang kuat harus menjadi bagian dari kekuatan publik, bukan menjadi penikmat belaka. Selama pers memiliki keterpaduan yang sehat dengan publik, selama itu pula pers akan menjadi bintang penunjuk di masa kelam sekalipun.

Prof. Bagir Manan menegaskan, pers tetap harus tunduk dan taat kepada hukum, sebab kewajiban taat kepada hukum merupakan tuntutan peradaban (*law abiding society*). Oleh karena itu pers yang merdeka juga bukan berarti lepas dari hukum dengan berbagai pembatasannya. Bagi pers, kata Prof. Bagir Manan, sebenarnya bukan perlu atau tidak perlunya pembatasan. Bagi pers yang dipersoalkan adalah ukuran dan wujud konkret pembatasan-pembatasan tersebut. Dalam hal ini seluruh pembatasan yang diletakkan kepada pers, tidak boleh bertentangan dengan hakiki kemerdekaan pers.

Buku ini kaya dengan substansi yang bernas, sangat bervariasi mulai dari soal kepemilikan perusahaan pers, persaingan sehat antar perusahaan pers, perlunya wartawan memiliki kompetensi sampai

dimensi-dimensi hukum dan politik kemerdekaan pers, ada dalam buku ini. Begitu juga ada soal masa depan independensi media, jurnalisme warga, kedudukan ahli dalam menjaga kemerdekaan pers, tugas dan kedudukan Dewan Pers, peran pers dan transparansi peradilan sampai prospek demokrasi pada era reformasi ada juga dalam buku ini, sekedar menyebut beberapa pokok pembahasan. Membaca buku ini, dengan demikian, bukan hanya sekedar membunuh waktu santai kita belaka, tetapi juga menguak banyak cakrawala kita mengenai kehidupan dan penghidupan dunia pers.

Itulah sebabnya buku ini menjadi layak dibaca bukan saja terbatas untuk kalangan pers, seperti wartawan, praktisi komunikasi, dan mahasiswa komunikasi massa, tetapi juga menjadi santapan yang “bergizi” untuk dibaca oleh para politikus, aparat dan ahli hukum, termasuk para pemimpin atau calon pemimpin bangsa yang berkaitan dengan demokrasi.

Selamat membaca!

Jakarta, Oktober 2012

Prolog

Eksistensi Undang-Undang Pers

Debat Pembaharuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

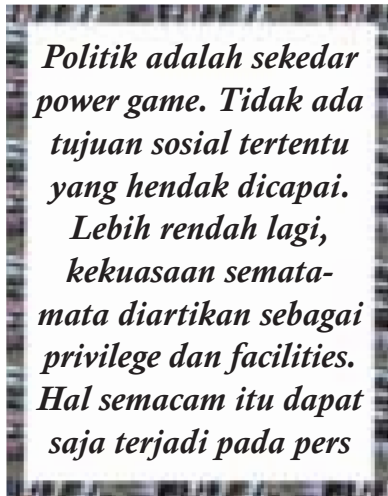
A. Kepentingan Pembuat Undang-Undang Pers

Pada suatu hari, saya bertemu seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang membidangi pers. Beliau meminta Dewan Pers (DP) mengambil prakarsa pembaharuan Undang-Undang Pers (UU No. 40 tahun 1999). Pada pertemuan singkat itu, tidak ada kesempatan membicarakan alasan-alasannya. Saya katakan, jangan-jangan isi undang-undang baru lebih mundur dari keadaan sekarang. Beliau menjawab, DP-lah yang akan menentukan isinya. Sebagai seorang yang memiliki pengetahuan sedikit menyangkut pembentukan undang-undang, saya ragu atas argumentasi tersebut.

Pertama, DP bukan unsur dalam pembentukan undang-undang. Paling-paling keterlibatan DP atau pers pada umumnya, hanya terbatas pada *lobby* atau *pressure* melalui media. *Kedua*, meskipun konsep RUU dirancang oleh DP atau media (pers), tidak akan luput dari kehendak DPR dan pemerintah. Tidak dapat dihindari unsur atau proses *politicking*. Undang-undang adalah produk politik. Esensi politik adalah kepentingan.

Dulu ketika mahasiswa, saya dapat pelajaran yang menyatakan, dalam politik *there is no permanent friend and there is no permanent enemy, but permanent interest*. Lebih lanjut kami diajarkan, interes politik yang paling dalam adalah kekuasaan, yaitu mempengaruhi agar semua kegiatan berbangsa dan bernegara dijalankan sesuai

dengan filosofi, ideologi, doktrin, atau kebijakan (politik, ekonomi, sosial) dari kekuatan politik yang saling berpengaruh. Lebih awal atau lebih rendah dari itu, suatu kepentingan kekuasaan tidak lain dari upaya memperoleh dan melanggengkan kekuasaan. *Power for the sake of power*. Politik adalah sekedar *power game*. Tidak ada tujuan sosial tertentu yang hendak dicapai. Lebih rendah lagi, kekuasaan semata-mata diartikan sebagai *privilege* dan *facilities*. Hal semacam itu dapat saja terjadi pada pers. Pembaharuan Undang-Undang Pers bukan atau tidak sepenuhnya demi kepentingan pers, tetapi memuat juga kepentingan pembuatnya. Mungkin kekhawatiran ini berlebihan. Tetapi layak untuk diperhitungkan.



B. Praktik Pembaharuan atau Perubahan Undang-Undang

Di negeri ini, ada suatu kesulitan besar menulis di bidang ilmu hukum positif. Demikian pula ilmu politik yang menggunakan undang-undang sebagai referensi. Peraturan perundang-undangan yang menjadi salah satu sumber atau bahan penulisan cepat sekali berubah. Kesulitan paling besar, menulis hukum positif tata negara atau hukum positif administrasi negara. Sebuah buku atau tulisan menjadi usang bahkan akan menyesatkan pembaca, hanya dalam beberapa tahun (paling lama lima tahun).

Ada semacam ritual tetap pembentuk undang-undang untuk mengubah atau mengganti undang-undang pemilihan presiden dan

wakil presiden, undang-undang pemilihan umum, undang-undang partai politik, undang undang penyelenggara pemilihan umum, undang-undang pemerintahan daerah. Demikian pula undang-undang tentang alat-alat perlengkapan negara yang lain, seperti undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPD, DPRD, undang-undang KPK, undang-undang Mahkamah Agung dan kekuasaan kehakiman di bawahnya, undang-undang Mahkamah Konstitusi, dan lain-lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Tetapi undang-undang yang menyangkut atau berkaitan dengan hajat hidup rakyat banyak kurang mendapat perhatian, seperti pembaruan hukum pidana, perubahan hukum perdata, pembaharuan hukum acara, pembaharuan hukum agraria, sama sekali tidak menjadi prioritas.

Kalau diperhatikan, yang selalu diubah adalah undang-undang yang berkaitan dengan membagi kue kekuasaan atau untuk menjamin kelanggengan kekuasaan. Hal ini menunjukkan kekuasaanlah yang menjadi pangkuan. Setali tiga uang dengan politik sebagai panglima. Politik sebagai panglima tidak lain politik untuk kekuasaan belaka. Berbagai undang-undang politik lebih menyempitkan rakyat. Misalnya dalam undang-undang pemilihan presiden dan wakil presiden diatur, antara lain, hal-hal yang dilarang pada saat kampanye, seperti larangan membagi kaos, membagi topi. Bagi rakyat kecil atau yang berkumpul menghadiri kampanye, mendapat kaos atau topi adalah satu kegembiraan atau kebanggaan.

Bagi kita yang menonton juga gembira karena disuguhi warna warni yang menarik. Dari segi teori perundang-undangan (*wetgeving theorie*), mengatur hal semacam itu berlebihan, dan pasti akan dilanggar. Dalihnya mudah untuk menyimpangi peraturan semacam itu. Mereka membeli sendiri atau dibuat atas inisiatif mereka sendiri. Salah satu uraian dalam teori perundang-undangan, makin banyak

diatur makin banyak pelanggaran. Apalagi kalau peraturan itu harus ditegakkan dengan sanksi. Alhasil akan terjadi tambahan kriminalisasi dibandingkan dengan upaya dekriminalisasi. Sedangkan di dunia ini, politik pemidanaan justru diarahkan pada dekriminalisasi bukan kriminalisasi.

Ada pelajaran lain dari teori perundang-undangan, yaitu jangan mudah mengganti undang-undang (membuat baru). Cukup dengan perubahan, itupun kalau *sangat perlu*. Sepanjang masih dapat “dihidupkan” dengan praktek biarlah praktek yang mengaktualisasikan suatu peraturan. Karena itu, di negara-negara yang sudah tua, ditemukan undang-undang yang sudah berusia ratusan tahun. Misalnya, *Bill of Rights* di Inggris, ditetapkan tahun 1868. Sampai sekarang masih berlaku. belum lagi menyebut “Magna Carta” dari abad XIII. Untuk menguji perlu atau belum perlu perubahan, memerlukan pengkajian dan penelitian. Lagi-lagi di negara tua, biasa sekali dibentuk komisi negara (*staat cornmisie*) untuk menyelidiki pembaharuan atau pembuatan undang-undang. Tidak boleh membuat undang-undang seperti membuat “mie instant”, apalagi ada pikiran spontan yang timbul pada saat rapat, tanpa dasar konsepsi yang kuat.

Mengapa cukup dengan perubahan, tidak perlu membuat baru:

Pertama, materi muatan ketentuan-ketentuan lama masih akan tetap dipertahankan. Perubahan atau penambahan hanya beberapa yang baru.

Kedua, perubahan akan lebih mudah, karena tidak perlu mengkaji atau memperdebatkan lagi materi muatan yang tidak akan diubah, kecuali terhadap yang berkaitan erat dengan perubahan atau penambahan. *Ketiga*, proses penyempurnaan atau penambahan lebih efektif dan efisien. Efektif karena *resources* yang diperlukan

lebih sedikit, misalnya biaya perubahan lebih murah daripada membuat yang baru. Efisien, karena waktu akan lebih singkat. Waktu yang singkat tidak hanya kepentingan internal melainkan eksternal yaitu “campur tangan” dari pihak-pihak yang tidak paham benar mengenai materi muatan (pengetahuan terbatas), tidak memiliki suatu kepentingan (bukan *stakeholders*), melainkan semata-mata didorong semangat “*avonturisme*” untuk menekan setiap proses politik.

C. Pers dan UUD

UUD (UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS '50) tidak mengatur secara eksplisit pers (media) yang berisi jaminan dan perlindungan kemerdekaan pers. Dasar konstitusional pers diatur tidak langsung yaitu sebagai bagian dari kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28), kebebasan menyatakan pikiran (Pasal 28E ayat 2), hak berkomunikasi dan memperoleh informasi serta berhak mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia (Pasal 28F).

Sejumlah kalangan pers (wartawan), belum puas atas ketentuan UUD yang disebutkan di atas. Mereka menghendaki agar dalam UUD ada penegasan mengenai jaminan dan perlindungan kemerdekaan pers. Bahkan, seperti Saudara Ridlo Eisy, hampir pada setiap kesempatan menyatakan di Indonesia belum cukup jaminan kemerdekaan pers.

Pada waktu menghadapi gelombang perubahan UUD, sejumlah wartawan, sangat gigih agar meniru Amandemen ke-1 UUD Amerika Serikat (1791). Amandemen ke-1 selengkapnyanya berbunyi:

“Congress shall make no law respecting an establishment

of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances“.

(Kongres dilarang membuat undang-undang mengenai keberadaan agama, atau melarang beribadah menurut agama yang bersangkutan; atau membatasi (mengurangi) kebebasan berbicara atau pers; atau hak rakyat untuk berkumpul dengan damai, dan hak menggugat pemerintah untuk menuntut ganti rugi).

Usul amandemen ini (termasuk sembilan amandemen lainnya) pertama kali diajukan 25 September 1789. Mulai berlaku (karena telah diratifikasi dua pertiga dari seluruh negara bagian), tahun 1791. Sedangkan Negara Bagian Connecticut, Georgia, dan Massachusetts, baru meratifikasi tahun 1939. Walaupun demikian, amandemen-amandemen tersebut sebagai kaidah konstitusi telah mengikat tiga negara bagian tersebut sejak 1791. Hal ini didasarkan pada ketentuan UUD pasal VI ayat (2) yang menyebutkan:

“This Constitution, and the Law of the United States which shall be made in Pursuance thereof: and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding“.

(UUD ini dan Undang-Undang Federal yang dibentuk sesuai dengan UUD; dan semua Perjanjian Internasional yang telah ada atau yang akan diadakan yang dibuat berdasarkan wewenang Federal, merupakan hukum tertinggi di seluruh negara. Para hakim Negara Bagian terikat. Segala ketentuan dalam UUD Negara Bagian yang bertentangan dengan UUD Federal, Undang-Undang Federal, dan perjanjian Internasional yang dibuat oleh Federal tidak berlaku).

Mengapa Amandemen ke-1 memilih perumusan negatif (melarang membuat undang-undang)? Mengapa tidak dirumuskan secara positif yaitu menjamin dan melindungi kemerdekaan pers?

Pertama, pandangan filsafat. Pada abad itu, filsafat hukum alam sangat dominan. Hak-hak asasi adalah hak-hak alamiah yang diatur dan tunduk pada hukum alam. Hukum positif pada dasarnya tidak berhak mengatur hak-hak alamiah, kecuali sekedar untuk memperkuat. Hukum positif yang bertentangan dengan hukum alam, bukan hukum Kemerdekaan (kebebasan) pers (*freedomn of the press*) merupakan hak alamiah, karena itu tidak boleh diatur dengan hukum positif.

Kedua, pandangan praktis. Tidak mudah merumuskan secara rinci isi kemerdekaan (kebebasan) pers. Karena itu, akan lebih mudah dirumuskan secara negatif. Dalam perjalanan, yang tidak ada adalah undang-undang pers. Tetapi didapati berbagai undang-undang yang berkaitan dengan pers, termasuk pembatasan-pembatasan, seperti *Freedom of Information Act* (FOIA). Bagi ahli hukum, ketentuan dalam UUD sudah mencukupi Sepanjang menyangkut pers atau media, ketentuan UUD Pasal 28, Pasal 28E ayat (2), dan Pasal 28F, tidak mungkin ditafsirkan lain, kecuali jaminan dan perlindungan kemerdekaan (kebebasan) pers (media). Kalaupun ada undang-undang yang tidak sesuai atau tidak mencerminkan ketentuan-ketentuan UUD di atas, sangat nyata sebagai inkonstitusional dan dapat diperkarakan di Mahkamah Konstitusi.

D. Pembaharuan Undang-Undang Pers

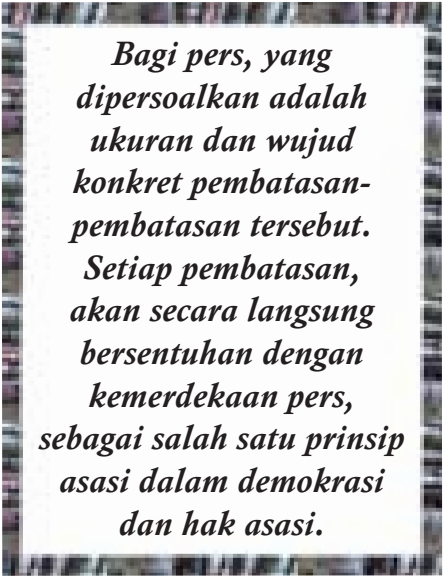
Ada beberapa motif sebagai pendorong perubahan Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999).

Pertama, pada sejumlah kalangan--terutama dari anggota penyelenggara negara dan pemerintahan--berpendapat, Undang-

Undang Pers terlalu banyak memberi peluang pada kemerdekaan (kebebasan) pers. Undang-Undang Pers melarang pemerintah campur tangan terhadap urusan dan masalah pers. Penerbitan pers tidak lagi memerlukan surat izin penerbitan pers (dikenal dengan sebutan SIUPP). Karena tidak ada SIUPP, pemerintah tidak dapat menggunakan penerbitan SIUPP atau pencabutan SIUPP sebagai sarana mengendalikan pers. Pemerintah dilarang melakukan sensor, pembredelan, atau pelarangan terbit atas suatu media (pers). Satu-satunya jalan adalah melalui proses hukum. Itupun tidak mudah.

Komunitas pers baik sendiri-sendiri maupun melalui organisasi wartawan dan Dewan Pers tidak pernah membiarkan wartawan atau media menjalani proses hukum, terutama perkara pidana. Komunitas media berpendapat, Undang-Undang Pers melindungi aktivitas jurnalistik pers. Selain itu, peradilan pidana terhadap pers bertentangan dengan demokrasi dan hak asasi.

Kedua, Undang-Undang Pers diharapkan mengatur lebih rinci pembatasan-pembatasan kemerdekaan pers, seperti pembatasan-pembatasan yang berkaitan dengan ketertiban umum, keamanan nasional, dan lain-lain. Secara asasi, hal-hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Pers. Selain itu ada berbagai undang-undang lain juga berlaku untuk pers yang mengatur tentang pembatasan-pembatasan, seperti Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dan lain-lain. Pers sangat menyadari dan menerima



***Bagi pers, yang
dipersoalkan adalah
ukuran dan wujud
konkret pembatasan-
pembatasan tersebut.
Setiap pembatasan,
akan secara langsung
bersentuhan dengan
kemerdekaan pers,
sebagai salah satu prinsip
asasi dalam demokrasi
dan hak asasi.***

pembatasan-pembatasan tersebut (*supra*). Bukan soal perlu dan tidak perlu pembatasan.

Bagi pers, yang dipersoalkan adalah ukuran dan wujud konkret pembatasan-pembatasan tersebut. Pers tidak dapat menerima kalau pembatasan itu semacam *cek kosong* atau *blanko mandat* yang dapat diisi menurut selera dan keadaan yang mudah (dapat) disalahgunakan. Setiap pembatasan, akan secara langsung bersentuhan dengan kemerdekaan pers, sebagai salah satu prinsip asasi dalam demokrasi dan hak asasi.

Ketiga, Undang-Undang Pers harus memuat ketentuan yang berkaitan dengan pers sebagai kegiatan ekonomi (industri). Ada beberapa persoalan yang berkaitan dengan pers sebagai kegiatan ekonomi (industri). Hal-hal yang perlu diatur antara lain, mencegah penguasaan monopolistik atas perusahaan pers. Kepemilikan dilarang mempengaruhi kemerdekaan pers demi kepentingan bisnis pers. Pengaturan hubungan kerja yang lebih jelas dan rinci antara pemilik perusahaan pers dengan redaksi dan wartawan, dan lain-lain.

Sepanjang mengenai pencegahan pers monopolistik, dapat diterapkan undang-undang tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (UU No. 40 Tahun 1999). Di beberapa negara diatur tata cara pengambilalihan atau *merger* perusahaan pers. Di Inggris berdasarkan *Fair Trading Act* (1973)-ditentukan tata cara sebagai berikut:

- 1) Apabila akuisisi atau *merger* satu atau lebih surat kabar yang bertiras lebih dari 500.000 eksemplar, harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Perdagangan dan Industri.
- 2) Menteri Perdagangan dan Industri akan memberikan persetujuan setelah mendengar pertimbangan Competition

Commission, Monopolies, and Mergers Commission. Komisi ini memeriksa dan memberi pertimbangan akibat akuisisi atau merger tersebut terhadap kepentingan publik. Menteri Perdagangan dan Industri dapat menyetujui suatu akuisisi atau pengambilalihan walaupun belum atau tidak ada pertimbangan Komisi Persaingan apabila surat kabar yang bersangkutan secara nyata menjadi tidak ekonomis atau akuisisi atau pengambilalihan merupakan suatu kemendesakan untuk penyelamatan.

Keempat, perubahan tata cara mengisi keanggotaan Dewan Pers Berdasarkan Undang-Undang Pers yang ada, keanggotaan Dewan Pers dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers dan diangkat dengan Keputusan Presiden. Pemikiran baru menghendaki seperti KPI dan KIP semestinya anggota Dewan Pers dipilih oleh DPR. Komunitas pers berpendapat sistem keanggotaan yang diatur UU No. 4 Tahun 1999 sudah tepat sebagai cara menjaga independensi Dewan Pers. Pemikiran melalui DPR akan membuka peluang *politicking* keanggotaan Dewan Pers. Bagaimanapun juga keikutsertaan DPR dalam pemilihan anggota Dewan Pers, akan ada unsur-unsur pertimbangan dan kepentingan politik. Sesuatu yang alamiah DPR sebagai pelaku dan lembaga politik tidak mungkin lepas dari pertimbangan dan kepentingan politik.

Kelima, Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999) telah berusia lebih dari 10 tahun dan dibuat dalam masa kebangkitan kemerdekaan pers (kebangkitan reformasi). Sudah waktunya dikaji kembali. Berbagai perubahan telah atau sedang terjadi yang belum tertampung dalam Undang-Undang Pers, seperti pengaturan mengenai keselamatan wartawan ketika melaksanakan tugas pers meliputi bencana (termasuk kewajiban redaksi dan perusahaan pers), pengaturan yang lebih rinci mengenai jaminan kesejahteraan wartawan, penyempurnaan kode etik dan lain-lain. UU No. 40

Tahun 1999 belum mengatur jurnalisme warga, pers *online*, yang berkembang dengan pesat. Apakah jurnalisme warga ada di dalam atau di luar jurnalisme? Sesuatu yang mesti ditentukan undang-undang, karena akan menyangkut hal dan kewajiban pelaku jurnalisme warga.

Keenam, penegasan hubungan antara Undang-Undang Pers dengan peraturan-peraturan yang bersifat umum. Apakah Undang-Undang Pers *lex specialis* atau bukan *lex specialis*.

Ketujuh, kemungkinan perluasan wewenang Dewan Pers. Dewan Pers tidak sekedar sebagai penegak kode etik, tetapi memiliki wewenang hukum tertentu.

Tentu masih ada alasan-alasan lain yang dapat menjadi dasar atau alasan memperbaharui Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999), termasuk nama undang-undang. Apakah tetap undang-undang pers atau undang-undang media.

Komunitas pers, termasuk DP, menyadari berbagai kekurangan Undang-Undang Pers yang ada (UU No. 40 Tahun 1999). Di pihak lain, ketentuan-ketentuan dalam UU No. 40 Tahun 1999, menunjukkan kemampuan sebagai dasar menjamin dan melindungi kemerdekaan pers. UU No. 40 tahun 1999 telah mengatur secara memadai kewajiban hukum dan etik yang mesti ditaati oleh komunitas pers. Dewan Pers dalam batas-batas wewenang yang diberikan undang-undang cukup efektif menyelesaikan persoalan-persoalan hubungan internal maupun eksternal pers.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan tersebut, komunitas pers berpendapat Undang-Undang Pers yang ada, masih memadai sebagai sarana memelihara pers yang merdeka. Wewenang Dewan Pers untuk membuat keputusan-keputusan yang dipergunakan sebagai aturan internal komunitas pers, adalah penopang efektivitas Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999).

Selain pertimbangan-pertimbangan di atas, komunitas pers masih mencemaskan tatanan politik yang berjalan dapat menjamin prinsip-prinsip kemerdekaan pers yang telah diatur dalam Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999). Kekhawatiran ini cukup beralasan. Unsur-unsur *partisanship* yang terlalu menonjol dalam mekanisme politik, dapat merugikan atau menyurutkan kemerdekaan pers sebagai sarana demokrasi dan hak asasi.

Jakarta, April 2011

Bagian Satu

Pers dan Demokrasi

Pers sebagai Cabang Kekuasaan Keempat

A. Sebutan Cabang Kekuasaan Keempat.

Cabang kekuasaan keempat dipertalikan dengan ajaran Montesquieu yang memilah kekuasaan dalam negara menjadi tiga cabang: legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), eksekutif (kekuasaan melaksanakan undang-undang atau melaksanakan pemerintahan), dan yudikatif (kekuasaan mempertahankan atau menegakkan undang-undang). Emmanuel Kant menamakan ajaran ini *trias politica*. Perlu dicatat, Montesquieu dengan sengaja menggunakan kata “undang-undang”. Hal ini berkaitan dengan pandangannya bahwa hukum itu mesti dalam bentuk undang-undang (hukum tertulis). Paham ini dalam ilmu hukum disebut *legisme*. Pernah di mana-mana, terutama pada masa kejayaan paham kodifikasi, termasuk juga masa Hindia Belanda di Indonesia (diatur dalam AB, 1847).

Legisme tidak sama dengan legalisme atau legalistik. Menurut paham legalisme, semua tindakan harus mempunyai sandaran hukum (tertulis atau tidak tertulis) yang sudah ada sebelum tindakan dilakukan. Legalisme (*legality*) merupakan salah satu unsur negara hukum. Inilah makna, “hakim wajib memutus menurut hukum”. Kalau tidak, hakim dapat sewenang-wenang.

Menurut Montesquieu, cabang-cabang kekuasaan ini harus terpisah atau dipisah satu sama lain. Setiap cabang kekuasaan ada pada penyelenggara yang berbeda-beda, tidak boleh di satu tangan atau ada penggabungan. Karena itu, ajaran ini disebut juga ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers, scheiding van machten*).

Mengapa harus terpisah? Menurut Montesquieu, segala bentuk penggabungan dua kekuasaan di satu tangan, apalagi ketiganya di satu tangan sehingga kekuasaan menjadi absolut, akan melahirkan pemerintahan yang sewenang-wenang (*arbitrary*). Mengapa? Lebih lanjut Montesquieu melukiskan: Pengalaman menunjukkan, kekuasaan itu mengandung sifat keserakahan (*greedy*) dan penguasa selalu berusaha memperbesar dan memperbanyak kekuasaannya yang akan menuju kekuasaan mutlak dan sewenang-wenang. Untuk menghindari kecenderungan negatif tersebut dan mencegah perbuatan sewenang-wenang, kekuasaan harus dibatasi. *Pemisahan kekuasaan merupakan cara membatasi kekuasaan dan sekaligus sebagai cara mencegah pemerintahan yang sewenang-wenang.*

Walaupun sudah dipisah-pisah, Montesquieu tetap khawatir. Ada kemungkinan masing-masing cabang membangun kekuasaan absolut dalam lingkungannya sendiri, sehingga akan melahirkan bentuk-bentuk kesewenang-wenangan baru. Untuk menghindari hal ini, Montesquieu mengajarkan pula konsep *checks and balances* (lihat, *The Spirit of the Laws*).

Dalam perkembangan, teori pemisahan kekuasaan bukan satu-satunya teori pembatasan kekuasaan. Ada teori-teori lain, seperti *teori negara hukum (the rule of law)*, *teori konstitusi (constitutionalism)*, dan *teori demokrasi atau kedaulatan rakyat*, dan *ajaran hak asasi manusia*. Bahkan para ahli dari masa ke masa sependapat, teori pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak mungkin diterapkan. Tidak mungkin memasang dinding pemisah absolut antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain. Kritik ini melahirkan modifikasi yang disebut *ajaran pembagian kekuasaan (devision of powers, atau distribution of powers)* (lihat, antara lain *Kranenburg, Algemene Staatsleer*). Bahkan pada permulaan, ada yang sangat meragukan ajaran Montesquieu dan menyebutnya

seperti rumah-rumahan yang disusun dari kartu. Setiap saat akan roboh. Ajaran ini paling lama sepanjang hayat Montesquieu. Sesudah itu akan dilupakan orang. Ternyata ramalan ini keliru. Bung Hatta pernah menggunakan model rumah-rumahan dari kartu ini, ketika mengomentari dan meramal demokrasi terpimpin ciptaan Soekarno. Ramalan Bung Hatta benar. Demokrasi terpimpin dilupakan bersamaan dengan hilangnya kekuasaan Soekarno (lihat, *Demokrasi Kita*).

Dalam praktik, ajaran pembagian kekuasaan inilah yang banyak diterapkan. Secara historis, UUD Amerika Serikat (1787) dan UUD Perancis (1791) yang paling mendekati pelaksanaan ajaran Montesquieu. Selain pemisahan cabang-cabang kekuasaan dengan wewenang enumeratif (kecuali kekuasaan Presiden), praktik pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat, nampak antara lain, pengadilan tidak berwenang memberikan *advisory opinion*, atau memberi pendapat hukum di luar *case and controversy* (di kita lazim disebut fatwa).

Dalam perjalanan, meskipun kerangka UUD tidak berubah, tetapi secara substantif terjadi berbagai pergeseran. Selain melalui *checks and balances*, praktik ketatanegaraan menghadapi realitas baru, sehingga terjadi pergeseran. Menurut UUD Amerika Serikat, kekuasaan membentuk undang-undang semata-mata ada pada Kongres. Dalam praktik makin banyak gagasan membentuk undang-undang dari Presiden (pemerintah). Dengan kekuasaan melakukan *judicial review* terhadap undang-undang dan tindakan pemerintahan, pengadilan tidak lagi sekedar memeriksa dan memutus *case and controversy*, tetapi melakukan juga pekerjaan yang bersifat *politicking*.

Perkembangan lain ajaran Montesquieu, menyangkut macam-macam cabang kekuasaan itu sendiri. Berbagai negara termasuk Indonesia-memiliki berbagai cabang kekuasaan selain

legislatif, eksekutif dan yudikatif. Indonesia (UUD 1945) memiliki Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), selain Presiden (eksekutif), DPR (legislatif), dan Mahkamah Agung (yudikatif). Di kerajaan Belanda, ada *Raad van State*, *Algemene Reken Kamer* (ARK), selain *Staten Generaal* (legislatif), *de Regering* (eksekutif), *de Rechtspraak* (yudikatif). *De Koning* atau *Koningin* (Raja atau Ratu) yang di satu pihak dipandang sebagai unsur pemerintah (eksekutif), di pihak lain sebagai kekuasaan tertinggi yang berada di atas cabang-cabang kekuasaan lain, sehingga segala tindakannya di bidang politik atau pemerintahan tidak dapat diganggu gugat (*onschenbaar, can do no wrong*). Kedudukan serupa, ada pada Raja dan Ratu kerajaan Inggris, dan berbagai kerajaan lain.

Modifikasi lain adalah satu cabang kekuasaan dijalankan oleh dua badan kekuasaan (lembaga negara). Kekuasaan legislatif dengan sistem dua kamar (*bicameral*) menunjukkan ada dua badan legislatif seperti Senat dan DPR di Amerika Serikat, Majelis Rendah dan Majelis Tinggi di Belanda atau Inggris, Senat dan Majelis Nasional di Perancis, *Raja Sabha* dan *Lok Sabha* di India, dan lain-lain. Demikian pula kekuasaan yudikatif. Di Indonesia ada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Di Jerman malahan lebih luas. Selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, ada pula Mahkamah Pajak, Mahkamah Tenaga Kerja yang berdiri sendiri.

Bagaimana dengan sebutan “Cabang Kekuasaan Keempat?” Sebutan ini bukanlah sebutan hukum, misalnya dalam UUD, seperti cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Cabang kekuasaan keempat adalah sebutan *textbooks* atau akademik. Dengan demikian, sebutan cabang kekuasaan keempat tidak terkait dengan pembagian penyelenggaraan kekuasaan negara yang diatur secara hukum (seperti dimuat dalam UUD).

Dalam tradisi akademik (khususnya ilmu politik) ada dua

lembaga (pranata) yang acap kali disebut-sebut sebagai pemegang atau pelaksana kekuasaan keempat yaitu birokrasi dan pers.

B. Birokrasi sebagai Kekuasaan Keempat.

Birokrasi atau lazim disebut juga administrasi negara adalah lembaga (pranata) yang menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif). Dibedakan dua fungsi eksekutif yaitu fungsi eksekutif di bidang ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) dan fungsi eksekutif di bidang administrasi negara (*administratief rechtelijk*). Secara normatif, administrasi negara sebagai eksekutif yang menjalankan fungsi *administratief rechtelijk* ada di bawah kendali kekuasaan eksekutif yang menjalankan fungsi *staatsrechtelijks*. Presiden sebagai *chief executive* membawahkan semua administrasi negara. Menteri membawahkan semua administrasi negara kementeriannya. Tetapi perlu pula dicatat, presiden atau menteri, selain menjalankan fungsi *staatsrechtelijk*, juga menjalankan fungsi *administratief rechtelijk*.

Dalam perkembangan, birokrasi makin independen. Bukan saja dari kekuasaan eksekutif ketatanegaraan, tetapi dari semua cabang kekuasaan. Presiden atau menteri dapat silih berganti. Birokrasi-termasuk pejabat-pejabat birokrasi-tetap tidak berubah. Pejabat birokrasi-secara normal berakhir pada saat memasuki pensiun. Mengapa?

Pertama, perkembangan teori dan paham negara kesejahteraan (*welfare state, verzorgeingsstaat*). Fungsi riil mewujudkan kesejahteraan, ada pada kekuasaan eksekutif. Usaha-usaha kesejahteraan, baik yang bersifat pembangunan (seperti usaha-usaha ekonomi) maupun pelayanan umum (seperti jaminan kesehatan, perlindungan ketenagakerjaan) adalah fungsi eksekutif yang dijalankan administrasi negara. Administrasi negara adalah ujung tombak mewujudkan negara kesejahteraan.

Kedua, perluasan wewenang. Semula, wewenang birokrasi atau eksekutif pada umumnya sangat terbatas yaitu hanya sebagai penjaga dan penegak ketertiban. Kita pernah mengenal sebutan “negara penjaga malam” atau “*nachtwakerstaat*” (Belanda) atau “*nachtwachtersstaat*” (Jerman). Fungsi-fungsi ini kemudian berkembang. Eksekutif, khususnya administrasi negara melakukan fungsi pemerintahan (*besturen*) pada umumnya (seperti ikut serta dalam urusan masyarakat, menjalankan pelayanan umum, dan lain-lain), melakukan fungsi mengatur (membuat peraturan-peraturan) di bidang administrasi negara (*regelen*), melakukan fungsi menegakkan hukum (*handhaving van het recht*), terutama terhadap peraturan yang dibuat administrasi negara sendiri seperti mengenakan denda administratif (*administratief bute*), mengenakan uang paksa (*dwangsom*), pemaksaan secara administrasi (*bestuursdwang*). Selain itu, administrasi negara, membantu kekuasaan kehakiman menegakkan hukum seperti bantuan eksekusi putusan yang dijalankan jaksa dan lembaga pemasyarakatan. Berbagai perluasan wewenang menempatkan birokrasi makin berkuasa dan mandiri.

Ketiga, menguatnya birokrasi juga tidak terlepas dari keterbatasan kekuasaan eksekutif ketatanegaraan dan kekuasaan legislatif. Demokrasi menentukan, kekuasaan eksekutif yang menjalankan fungsi ketatanegaraan dinilai secara periodik atau sewaktu-waktu yang dapat mengakibatkan penggantian dengan pejabat-pejabat baru. Misalnya, dalam sistem pemerintahan parlementer, eksekutif dapat setiap saat berganti (karena mosi tidak percaya). Walaupun sistem presidensil menjamin kestabilan, tetapi tidak ada jaminan, eksekutif lama berlanjut setelah pemilihan (umum) baru (secara periodik).

Di pihak lain, birokrasi akan tetap ajeg (stabil) dengan tatanan berbirokrasi yang makin kokoh dan independen. Bagaimana dengan kekuasaan legislatif? Sudah lama diketahui, kapasitas anggota yang

makin terbatas di satu pihak (para politisi generalis), berhadapan dengan fungsi kenegaraan yang makin kompleks, “memaksa” legislatif makin banyak mendelegasikan kekuasaan membuat peraturan kepada eksekutif. Dalam kenyataan, administrasi negara yang paling berperan menyiapkan berbagai perangkat peraturan yang dibutuhkan.

Berbagai hal di atas, mendorong perkembangan konsep yang menyatakan, birokrasi dalam kenyataan menjalankan kekuasaan sendiri di samping legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sehingga layak disebut sebagai cabang kekuasaan keempat (*the fourth power*).

C. Pers sebagai Cabang Kekuasaan Keempat

Pers atau media adalah pranata (institusi) di luar organisasi penyelenggara negara. Bahkan dikatakan, pers atau media adalah pranata sosial (institusi publik). Dengan demikian tidak tepat menempatkan pers atau media sejajar dengan kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif, atau satuan organisasi penyelenggara negara lainnya. Pers juga tidak sama dengan birokrasi. Birokrasi adalah penyelenggara sebagian fungsi negara (birokrasi adalah unsur dalam organisasi penyelenggara negara), sehingga masih lebih mudah dipahami kalau akibat berbagai keadaan dan perkembangan, birokrasi terpisah (dipisahkan) dari penyelenggara negara yang lain, khususnya terpisah dari kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masih dapat pula dimengerti, kalau ada pendapat yang menyatakan birokrasi sebagai cabang kekuasaan keempat di luar legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

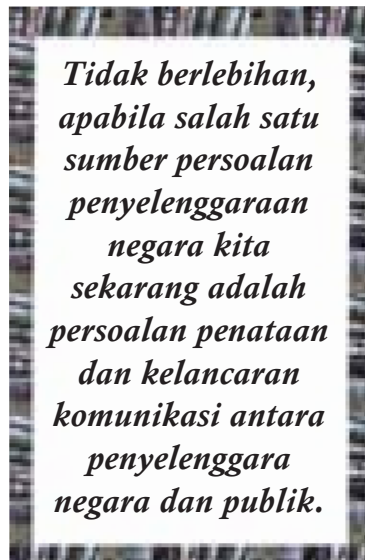
Mengingat di satu pihak keterkaitan cabang-cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif) sebagai satuan organisasi penyelenggara negara, di pihak lain pers atau media berada di luar susunan organisasi negara, dengan demikian **sesungguhnya secara**

struktural tidak mungkin menjadikan atau menempatkan pers atau media sebagai cabang kekuasaan keempat. Kalau demikian, apakah dapat diketemukan dasar lain? Hal ini hanya mungkin, kalau ditinjau dari fungsi pers atau media dalam penyelenggaraan negara.

Pers atau media bukan sekedar penyalur opini. Ada berbagai fungsi negara lain yang dijalankan pers atau media dalam penyelenggaraan.

Pertama, sebagai media komunikasi antara negara (penyelenggara negara) dengan publik. Komunikasi telah lama disadari sebagai kunci penting keberhasilan suara organisasi, termasuk organisasi negara. Penyempurnaan terus menerus unsur-unsur pengelolaan atau manajemen negara sangat penting untuk membangun organisasi yang efisien dan efektif. Tetapi pada saat persoalan manajemen, efisiensi dan efektifitas dipertalikan dengan publik, kunci keberhasilan sangat ditentukan oleh kualitas komunikasi.

Tidak berlebihan, apabila salah satu sumber persoalan penyelenggaraan negara kita sekarang adalah persoalan penataan dan kelancaran komunikasi antara penyelenggara negara dan publik. Komunikasi diperlukan tidak sekedar menyampaikan berita atau pernyataan sepihak. Komunikasi dalam demokrasi harus merupakan dialog, pertukaran pikiran secara bebas. Hanya dengan cara itu komunikasi akan membuahkan kebenaran yang lebih baik (kualitas, dapat dipahami),



baik dalam makna perbedaan maupun kesamaan. Komunikasi yang sehat mensyaratkan keterbukaan, dan sikap egaliter. Pers atau media menjalankan peran penting, bahkan menjadi kunci kelancaran komunikasi antara penyelenggara negara dan publik.

Kedua, sebagai pembentuk opini. Telah dikemukakan, pers atau media bukan sekedar penyalur opini. Tidak kalah penting-bahkan makin penting-fungsi pers atau media sebagai pembentuk opini yang berpengaruh bahkan menentukan perjalanan publik atau perjalanan pengelolaan negara.

Ketiga, sebagai sumber gagasan, baik sebagai pencipta atau sebagai penyalur gagasan. Berbagai gagasan yang berasal dari pers atau sebagai penyalur gagasan publik, merupakan faktor penting pendorong dinamika dan perubahan. Pers atau media adalah salah satu sarana penting sebagai *agent of change* atau *agent of reform*.

Keempat, sebagai cermin tata kehidupan politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Apakah suatu tatanan politik diterima secara wajar atau karena keterpaksaan sangat mudah diketahui dari *performance* pers dan media. Apakah tatanan sosial berada dalam dinamika yang mencerminkan suatu tingkat peradaban yang sehat, dapat pula dengan mudah diamati dari muatan (berita atau siaran) pers atau media. Pendek kata, pers atau media merupakan salah satu indikator penting, misalnya mengenai kedewasaan berdemokrasi, dan lain sebagainya.

Kelima, sarana kontrol, baik sebagai pengontrol maupun sebagai penyalur kontrol publik. Kontrol pers bersifat kontrol sosial. Kontrol pers sangat kuat karena didukung oleh kapasitas pembentukan opini disertai daya tekan (*pressure*) yang kuat pula. Dalam tradisi ilmu politik, pers ditempatkan sebagai struktur tersendiri, tetapi dapat pula disebutkan sebagai unsur *pressure group*.

Keenam, berbagai fungsi penting lain, misalnya pers atau media sebagai pendidik, pengembangan *social responsility* dan *social commitment* dan lain-lain.

Namun untuk menjalankan fungsi-fungsi di atas dengan baik dan berdampak terhadap perikehidupan bernegara atau sosial pada umumnya diperlukan suatu syarat yang tidak dapat ditawar yaitu *kemerdekaan* atau *kebebasan pers*. Tanpa kemerdekaan atau kebebasan pers, fungsi-fungsi di atas hanyalah suatu kemewahan atau pajangan belaka. Dalam kaitan dengan penyelenggaraan negara, kemerdekaan atau kebebasan pers hanya akan hidup apabila ada demokrasi.

Demokrasi yang bagaimana? Demokrasi adalah sebuah pranata yang tidak memiliki atau sulit didefinisikan. Kita menyaksikan, baik secara internal maupun eksternal berbagai konsep dan praktek berdemokrasi. Kita menyaksikan, bahkan mengalami, suatu tatanan yang secara nyata bersifat otoriter atau totaliter, tetapi menyatakan diri sebagai suatu bentuk demokrasi. Karena itu, agar tidak *misleading*, perlu ada ciri-ciri dasar demokrasi yang akan menjamin dan melindungi kemerdekaan atau kebebasan pers.

Pertama, ada *rule of law*, baik dalam makna hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*), maupun dalam makna demokrasi yang berdasarkan hukum (*democracy under the rule of law*).

Kedua, ketersediaan alternatif dan kebebasan memilih alternatif. Tanpa alternatif dan kebebasan memilih alternatif, kemerdekaan atau kebebasan adalah sebuah *pepesan kosong*. Ketersediaan alternatif seperti yang lazim didapati pada sistem plebisit, tidaklah cukup, apalagi tidak ada kebebasan memilih alternatif baik dalam makna memilih atau tidak memilih alternatif. Biasanya, alternatif merupakan unsur demokrasi. Di sini sengaja

dipisahkan, untuk lebih menonjolkan kebebasan dan independensi bagi mahkota pers merdeka.

Ketiga, penghormatan kemerdekaan atau kebebasan pers sebagai salah satu hal yang bersifat asasi. Ditinjau dari hak asasi, kemerdekaan atau kebebasan pers terdiri dari dua segi: (1) sebagai instrumen, untuk mewujudkan hak-hak asasi lainnya, seperti hak asasi memperoleh informasi, hak asasi berkomunikasi, hak atas kebebasan berpendapat. (2) Kemerdekaan atas kebebasan pers sebagai hak asasi itu sendiri. Inilah salah satu segi Amandemen ke-1 UUD Amerika Serikat yang melarang Kongres membuat undang-undang tentang pers.

Larangan yang sama berlaku untuk agama. Pers dipandang sebagai suatu hak alamiah (menurut paham waktu itu), sehingga tidak boleh diatur dengan peraturan perundang-undangan. Memang hingga saat ini tidak ada undang-undang yang secara khusus mengatur pers, tetapi ada berbagai undang-undang yang akan menyentuh juga pers, seperti undang-undang tentang informasi, undang-undang tentang keamanan nasional dan lain-lain.

Pers bebas dengan berbagai fungsi yang disebutkan di atas sangat berpengaruh terhadap pengelolaan negara di bidang politik, pemerintahan dan lain-lain. Pengaruh ini makin menguat. Acap kali pers menjadi barometer bahkan penentu. Kekuasaan pers merupakan sesuatu yang nyata. Selain makin berpengaruh, pers menjadi kekuatan penyeimbang dan melakukan fungsi kontrol terhadap segala aspek kehidupan publik baik pada suprastruktur maupun infrastruktur (di luar pers).

Atas dasar itulah secara konseptual pers ditempatkan sebagai kekuasaan keempat (*the fourth power*). Namun berbeda dengan birokrasi sebagai kekuasaan keempat. Pers sebagai kekuasaan keempat tidak menjalankan fungsi pengelolaan negara. Pers

berada di luar fungsi-fungsi penyelenggaraan negara, tetapi pers bertanggung jawab atas perikehidupan bernegara seperti memelihara demokrasi, memperjuangkan tujuan bernegara. Inilah salah satu makna independensi pers.

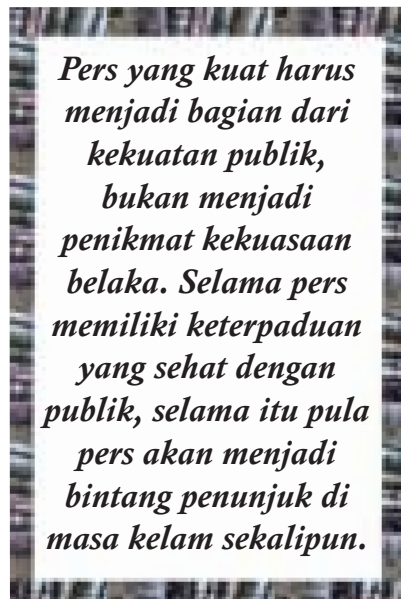
Pers sebagai kekuasaan keempat tidak dilihat dari pembagian pengelolaan kekuasaan negara, tetapi *sebagai* suatu *kekuatan sosial*. Dalam demokrasi yang sehat, pengaruh kekuatan sosial sangat menentukan, tetapi juga dapat diselewengkan. Karena itu agar pers tidak sewenang-wenang menggunakan “kekuatannya”, ada tiga hal yang diperlukan.

Pertama, ketaatan pada kode etik pers sebagai kendali profesi (pers adalah sebuah *profesi*).

Kedua, kedewasaan berdemokrasi baik dalam makna politik, sosial, maupun budaya.

Ketiga, ketaatan pada hukum (yang demokratis).

Kita sangat perlu mengingat dalil Montesquieu, bahwa kekuasaan itu mengandung sifat keserakahan (*greedy*), karena itu mudah sekali meluncur ke arah yang berlawanan dengan harapan publik. Pers yang kuat harus menjadi bagian dari kekuatan publik, bukan menjadi penikmat kekuasaan belaka. Selama pers memiliki keterpaduan yang sehat dengan publik, selama itu pula pers akan menjadi bintang penunjuk di masa kelam sekalipun. Misi yang tidak mudah, karena membutuhkan keuletan, keteguhan, ketangguhan dan senantiasa bercita-cita luhur, terutama ketika



menghadapi berbagai prahara kekuasaan baik di sektor kenegaraan maupun publik itu sendiri.

Jakarta, April 2012

Prospek Demokrasi pada Era Reformasi dan Kemerdekaan Pers

A. Prospek Demokrasi di Indonesia

Demokrasi yang membawa kebebasan dan keterbukaan dapat dipandang sebagai anugerah luar biasa reformasi (1998). Anugerah tersebut tidak hanya dinikmati oleh hampir segenap komponen bangsa, juga mendatangkan pujian-pujian yang luar biasa. Negara-negara yang telah memiliki tradisi demokrasi yang panjang (seperti Amerika Serikat, Inggris, Belanda) sangat kagum dengan kecepatan kita menerima dan mempraktekkan demokrasi. Para pemuka yang dulu menjadi bagian dari kekuasaan otoriter, sekarang sangat bergiat memperjuangkan demokrasi. Sangat mengagumkan. Berbagai kebebasan dan keterbukaan demokrasi yang kita jalankan sekarang, acap kali menjadi alat pemaaf atas berbagai ketidakpuasan atau kesulitan yang dihadapi.

Demokrasi bukanlah sesuatu yang serba sempurna. Karena itu didapati aneka ragam sebutan demokrasi, seperti demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Pancasila dan lain-lain. Bahkan terjadi, demokrasi justru menjadi pembenaran atau alat suatu kediktatoran seperti demokrasi rakyat, demokrasi proletariat dan lain-lain. Tetapi, dengan segala kenikmatan pujian yang kita terima, kiranya demokrasi yang kita jalankan terkesan masih terbatas. *Democracy just for the sake of democracy*, yaitu masih terbatas pada makna kebebasan dan keterbukaan. Bahkan secara lebih luas, demokrasi masih sebagai fenomena kekuasaan, masih diartikan sekedar memperoleh kekuasaan, menjalankan kekuasaan, mempertahankan kekuasaan, atau mempengaruhi

kekuasaan. Dengan sebutan lain, demokrasi masih terbatas sebagai sarana politik atau fenomena politik.

Sejalan dengan perkembangan teoritik maupun praktek, semestinya demokrasi tidak sekadar sebagai sarana politik atau fenomena politik. Demokrasi adalah juga sarana sosial, sarana ekonomi, bahkan sarana budaya. Demokrasi adalah tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk segala bidang pergaulan hidup. Ketahanan demokrasi sangat ditentukan oleh dimensi-dimensi sosial, ekonomi atau budaya. Sekadar demokrasi politik, apalagi sekadar sebagai fenomena kekuasaan, mudah tergelincir menuju negara kekuasaan dengan jargon-jargon demokrasi.

Para *Founding Fathers* (pendiri bangsa dan negara Indonesia merdeka), menghayati dimensi-dimensi demokrasi yang disebutkan di atas. Bung Karno keluar dengan sebutan “*politieke-economische democratie*”. Bung Hatta keluar dengan sebutan *demokrasi sosial* atau *kolektivisme*, yang memadukan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Demokrasi tidak lagi sekedar kebebasan dan keterbukaan, tetapi demokrasi demi (untuk) kesejahteraan (*welfare democracy*). Selain itu, berdasarkan hukum kesejarahan, demokrasi merupakan suatu paham dinamik yang berkorelasi dengan nilai-nilai suatu masyarakat dan suatu bangsa. Dalam makna tersebut, para *Founding Fathers* menetapkan demokrasi atas dasar permusyawaratan atau kekeluargaan, kemanusiaan, dan keadilan. Demokrasi Indonesia tidak dibangun atas dasar nilai liberalisme dan individualisme.

Dalam konteks UUD 1945, demokrasi untuk kesejahteraan, merupakan tujuan kemerdekaan dan tujuan bernegara yaitu, mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, sebesar-besarnya kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Segi lain dari demokrasi yang menekankan pada partisipasi, kebebasan, dan persamaan ternyata tidak memadai. Tidak kurang dari Aristoteles skeptis terhadap demokrasi. Menurut Aristoteles, demokrasi mudah tergelincir menjadi anarki, akibat *government by the mob* (pemerintahan oleh orang awam atau orang kebanyakan yang tidak kompeten). Aristoteles mengusulkan pemerintahan yang disebut “*polite*” yaitu pemerintahan oleh kelas menengah.

Dalam kenyataan, pemerintahan modern (demokrasi dan bukan demokrasi) dilahirkan dan dijalankan kelas menengah. Hal ini menunjukkan, kaum menengah juga tidak menjamin suatu demokrasi yang sehat. Demokrasi yang sehat, apabila merupakan kesatuan sistem dengan asas negara hukum dan hak asasi manusia. Demokrasi, negara hukum, dan hak asasi manusia merupakan satu hubungan segi tiga yang akan lebih menjamin demokrasi untuk kesejahteraan.

Dari catatan di atas, ada tiga unsur yang perlu ada dan hidup untuk menjamin prospek demokrasi di tanah air kita.

Pertama, Demokrasi harus diberi makna yang luas. Demokrasi bukan saja sebagai fenomena politik atau kekuasaan. Demokrasi sebagai tatanan hidup bermasyarakat meliputi juga demokrasi sosial, demokrasi ekonomi dan demokrasi budaya. Dengan perkataan lain, demokrasi sebagai tatanan hidup mencakup segi-segi politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Kedua, menghidupkan dan mengembangkan demokrasi untuk kesejahteraan, bukan sekedar demokrasi politik atau demokrasi sebagai fenomena kekuasaan.

Ketiga, menempatkan demokrasi sebagai sistem yang tidak terpisah dari paham atau asas negara hukum, dan paham hak asasi manusia. Paham negara hukum secara asasi berdiri di atas dua pilar utama. Pertama; asas supremasi hukum (*supremacy of*

law). Hukum yang menentukan tingkah laku baik penguasa maupun rakyat. Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*). Semua (penguasa dan bukan penguasa) wajib tunduk pada hukum. Kedua; asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Atas perbuatan yang sama, setiap orang (penguasa atau bukan penguasa), tunduk pada hukum dan forum yang sama. Kalaupun ada pengecualian seperti "*the King Can do no wrong*", atau ada forum yang berbeda semata-mata ditentukan oleh hukum, bukan kemauan perorangan atau kelompok.

Selain tiga hal di atas, prospek demokrasi di tanah air kita akan ditentukan pula oleh berbagai faktor lain:

(1) Demokrasi tidak boleh hanya diartikan sebagai suatu kebebasan atau kemerdekaan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan melakukan atau tidak melakukan sesuatu, kebebasan memilih, dan berbagai kebebasan lainnya. Demokrasi akan tumbuh dan sehat apabila disertai tanggung jawab dan disiplin. Almarhum Mohammad Hatta menyebutkan, demokrasi akan bertahan hidup apabila berbagai kebebasan demokrasi disertai tanggung jawab dan toleransi. Demokrasi yang terlalu menekankan kebebasan - menurut Bung Hatta - akan melahirkan anarki. Lebih jauh, Bung Hatta mengingatkan, dalam suasana anarki (akibat penyalahgunaan demokrasi), maka akan datang kekuatan yang akan mengekang demokrasi.

Tanggung jawab dimaksudkan, demokrasi dilaksanakan demi kepentingan umum. Bukan kepentingan kekuasaan oleh suatu golongan mayoritas tertentu, tetapi untuk kepentingan rakyat banyak.

Disiplin, artinya, demokrasi harus tunduk pada pembatasan-pembatasan seperti kewajiban menjaga harmoni dan nilai-nilai sosial yang hidup dalam masyarakat. Demokrasi harus dijalankan dengan menjunjung tinggi hukum dan etik.

Toleransi mengandung makna, saling menghormati dan menjauhkan diri dari sikap dan tindakan ekstrim. Setiap bentuk ekstremitas adalah musuh yang akan membahayakan dan mematikan demokrasi.

Betapa penting tanggung jawab, disiplin, dan toleransi dalam demokrasi. Demokrasi tanpa tanggung jawab, disiplin, dan toleransi, akan kehilangan dimensi sosial mewujudkan saling pengertian, saling menghargai, saling menghormati, sebagai sarana menyelesaikan perbedaan secara damai, sebagai sarana ketenteraman umum, dan keadilan bagi rakyat banyak. Demokrasi semata-mata sebagai fenomena kekuasaan dapat menjadi alat menikmati kekuasaan yang menghalalkan segala cara, saling purba sangka, melakukan manipulasi. Almarhum Bung Karno menyebut demokrasi semacam itu sekedar untuk “menang-menangan”. Menghadapi hal-hal semacam itu, rakyat akan melakukan pilihan.

Pertama, menjauhkan diri sebagai suatu bentuk protes. Rakyat tidak mau atau sulit diajak berpartisipasi. Bukan hanya karena kekuasaan tidak berpihak pada mereka, tetapi tidak merasa sebagai pemerintahan mereka yang perlu ditopang atau dibantu. Demokrasi tanpa partisipasi bukan demokrasi.

Kedua, rakyat akan turun tangan mengakhiri segala bentuk penyalahgunaan atau kebobrokan demokrasi.

(2) Peran dan fungsi hukum.

Demokrasi yang sehat, menuntut agar hukum dibuat, dijalankan, dan ditegakkan sesuai asas-asas negara hukum dan tujuan sosial hukum yaitu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Demokrasi semata-mata sebagai fenomena kekuasaan dapat menjadi alat menikmati kekuasaan yang menghalalkan segala cara, saling purba sangka, melakukan manipulasi.

Persoalan hukum yang sedang kita hadapi, bukan semata-mata penegakan hukum (*law enforcement*) yang tidak tepat atau menyimpang. Permasalahan hukum yang kita hadapi berdimensi lebih luas. Karena itu, upaya penegakan hukum; seperti pemberantasan korupsi, yang semata-mata ditangani sebagai persoalan hukum tidak akan pernah memuaskan. Persoalan-persoalan hukum besar yang menyerap perhatian banyak orang dan didiskusikan terus menerus oleh para cerdik pandai, seperti sebutan “*the big fish*, perkara kakap”, dan lain-lain sebutan bukan sekedar muatan hukum, melainkan mengandung dimensi politik, dimensi pemerintahan (birokrasi), dimensi ekonomi, dimensi sosial, dimensi budaya. Secara sederhana, persoalan *big fish* atau semacam itu, menyangkut keseluruhan sistem yang ada.

Persoalan-persoalan di atas bukan tidak diketahui, bahkan kita sadari. Semua kita mengetahui, sistem pilkada yang dijalankan, sangat koruptif. Bukan saja membeli pemilih, tetapi juga menyangkut hal yang lebih hulu, seperti membeli perahu pendukung, sistem kampanye dan lain-lain. Hanya sedikit hasil pilkada yang diterima oleh yang kalah. Sebagian besar sampai ke pengadilan. Dalam kenyataan, bukan suara rakyat yang menjadi pemutus, melainkan putusan pengadilan. Suatu anomali demokrasi.

Semua kita mengetahui, betapa pemilih mudah dibeli. Bukan saja karena kesadaran politik yang rendah, bukan saja karena suap menyuap menjadi budaya. Lebih dalam, kemiskinan merupakan sebab rakyat menjadikan pilkada sebagai sumber pendapatan. Karena itu, usaha-usaha seperti membatasi ongkos yang dapat dikeluarkan calon akan sia-sia kalau berbagai dimensi seperti soal-soal ekonomi, soal politik, seperti sistem kepartaian, sistem pemilihan tidak dirombak secara mendasar, komprehensif, dan radikal.

(3) Tingkah laku politik dan pemerintahan para pelaku, baik

pada supra struktur maupun infrastruktur.

Meskipun diterima adagium, demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat (*from, by, and for the people*), tidak pernah menghapuskan kenyataan bahwa yang bergiat dalam praktik dan menjalankan politik dalam pemerintahan hanya sekelompok orang yang saat ini disebut kelompok elit.

Sistem rekrutmen yang sangat terbuka, *spoils system* yang lebih mengemuka daripada *merit system*, makin mengemuka. *Machtsforming* dan *machtaanwending* (sering diucapkan Bung Karno), praktik dagang sapi (*koehandel*), sangat berpengaruh pada kemampuan mengelola politik dan pemerintahan. Pada ujungnya, hal-hal tersebut sangat berpengaruh pada kompetensi, orientasi, dan dasar-dasar tingkah laku politik dan pemerintah.

(4) Tanggung jawab kaum intelektual. Salah satu wujud tanggung jawab kaum intelektual yaitu sebagai penjaga dan penggerak penyelenggaraan UUD 1945 untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, sebesar-besarnya kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada saat ini kita tidak kekurangan orang pandai, para sarjana dengan reputasi yang tinggi. Selain kepandaian, kita membutuhkan keterpelajaran yaitu orang-orang yang tidak sekedar penikmat kekuasaan, penikmat kemewahan. Kita membutuhkan kaum terpelajar yang mencintai rakyat yang tidak beruntung, rakyat miskin dan lemah.

B. Kemerdekaan Pers

Selama Orde Lama dan Orde Baru, tekanan terhadap kemerdekaan atau kebebasan pers merupakan suatu kenyataan yang tidak mungkin dibantah. Sistem SIUPP (pemberian dan pencabutan),

breidel, pengendalian terhadap isi berita (telepon dari penguasa), penahanan wartawan atau redaksi tanpa diadili, merupakan bukti nyata ketiadaan kemerdekaan pers.

Reformasi menjadi momentum memutus rangkaian rantai belenggu kemerdekaan pers, seperti peniadaan SIUPP, peniadaan sistem kendali preventif, dan peniadaan pembereidelan. Pemerintah dilarang mencampuri urusan rumah tangga pers. Acap kali kita mendengar, pers Indonesia yang paling bebas di Asia. Bahkan ada yang menyatakan, pers di Indonesia dikatakan lebih bebas dari pers negara-negara maju.

Tidak ada perdebatan mengenai keharusan kemerdekaan atau kebebasan pers. Kemerdekaan atau kebebasan pers bukan hanya penyalur hak-hak demokrasi, tetapi sebagai bagian dari demokrasi itu sendiri. Karena itu, kemerdekaan pers tidak dapat diganti atau disubstitusikan dengan instrumen atau mekanisme lain. Dalam berbagai kesempatan saya pernah menyampaikan, demokrasi tanpa kemerdekaan atau kebebasan pers, adalah kebohongan belaka. Demokrasi semacam itu semu belaka. Selain berkaitan dengan demokrasi, kemerdekaan atau kebebasan pers adalah sebuah hak asasi. Seperti kaitannya dengan demokrasi, kemerdekaan atau kebebasan pers, bukan hanya instrumen mewujudkan hak asasi melainkan sebagai hak asasi itu sendiri.

Telah dicatat, hari-hari ini pers telah, bahkan sangat menikmati kemerdekaan atau kebebasan. Apakah dapat diartikan tidak ada lagi persoalan kemerdekaan atau kebebasan pers? Sama sekali belum.

Pertama, ada yang berusaha mengembangkan pendapat, media atau kemerdekaan pers telah kebablasan atau melampaui batas. Untuk itu diperlukan regulasi, baik langsung atau tidak langsung yang dapat menjadi instrumen kendali. Kendali dapat dalam bentuk ancaman yang lebih berat. Dapat juga dengan menentukan obyek yang dikecualikan dari pemberitaan publik. Kalaupun boleh, harus

melalui tata cara tertentu, sehingga tidak lagi bernilai sebagai berita jurnalistik (basi). Sekedar pesan historis bukan lagi berita (*news*).

Kedua, pers masih menghadapi berbagai hambatan atau ancaman, baik langsung atau tidak langsung, seperti hambatan menjalankan tugas-tugas jurnalistik, bahkan kematian wartawan yang sedang menjalankan tugas-tugas jurnalistik.

Ketiga, pers Indonesia menghadapi pula persoalan-persoalan besar lainnya yang bersumber dari pertanyaan “Apakah makna kemerdekaan atau kebebasan pers? Untuk apa kemerdekaan atau kebebasan pers? Bagaimana memelihara dan mempertahankan kemerdekaan atau kebebasan pers?”

Kemerdekaan pers sebagaimana juga kemerdekaan individu, kelompok, atau pranata lainnya, tidak sekedar dimaksudkan kemerdekaan demi kemerdekaan, kebebasan semata demi kebebasan (*freedom for the sake of freedom*). Ancaman bagi mereka yang hanya melihat demokrasi sebagai bentuk kebebasan. Hal serupa dapat terjadi pada pers. Kemerdekaan pers terjaga, bukan semata-mata karena kita berhasil membuat aturan yang menjamin kemerdekaan pers. Bukan pula karena pers mempunyai hak protes, mempunyai hak melawan upaya mengurangi kemerdekaan pers. Tidak kalah penting, ada kemauan pers untuk menggunakan kemerdekaan pers dengan penuh tanggung jawab dan disiplin.

Kemerdekaan atau kebebasan pers, sebagaimana kemerdekaan atau kebebasan pada umumnya harus tunduk pada pembatasan-pembatasan. Pembatasan merupakan suatu bentuk tanggung jawab dan disiplin. Kemerdekaan atau kebebasan pers yang tidak disertai tanggung jawab akan menjadi atau mendorong anarki.

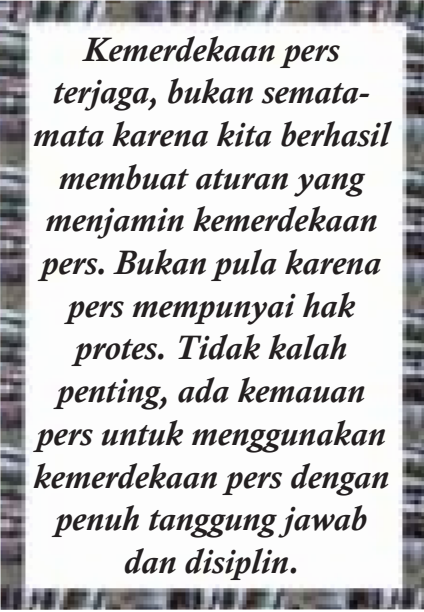
Tanggung jawab dan disiplin ditunjukkan dengan cara taat kepada hukum, senantiasa menjunjung tinggi etik, independen, seimbang, *check* dan *recheck*, dan lain-lain syarat sebagai sebuah profesi.

Tetapi semua itu tidak berarti banyak kalau tidak disertai *mission* yang menjadi dasar atau landasan pers bebas atau pers merdeka.

Untuk pers nasional kita, *mission* pers tidak boleh dibatasi pada menyampaikan berita yang valid, akurat, benar, berimbang, dan adil. Kemerdekaan pers dan kegiatan pers, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari misi berbangsa dan bernegara.

Selain berjuang untuk menghidupkan dan memelihara demokrasi, negara hukum dan hak asasi manusia, pers sebagai bagian dari perikehidupan dan perjalanan bangsa, ikut memikul tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, sebesar-besarnya kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Berdasarkan *mission* itu, pers yang wajib independen dalam pemberitaan, **tidak wajib** independen ketika melaksanakan tanggung jawab menegakkan asas-asas dan tujuan berbangsa dan bernegara. Pers harus senantiasa mengingatkan agar *mission* berbangsa dan bernegara dilaksanakan sebagaimana mestinya. Satu hal yang harus dihindari pers yang merdeka, pers demokratik yang independen tidak menempatkan diri sebagai bagian dari persoalan. Pers wajib berfungsi sebagai penunjuk jalan, penunjuk arah yang tepat atau benar untuk mendekatkan kita semua pada tujuan berbangsa dan bernegara.



*Kemerdekaan pers
terjaga, bukan semata-
mata karena kita berhasil
membuat aturan yang
menjamin kemerdekaan
pers. Bukan pula karena
pers mempunyai hak
protes. Tidak kalah
penting, ada kemauan
pers untuk menggunakan
kemerdekaan pers dengan
penuh tanggung jawab
dan disiplin.*

Demokrasi, negara hukum, dan persoalan hak asasi, apalagi yang dilandasi konsep kesejahteraan umum (*welfare democracy, social democracy*) bukan perkara mudah. Secara sosial maupun politik, konsep maupun isi kemerdekaan pers senantiasa tumbuh dan berkembang sejalan dengan dinamika sosial dan politik yang hidup dalam masyarakat, termasuk pengaruh budaya (kultur) dan latar belakang sejarah.

Ketika para *Founding Fathers*, meletakkan dasar-dasar dan konsep negara Indonesia merdeka, tidak hanya dipengaruhi konsep-konsep intelektual yang sangat mereka kenal. Dasar-dasar dan konsep Indonesia merdeka yang mereka pilih tidak lepas dari kenyataan kultural dan sosiologis serta latar belakang bangsa kita. Sejarah penindasan yang panjang, warisan keterbelakangan, kemiskinan, kebodohan, rasa rendah diri, dan berbagai ketidakberdayaan untuk berdiri sama tegak dengan negara lain.

Pada hari ini secara statistik telah sangat banyak perubahan dan kemajuan. Tetapi secara sosiologis kita masih menyaksikan hal-hal yang menjadi dasar perlawanan terhadap penjajah, dan tujuan berbangsa dan bernegara. Menghadapi hal ini, pers masih dituntut untuk senantiasa meraut pensilnya, untuk meniadakan segala kenyataan yang tidak menyenangkan itu. Pers tidak boleh berdiam diri. Sebagai penegak amanah yang menjalankan cabang kekuasaan keempat (*the fourth power*), pers tidak boleh ikut-ikutan, apalagi menjadi bagian dari sistem pengelolaan kekuasaan yang hanya berorientasi pada meraih kekuasaan, menjalankan kekuasaan, dan mempertahankan kekuasaan.

Dalam *power game* yang ada, pers makin dituntut untuk menjalankan *checks and balances* untuk memelihara tujuan berbangsa dan bernegara. Pers wajib melakukan upaya mencegah segala proses **deteriorasi dan demoralisasi kehidupan** bangsa dan bernegara di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya. Hal yang

sama, pers harus mencegah demoralisasi kehidupan masyarakat umum karena pilihan berita atau informasi yang akan menimbulkan konflik dan menurunkan kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara.

Jakarta, April 2012

Peran Media Baru sebagai Sarana Kontrol Sosial

A. Pengertian Media Baru

Media baru (*new media*) dalam catatan ini adalah semua media publik di luar media cetak, televisi, dan radio. Ada bermacam-macam sebutan atau macam media baru, seperti sebutan media warga (*citizen media* atau *citizen journalism*), media online (*online media*), media siber (*cyber media*), media sosial (*social media*). Media sosial merupakan salah satu dari media baru, seperti facebook, twitter, blog, youtube, milis. Di masa depan hampir dapat dipastikan akan ada berbagai nama lain. Sedangkan yang digolongkan sebagai media siber (*cyber media*) seperti *detikcom*; *vivanews*.

Salah satu ciri paling khas media baru yaitu **dapat dijalankan oleh setiap orang dari setiap tempat dan waktu**. Seseorang dapat menjalankan media baru dimana dan kapan saja ada kesempatan. Demikian pula respons terhadap berita dalam media baru dapat dilakukan oleh setiap orang, dimana dan kapan saja. Kalaupun ada yang membutuhkan formalitas yaitu media baru (seperti media siber) yang dijalankan sebagai suatu perusahaan. Sebagai perusahaan media, selain harus memenuhi syarat-syarat undang-undang pers, harus pula dipenuhi syarat undang-undang lainnya, seperti undang-undang tentang bentuk badan usaha (seperti perseroan terbatas). Demikian pula harus dipenuhi pengertian perusahaan sebagai kegiatan yang dilakukan secara terbuka, terang-terangan, berkelanjutan, ada pengurus dan bertujuan mencari laba atau tujuan yang bersifat altruistik.

B. Manfaat Media Baru

Ada berbagai manfaat media baru, antara lain:

- a. **Kecepatan informasi.** Melalui media sosial (*social media*) atau media siber (*cyber media*) dan lain-lain media baru, informasi dapat disebarkan dengan cepat sekali. Dalam hitungan menit, bahkan detik, suatu informasi sudah dapat sampai kepada publik.
- b. **Substitusi hambatan yang dihadapi media tradisional.** Selain kelemahan dalam aspek kecepatan (*time handicap*), dalam keadaan tertentu media tradisional menghadapi keterbatasan menjangkau suatu sumber informasi. Akibatnya informasi lambat sampai kepada publik. Selain syarat-syarat hukum dan etik jurnalistik yang harus dipenuhi, berbagai kondisi merupakan hambatan bagi media tradisional. Hal ini dapat terjadi, misalnya suatu rezim yang menutup segala akses terhadap media tradisional, baik sebagai sikap umum dari rezim yang bersangkutan (*general attitude*), maupun ketika sedang menghadapi keadaan kegentingan tertentu seperti perlawanan umum (*public riot, public uprising*) atau revolusi.

Media baru yang dapat dijalankan dari tempat dan waktu yang tidak terbatas dapat dimungkinkan dikelola secara individual dan informal, menjadi sumber informasi utama membuka ketertutupan tersebut. Betapa besar jasa media sosial atau media siber menembus upaya rezim yang berkuasa menutupi berbagai pergolakan dan perubahan cepat yang sedang terjadi di berbagai negara di Timur Tengah (*Arab Spring*).

- c. **Tidak membutuhkan formalitas.** Kecuali media baru (seperti *cyber media*) yang diselenggarakan sebagai

satu perusahaan media (jurnalistik), tidak formalitas tertentu yang harus dipenuhi. Sebagai perusahaan media (perusahaan jurnalistik) harus mengikuti ketentuan hukum pers (cq. UU No. 40 Tahun 1999).

Seperti telah dikemukakan media baru tertentu seperti media sosial dapat dijalankan setiap orang, dimana dan kapan pun dikehendaki. Media baru adalah media yang dapat dijalankan setiap orang (*citizen media, citizen journalism*). Media baru seperti media online atau media siber adalah media (dimiliki) publik dalam arti sebenarnya (*the real public media*). Di pihak lain, media tradisional dapat hanya dimiliki oleh kaum kapital (kapitalis), suatu rezim politik atau suatu rezim ideologi, atau dalam kekuasaan lain, dan belum tentu mencerminkan kepentingan publik (*public interest*).

- d. **Sebagai sarana aktualisasi dan membentuk pendapat umum dengan sangat cepat.** Dalam kasus Prita, dalam waktu yang sangat cepat dapat dikumpulkan lebih dari satu miliar rupiah uang dalam bentuk koin (*coin*) sebagai lambang solidaritas sosial terhadap kasus tersebut. Demikian beberapa kasus yang lain. Selain sebagai wujud solidaritas, pengumpulan koin melalui informasi internet atau media baru lainnya, sekaligus sebagai sarana aktualisasi dan membentuk opini (sikap) publik serta kontrol publik terhadap kekuasaan (cq. Peradilan).
- e. **Sebagai sarana cepat membangkitkan perubahan.** Partisipasi yang luas dengan gaya informasi yang berbeda-beda (tidak terikat pada standar pemberitaan tertentu), dan cepat, media baru (seperti media online atau media siber atau *cyber media*) dapat menjadi sarana yang sangat

efektif mendorong terjadi perubahan-perubahan (sosial, politik, dan lain-lain).

- f. **Murah.** Penyelenggaraan media baru jauh lebih murah dibandingkan dengan media tradisional, sehingga dapat diselenggarakan secara luas. Tidak memerlukan modal besar dan cara-cara pemasaran yang rumit.

C. Persoalan Publik Media Baru

Di samping manfaat, media baru membawa pula persoalan-persoalan antara lain:

- a. **Persoalan yang bersifat jurnalistik.** Apabila aktivitas media sosial merupakan suatu bentuk aktivitas jurnalistik, sudah semestinya terikat pada kode etik dan hukum jurnalistik. Pada rubrik terdahulu, telah dicatat, salah satu karakter penting media baru adalah kecepatan. Kecepatan dapat mendorong penyelenggaraan media baru dengan sengaja mengesampingkan atau lalai memperhatikan kode etik dan kaidah hukum jurnalistik, seperti keharusan ada verifikasi, *check and recheck* dan lain-lain yang berkaitan dengan suatu berita atau informasi.
- b. **Persoalan pengguna media sosial (*user generated contents*).** Pengguna media sosial berkesempatan menggunakan media sosial secara bebas dan “merasa” tidak terikat dengan asas dan kaidah jurnalistik. Akibatnya, para pengguna media sosial dapat memasukkan pendapat atau komentar yang bukan saja melanggar kode etik tetapi juga melanggar hukum, atau norma-norma sosial lain seperti sopan santun, kesusilaan, bahkan norma agama. Hal semacam ini dapat menimbulkan persoalan sosial

(bukan saja dalam arena media) tetapi di masyarakat (seperti kemarahan sosial).

- c. **Persoalan kualifikasi penyelenggara dan pengguna media sosial.** Tidak ada persyaratan formal untuk menjadi wartawan atau penyelenggara media. Persoalan ini lebih terasa pada media sosial. Lebih lanjut persoalan ini bertalian dengan mutu pemberitaan.
- d. **Persoalan pengawasan.** Media sosial berkembang begitu cepat dengan sebaran yang tidak terbatas. Hampir tidak mungkin ada sistem pelebagaan dan mekanisme pengawasan atau pengendalian. Menghadapi kenyataan ini, pengawasan publik dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) sangat penting bahkan menentukan.
- e. **Persoalan penyalahgunaan.** Kemungkinan penyalahgunaan media sosial lebih besar (lebih terbuka) daripada media tradisional. Penyalahgunaan ini terutama dari pengguna. Kebebasan (hampir tanpa batas) yang begitu luas sangat rawan terhadap pelanggaran etik, bahkan dapat digunakan untuk melakukan perbuatan melanggar hukum (kejahatan yang dapat dipidana). Baru-baru ini kita membaca, seorang wanita dengan menggunakan media sosial ditangkap polisi karena merekrut dan menjual wanita remaja untuk melakukan prostitusi.

*Kemungkinan
penyalahgunaan
media sosial
lebih besar (lebih
terbuka) daripada
media tradisional.*

D. Kehadiran Pedoman Pemberitaan Media Siber

Telah dikemukakan, media siber adalah satu media baru.

Di Indonesia berkembang dengan kecepatan luar biasa, melebihi berbagai negara lain. Kecepatan perkembangan, karena beberapa faktor (antara lain):

Pertama, keleluasaan dan kebebasan komunikasi yang sangat longgar dibandingkan dengan penggunaan media tradisional.

Kedua, mudah dijalankan hampir oleh setiap orang.

Ketiga, menjadi instrumen yang sangat terbuka dan longgar menyampaikan kritik atau suatu ketidakpuasan individual atau sosial.

Keempat, sebagai instrumen yang cepat dengan jangkauan luas untuk membentuk dan mengarahkan pendapat umum.

Beberapa waktu yang lalu, Dewan Pers atas kesepakatan para penyelenggara media siber menetapkan pedoman pemberitaan media siber.

Esensi paling utama pedoman ini adalah **menyatakan media siber adalah suatu bentuk kegiatan jurnalistik yang tunduk pada kode etik jurnalistik, ketentuan-ketentuan hukum pers, cq. UU Pers dan berbagai peraturan atau pedoman yang ditetapkan Dewan Pers**. Dengan demikian, pemberitaan media siber harus senantiasa memperhatikan dan memenuhi syarat kode etik jurnalistik, seperti verifikasi, keseimbangan dan lain-lain.

Disadari oleh Dewan Pers, para pengurus, dan pelaksana penandatanganan, tidak memenuhi semua syarat jurnalistik (kode etik dan aturan hukum pers) untuk media siber. Menurut kode etik dan aturan hukum pers, kewajiban verifikasi atau berusaha melakukan verifikasi semestinya dilakukan sebelum pemberitaan dimuat (disiarkan). Tetapi asas ini dapat berhadapan dengan tuntutan kecepatan sebagai salah satu karakter media siber (media sosial

pada umumnya). Untuk mengatasi tarik menarik kepentingan yang berbeda ini (*rechts pannen*), pedoman memungkinkan verifikasi dilakukan setelah penyiaran, tetapi harus dilakukan dalam waktu sesingkat-singkatnya (paling lambat 24 jam sesudah disiarkan). Walaupun kewajiban verifikasi dilakukan dalam waktu sesingkat-singkatnya, bagi yang (merasa) dirugikan tidak begitu mudah menerima verifikasi yang bersifat *post factum* dengan alasan *the damage already (has been) done* yang tersebar dengan sangat cepat dan luas. Dalam keadaan demikian (sepanjang yang mengenai pelaksanaan yang bersifat jurnalistik), sangat diharapkan agar pihak yang merasa dirugikan menggunakan prosedur jurnalistik seperti hak jawab, menuntut koreksi, atau membawa persoalan ke Dewan Pers.

Apakah verifikasi di belakang (setelah berita) tidak merupakan suatu bentuk tindakan sewenang-wenang (*arbitrary, willekeur*) atau semacam penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power, misbruik van recht*)? Untuk mengurangi kerugian bagi yang terkena dan tidak menampakkan suatu bentuk penyalahgunaan kekuasaan, selain verifikasi secepatnya, penyelenggaraan berita harus dapat secara pasti menunjukkan:

Pertama, tidak ada iktikad buruk (*bad faith, ter kwade trouw*), dan tidak ada interes subyektif yang mengandung unsur *conflict of interest (rule of bias)*.

Kedua, ada kemendesakan (*emergency*) yang mengandung keterpaksaan (*the necessary evil*).

Ketiga, sangat layak berita (*newsworthy*).

Keempat, ada kepentingan umum (*public interest*) yang perlu diketahui publik (*the right information*) dengan cepat.

Persoalan yang lebih besar adalah terhadap pengguna (*user generated content*). Isi atau muatan yang bersumber (*content*) dari

pengguna tidak selalu berupa berita. Bahkan ada kemungkinan kebanyakan opini (komentar dan lain-lain semacam itu). Apalagi kalau pengguna anonim (*anoniem, anonymous*). Untuk mengatasi persoalan ini, mewajibkan pengguna senantiasa mencantumkan identitas. Persoalannya:

Pertama, tidak ada suatu kepastian nama yang digunakan asli atau palsu.

Kedua, belum ada cara memblokir seketika berita dan atau opini anonim atau suatu muatan yang tidak layak. Untuk mengatasi hal ini, pedoman *membebaskan kewajiban* (saya lebih menekankan kewajiban daripada hak) kepada penyelenggara untuk secepatnya meniadakan (menghapus) muatan dari pengguna yang bertentangan dengan kode etik jurnalistik, aturan hukum, atau yang bertentangan dengan kesusilaan, kepantasan atau kepatutan.

Bagaimana tindakan terhadap pengguna? Apakah terhadap mereka berlaku asas dan kaidah jurnalistik atau non-jurnalistik? Hal ini tergantung pada cara memaknai pedoman yang telah disepakati. Apabila para pengguna termasuk pengertian jurnalis (*citizen journalist*), mereka wajib taat pada kaidah-kaidah dan etik jurnalistik. Mereka berhak pula mendapat perlakuan dan perlindungan yang diatur kode etik jurnalistik dan aturan hukum jurnalistik. Apabila tidak termasuk sebagai jurnalis, mereka tidak berhak mendapat perlakuan dan perlindungan menurut (berdasarkan) kode etik jurnalistik dan hukum jurnalistik. Menggunakan sarana jurnalistik (media) tidak selalu berarti sebagai perbuatan jurnalistik. Menghadapi resiko ini, selain pedoman pemberitaan, sangat penting sosialisasi penggunaan media baru yang sesuai dengan asas-asas jurnalistik dan cara-cara berkomunikasi yang beradab, menjunjung tinggi tata nilai yang dijunjung tinggi masyarakat.

E. Media Sosial dan Kontrol Sosial

Telah dikemukakan, demokrasi adalah tatanan pemerintahan yang bertanggung jawab (kepada publik). Tanggung jawab ditunjukkan, antara lain, melalui sistem kontrol. Pemerintahan yang bertanggung jawab adalah pemerintahan yang tunduk pada kontrol.

Kontrol sosial yaitu kontrol yang dilakukan secara langsung oleh publik (secara individual atau melalui kelompok). Kontrol sosial hanya dimungkinkan apabila ada kebebasan (kemerdekaan) berpendapat (*the right of opinion*), terutama kebebasan berbeda pendapat (*the right to dissent*), kebebasan menilai (*the right to review*), dan kebebasan menyampaikan kritik (*freedom of criticism*). Kontrol sosial tidak hanya bermakna kontrol yang dijalankan lembaga-lembaga sosial, seperti pers atau berbagai kelompok sosial kemasyarakatan terhadap kekuasaan. Kontrol sosial juga bermakna, kontrol terhadap perikehidupan sosial dan berbagai masalah sosial (di luar masalah politik atau kekuasaan) itu sendiri.

Kontrol atau kritik yang ditunjukkan pada organisasi sosial yang mengganggu atau mengancam ketertiban umum atau menimbulkan keresahan masyarakat, merupakan suatu bentuk kontrol atau kritik sosial oleh lembaga-lembaga sosial terhadap peri kehidupan sosial itu sendiri. Kontrol sosial berbeda dengan

Dalam tatanan demokrasi, kontrol sosial dilakukan juga melalui pertukar pikiran (exchange of ideas) yang dilakukan secara bebas untuk menemukan kebenaran, memperkuat kebenaran, atau cara-cara yang lebih baik daripada cara yang sedang dijalankan.

kontrol yang dijalankan lembaga kenegaraan atau pemerintahan (kontrol oleh lembaga politik kenegaraan seperti DPR, kontrol oleh administrasi negara, atau kontrol oleh penegak hukum *pro yustisia*). Kontrol yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kenegaraan atau pemerintahan menjelma dalam bentuk kendali dan penindasan. Kontrol, cq. Kontrol sosial oleh lembaga sosial berupa pendapat, saran, dan tekanan (*pressure*) semata, yang memerlukan tindak lanjut (*respons*) dari lembaga kenegaraan atau pemerintahan.

Dalam tatanan demokrasi, kontrol sosial (selain dalam wujud kritik), dilakukan juga melalui pertukar pikiran (*exchange of ideas*) yang dilakukan secara bebas untuk menemukan kebenaran, memperkuat kebenaran, atau cara-cara yang lebih baik daripada cara yang sedang dijalankan. Pertukaran pikiran akan menghasilkan suatu kebaikan kalau dilakukan secara bebas, bertanggung jawab dan sikap keterbukaan (*open minded*) menerima bahwa kebenaran dapat datang dari segala penjuru angin dari cerdik pandai atau orang sederhana atau orang dusun (*ndeso*).

Sebagai salah satu mekanisme menjalankan demokrasi (berdemokrasi), kontrol (cq. kritik) merupakan cara menjaga penyelenggara negara atau pemerintahan agar tidak melakukan kesalahan atau lalai menjalankan tugas untuk memelihara dan melaksanakan kepentingan umum. Lebih jauh, kritik sebagai penjaga dari kemungkinan tindakan sewenang atau penyalahgunaan kekuasaan.

Namun perlu pula dicatat, pemeliharaan (penjagaan) terhadap demokrasi sebagai pemerintahan rakyat, menuntut pula rakyat (publik) yang bertanggung jawab. Penggunaan hak-hak rakyat, baik yang asasi atau tidak asasi, wajib dilaksanakan secara bertanggung jawab. Kontrol (cq. kritik) sebagai salah satu hak demokratik, wajib dilaksanakan secara bertanggung jawab, yaitu demi kepentingan

publik. Tidak berarti mengkritik demi kepentingan individu dilarang, tetapi harus mengandung dimensi politik. Ketika ada kritik yang tajam terhadap kasus peradilan terhadap anak yang mencuri sandal jepit, tidak semata-mata bersifat individual, tetapi mengandung dimensi kepentingan publik.

Salah satu fungsi dasar pers, yang diakui oleh UU Pers, yaitu melakukan kontrol, termasuk menyampaikan dan menyalurkan kritik. Secara fungsional, kontrol oleh atau melalui pers diasumsikan memiliki berbagai kebaikan dibandingkan dengan kritik secara individual.

Pertama, kontrol oleh atau melalui pers, lebih dapat dipertanggungjawabkan karena melalui proses seleksi dan pemeriksaan (seperti verifikasi) sebelum diberitakan atau disiarkan. Hal ini sekaligus menjamin kualitas kritik yang lebih baik pula.

Kedua, kontrol oleh atau melalui pers memiliki peluang pengaruh (isi dan jangkauan) yang lebih luas daripada kritik yang disampaikan di luar pers.

Ketiga, kontrol oleh atau melalui pers diharapkan lebih senantiasa berdimensi publik. Kritik demi kepentingan publik tidak bersifat partisan.

Peran media sosial menjalankan fungsi kontrol mempunyai jangkauan atau kesempatan yang lebih luas dibandingkan dengan media tradisional.

Pertama, penyelenggaraan dan penggunaan media sosial dapat dilakukan oleh setiap orang, memiliki ruang dan waktu yang hampir tidak terbatas. Dengan demikian, kritik dapat datang dari setiap orang, setiap waktu, dan setiap tempat.

Kedua, memiliki daya jangkau yang jauh lebih luas dari media

tradisional sehingga dimensi kritik dapat sangat luas, dan mencakup hal-hal di luar pengamatan media tradisional.

Ketiga, kontrol - terutama dari pengguna - dapat sangat tajam, karena merasa lebih leluasa dibandingkan dengan kritik oleh atau melalui pers tradisional.

Keempat, reaksi sosial terhadap kontrol (demikian pula berita) melalui media sosial tersebar dengan cepat, bukan saja domestik tetapi global. Di balik oportunitas di atas, kontrol sosial oleh media sosial, terutama dari pengguna, dapat menghasilkan kontrol yang *uncontrolable*, **kualitas yang rendah, dapat merambah hal-hal yang tabu secara etik dan moral, kurang menghargai harkat dan martabat orang lain, termasuk peri kehidupan pribadi (*privacy*) yang semestinya dilindungi dan dihormati**. Untuk menjamin kontrol sosial melalui media sosial memberi sebesar-besarnya manfaat, sudah semestinya terikat pada asas dan kaidah pemberitaan atau informasi yang tidak mengandung penyalahgunaan kebebasan, apalagi melanggar etika, tata krama dan kesusilaan, serta kebaikan umum yang dijunjung tinggi dalam perikehidupan masyarakat beradab (*civilized society*).

Jakarta, Maret 2012

Kemitraan DPRD dan Pers sebagai Media Kontrol Pemerintahan Daerah*

A. Kemitraan

Kemitraan atau juga disebut *partnership* adalah hubungan yang bersifat sejajar antara dua atau lebih subyek. Hubungan sejajar menunjukkan masing-masing lingkungan mempunyai tanggung jawab yang berbeda tetapi berhubungan secara fungsional satu sama lain. Yang satu bukan bagian dari yang lain, yang satu bukan bawahan atau atasan dari yang lain, tetapi memiliki kepentingan yang berhubungan satu sama lain.

DPRD dapat mempunyai hubungan kemitraan dengan pers. Salah satu titik hubungan kemitraan adalah pada fungsi kontrol terhadap pemerintahan (pemerintah) daerah.¹

Salah satu fungsi DPRD sebagai perwakilan rakyat adalah mengontrol atau mengawasi jalannya Pemerintah Daerah (di samping fungsi membentuk Peraturan Daerah dan fungsi budget yaitu menetapkan APBD).² Demikian pula pers. Salah satu fungsi pers yaitu melakukan kontrol sosial (di samping fungsi informasi, fungsi-fungsi pendidikan, fungsi hiburan, fungsi lembaga ekonomi).³

* Disampaikan pada workshop dengan para anggota DPRD Maluku Utara yang diselenggarakan di Bandung atas kerjasama antara Pemerintah Maluku Utara dengan Lembaga Pengembangan Manajemen Pemerintahan, Depdagri, tanggal 28 s/d 30 Maret 2011. Untuk tulisan ini dilakukan perluasan dan penyempurnaan.

¹ Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan aparat penyelenggara administrasi pemerintahan di bawahnya.

² Lihat, UU No. 32 Tahun 2004 dengan perubahan-perubahan.

³ Lihat UU No. 40 Tahun 1999.

Ada perbedaan antara fungsi kontrol DPRD dan Pers. Kontrol DPRD hanya terbatas pada penyelenggaraan atau jalannya administrasi pemerintahan daerah (terbatas pada lingkungan pemerintahan). Pers melakukan kontrol baik untuk lingkungan pemerintahan maupun terhadap segala kehidupan di luar pemerintahan. Karena itu disebut kontrol sosial. Pemerintahan yang dikontrol pers meliputi pemerintahan dalam arti luas yaitu semua unsur penyelenggara negara (legislatif, eksekutif, yudikatif dan lain-lain). Di luar pemerintahan (dalam arti luas), pers melakukan kontrol sosial pada seluruh kegiatan masyarakat yang berkaitan dengan kepentingan publik di bidang politik, ekonomi, sosial dan lain-lain. Di bidang politik di luar pemerintahan, kontrol pers dilakukan misalnya terhadap partai politik, dan lain-lain.

B. Kontrol dan kritik

Prinsip kontrol adalah untuk menjaga agar segala sesuatu berjalan sesuai dengan ketentuan, harapan, arahan, program yang telah ditetapkan. Dapat juga dikatakan, kontrol dimaksudkan menghindari kesalahan atau mengulangi kesalahan. Kontrol dapat dilakukan secara preventif atau represif. Kontrol preventif dilakukan pada saat (akan) menetapkan sesuatu, misalnya saat menyusun rencana atau program, termasuk ketika DPRD menetapkan APBD, menyetujui atau tidak menyetujui sesuatu. Kontrol preventif bermaksud mencegah kesalahan. Kontrol represif adalah kontrol terhadap hasil atau output, baik hasil sementara atau hasil akhir. Terhadap hasil sementara, kontrol represif dilakukan pada saat suatu kebijakan atau program dijalankan, dengan maksud agar suatu kesalahan tidak berlanjut.

Kontrol atas hasil akhir dimaksudkan tidak mengulangi kesalahan yang sama (tidak arif kalau orang yang tidak dapat

melihat, kehilangan tongkat dua kali). Karena kontrol dimaksudkan mencegah kesalahan, tidak melanjutkan kesalahan, atau tidak mengulangi kesalahan, kontrol berfungsi sebagai masukan atau *input*. Dapat saja, suatu masukan dianggap tidak berguna, setengah berguna, atau sangat berguna. Suatu masukan atau kontrol yang tidak berguna sebenarnya tetap mempunyai kegunaan.

Pertama, memberikan keteguhan kepada sumber, bahwa yang sedang atau sudah dijalankan benar.

Kedua, mendorong agar sumber, selalu berhati-hati dalam menetapkan atau menjalankan tugas dan kewajiban. Kehati-hatian (*carefulness, zorgvuldigheid*) merupakan salah satu syarat penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*the principles of good administration, beginselen van behoorlijk bestuur*).

Ketiga, kontrol merupakan bagian dari keterbukaan (*transparency*), baik sebagai asas politik demokrasi (diuraikan di bawah), bagian dari hak mendapat informasi (*the right of information*), dan hak atas kebebasan berbeda pendapat (*the right of freedom to dissent*).

Keempat, kontrol adalah bagian dari partisipasi. Kontrol pers adalah perwujudan partisipasi pers dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat untuk mewujudkan kehidupan yang bertanggung jawab, tertib, dan bermanfaat bagi kehidupan orang banyak (khususnya mewujudkan kehidupan yang demokratis, sejahtera dan tenteram).

Bagaimana dengan kritik? Kritik adalah bagian atau salah satu bentuk kontrol. Karena itu tidak semestinya kritik dipisahkan dari kontrol. Tetapi ada kalanya

Kritik adalah bagian atau salah satu bentuk kontrol. Karena itu tidak semestinya kritik dipisahkan dari kontrol

kritik disalahgunakan dan sering pula disalah artikan. Dalam keadaan seperti itu, kritik tidak lagi bagian dari kontrol. Penyalahgunaan kritik terjadi pada saat digunakan sekedar menemukan kelemahan dan kesalahan, bukan sebagai cara menemukan kebenaran atau yang lebih benar. Kritik tidak lagi bertolak dari hukum-hukum obyektif seperti harus masuk akal (*reasonables*) atas dasar rasionalitas yang tersusun menurut fakta yang benar, bukan fakta yang salah (*false rasionality*). Kritik tidak lagi sebagai bagian dari kontrol (di masa Orde Baru disebut kritik membangun). Tetapi kritik acap kali disalahartikan sebagai sekedar manifestasi kebencian atau sekedar perbedaan, bahkan sekedar instrumen konflik. Menyalahartikan juga sesuatu yang keliru. Menolak kritik secara apriori menunjukkan ketertutupan dan kejumudan. Tidak ada kerugian melihat atau menemukan kebenaran suatu kritik. Semestinya, kalau kritik diperlakukan sebagai kontrol, maka fungsi kontrol juga berlaku pada kritik. Kedewasaan menyampaikan dan menerima kritik sangat ditentukan kedewasaan berdemokrasi - antara lain - kesanggupan dan kesabaran mengelola kritik secara bertanggung jawab dan kesabaran mendengarkan pendapat yang berbeda. Kritik adalah konsekuensi hak berbeda pendapat untuk menemukan kebenaran atau yang lebih benar.



***Kritik adalah
konsekuensi hak
berbeda pendapat
untuk menemukan
kebenaran atau
yang lebih benar.***

C. DPRD sebagai Pranata dan Pengelola Demokrasi dalam Lingkup Pemerintahan Daerah

Penjelasan UUD 1945 yang disusun Prof. Supomo (sekarang sudah dihapus), menyatakan, pemerintahan di daerah juga diselenggarakan dengan permusyawaratan, karena itu akan ada DPRD.

Wakil Presiden Mohammad Hatta, pada Konferensi Pamongpraja seluruh Indonesia, di Solo, 1946 mengatakan Pemerintah Daerah juga menjalankan demokrasi.

Dua pernyataan di atas, sama-sama bermaksud menunjukkan Pemerintahan Daerah dibentuk dan dijalankan atas dasar demokrasi yaitu pemerintahan yang dibentuk rakyat, diselenggarakan oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Presiden Lincoln menyebutnya pemerintahan *from the people, of the people and, for the people*. Prof. John Keane, guru besar pada Manchester University, Inggris menyebut *government from the humble, of the humble and, for the humble*. Pemerintahan demokrasi menurut Keane tidak hanya sekedar bermakna pemerintahan dari, oleh, dan untuk kepentingan orang banyak (orang kebanyakan), tetapi juga *humbleness* yaitu pemerintahan yang diselenggarakan secara bersahaja dan rendah hati. Tidak ada kecongkakan kekuasaan.

Salah satu ciri dasar demokrasi adalah pemerintahan yang bertanggung jawab, baik dalam arti *responsibility* maupun *accountability*. Perwujudan pertanggungjawaban dalam demokrasi, - antara lain - harus ada kontrol atau pengawasan.

Dalam setiap pemerintahan demokrasi harus ada sistem kontrol. Tanpa sistem kontrol atau tidak mau dikontrol bukanlah pemerintahan demokrasi, melainkan suatu kediktatoran atau otoritarian.

Kontrol terhadap pemerintahan demokrasi dilakukan dengan menggunakan berbagai sarana dan cara, yaitu pengawasan oleh lembaga penyelenggara negara atau pemerintahan, dan kontrol sosial. Dalam sistem perwakilan, badan penyelenggara negara atau pemerintahan pengawasan dilakukan badan perwakilan rakyat. Pada tingkat pusat oleh DPR. Di tingkat daerah oleh DPRD. Kontrol

sosial dilakukan oleh berbagai infrastruktur politik seperti partai politik dan infrastuktur sosial seperti lembaga swadaya masyarakat (*the civil society*) dan pers atau media. Selain itu, pengawasan juga dilakukan oleh badan peradilan sebagai wujud persamaan di depan hukum, dan pemerintah -seperti orang perorang- juga tunduk pada hukum (*subject to the law*).

Berbagai jenis dan tata cara kontrol yang dicatat di atas berlaku juga pada pemerintahan daerah. Sebagai satuan pemerintahan demokratik, pemerintahan daerah harus dapat dikontrol atau diawasi.

D. Pers Merdeka sebagai Sarana Demokrasi

Pers atau media ada di mana-mana, baik ada atau tidak ada pers merdeka. Di masa Orde Lama dan Orde Baru ada pers atau media di Indonesia, tetapi tidak ada pers merdeka. Untuk terbit harus ada SIUPP yang sewaktu-waktu dapat dicabut. Ada berbagai bentuk sensor (preventif dan represif), breidel, dan lain-lain bentuk pembatasan. Begitu pula di negara-negara kediktatoran lainnya seperti pernah ada di Uni Soviet atau negara-negara komunis pada umumnya. Pers juga ada di negara-negara tersebut seperti kantor berita Pravda di Uni Soviet. Tetapi tidak ada kemerdekaan pers. Pers merdeka atau pers bebas hanya ada pada negara demokrasi.

Telah lama menjadi dalil yang diterima, pers merdeka tidak dapat dipisahkan dari demokrasi. Tanpa pers merdeka tidak akan ada demokrasi. Demikian pula sebaliknya. Tanpa demokrasi tidak akan ada pers merdeka. Pers merdeka dan demokrasi dapat digambarkan sebagai *two sides of one coin*. Kemerdekaan pers, sebagaimana kemerdekaan atau kebebasan demokratis pada umumnya, tidak bermakna sebagai kemerdekaan tanpa batas atau absolut.

Ada beberapa pembatasan kemerdekaan pers.

Pertama, pembatasan atas dasar tuntutan profesi yang harus tunduk pada asas dan kaidah etik profesi (dhi. Kode Etik Jurnalistik).

Kedua, pembatasan atas dasar ketentuan hukum yang demokratik. Karena kemerdekaan pers adalah unsur demokrasi dan hak asasi manusia, pembatasan demokratik hanya dapat dilakukan atas dasar ketentuan konstitusi dan undang-undang. Pembatasan-pembatasan yang semata-mata atas dasar kebijakan (beled) seperti aturan kebijakan (*beleidsregels*, *discretionary rules*) dilarang, kecuali ada keterpaksaan (*compelling*) atau dihadapi *the real and present danger* yang tidak mungkin dihindari. Namun demikian, selain dapat menunjukkan unsur keterpaksaan atau ada bahaya atau ancaman nyata, suatu kebijakan hanya dapat dilakukan oleh yang berwenang, tujuan yang dibenarkan hukum, dan cara-cara yang dibenarkan hukum. Pembatasan hukum meliputi tuntutan ketertiban umum, keamanan atau bahaya krisis dan beberapa yang lain. Agar hal-hal tersebut tidak eksekutif harus diatur secara rinci bentuk, keadaan, tata cara pembatasan (tidak boleh bersifat umum).

Ketiga, dalam rangka menghormati nilai-nilai sosial, kesusilaan, dan keyakinan yang hidup dalam masyarakat.

Pembatasan kemerdekaan atau kebebasan, tidak hanya sebagai tuntutan hukum. Dalam demokrasi suatu pembatasan yang bertanggung jawab juga menjelma dalam wujud toleransi yaitu kewajiban untuk saling menghormati dan saling menghargai. Bung Hatta, lebih dari 40 tahun yang lalu (1960), menulis, suatu kebebasan yang tidak mengenal batas akan menjadi anarki. Demokrasi - menurut Bung Hatta - hanya akan terpelihara kalau ada tanggung jawab dan toleransi.

Tingkah laku demokratis semacam ini tidak hanya berlaku untuk pers, tetapi untuk semua unsur kehidupan bersama baik di bidang politik, sosial, ekonomi, dan lain-lain.

E. Fungsi Pers

Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999), mengatur berbagai fungsi pers. Fungsi yang relevan dengan tema tulisan ini yaitu fungsi informasi, fungsi kontrol sosial, dan fungsi pendidikan.

a. Fungsi informasi

Baik menurut hukum maupun dalam wacana sehari-hari, terutama dari lingkungan pemerintahan, pers diminta bahkan wajib menyampaikan informasi yang faktual, benar, tidak berpihak, dan memenuhi segala syarat kegiatan jurnalistik. Namun perlu sadari, jenis informasi yang dikehendaki di atas hanya dapat terjamin kalau ada kemerdekaan memperoleh informasi. Kemerdekaan informasi kalau ada keterbukaan terhadap pers (sudah ada undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik). Tanpa keterbukaan informasi, pers yang tidak akurat bukan saja dapat merugikan sumber informasi (dalam hal ini pemerintah), tetapi merugikan pers sendiri. Informasi yang tidak akurat akibat tertutupan, dapat mempengaruhi kepercayaan publik terhadap pers. Kepercayaan publik (*public trust*) merupakan satu keniscayaan bagi pers yang sehat.

b. Fungsi kontrol sosial

Telah dikemukakan, kontrol merupakan sarana pemerintahan demokrasi sebagai cara mewujudkan tanggung jawab. Kontrol merupakan keniscayaan dalam demokrasi. Sering pula, diperdengarkan tuntutan agar kontrol dilakukan secara sehat

dan atas dasar kenyataan-kenyataan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dikatakan pula, kontrol tidak sekedar kritik tetapi kritik membangun yaitu menuju keadaan yang lebih baik. Fungsi kontrol pers merupakan salah satu fungsi alami pers merdeka.

Pertama, pers mewakili pendapat umum. Kontrol melalui pers, akan lebih *manageable*, tertib, dan berisi, dibandingkan dengan kontrol yang disampaikan oleh masyarakat umum yang mungkin anarkistik.

Kedua, kontrol pers merupakan wujud kewajiban demokrasi terhadap peri kehidupan negara (pemerintahan), bangsa dan masyarakat.

Ketiga, kontrol pers merupakan salah satu sarana mewujudkan perbedaan pendapat. Perbedaan pendapat dalam demokrasi wajib diterima sebagai upaya mencegah terjadi kesalahan dan akan menemukan yang lebih benar.

Keempat, kontrol pers merupakan perwujudan koreksi secara damai (*peaceful correction*) atas segala tindakan atau kebijakan yang akan merugikan rakyat banyak.

Kelima, kontrol pers merupakan mekanisme melakukan perbaikan.

Keenam, kontrol pers merupakan masukan bagi sumber yang dikontrol.

Ketujuh, kontrol pers merupakan bentuk partisipasi publik yang merupakan salah satu dasar berdemokrasi.

c. fungsi pendidikan.

Pendidikan melalui pers meliputi pendidikan politik, sosial dan sebagainya.

Demokrasi tidak dapat dipisahkan dari pendidikan. Demokrasi hanya dapat berjalan baik apabila cukup banyak rakyat terdidik yang dapat menjalankan dengan baik hak dan kewajiban, serta berkemampuan mengelola demokrasi dengan baik. Selain itu, demokrasi hanya akan berjalan baik, apabila ada kedewasaan berdemokrasi. Pendidikan merupakan cara efektif mendewasakan demokrasi.

F. Fungsi-Fungsi Kemitraan DPRD dan Pers

Ada sejumlah fungsi kemitraan antara pers dan DPRD.

(1) Fungsi Masukan (*Input*)

Informasi pers atau pemberitaan pers merupakan masukan bagi DPRD baik dalam menjalankan fungsi kontrol, pembentukan peraturan daerah, maupun dalam menjalankan fungsi pengawasan. Demikian pula sebaliknya. Pers memerlukan masukan dari DPRD untuk memenuhi kewajiban sebagai sarana informasi publik. Sekaligus juga menjamin segala pemberitaan bersumber dari badan atau orang yang berwenang atau kompeten, sehingga dapat terhindar dari pemberitaan yang tidak akurat atau yang bersifat spekulatif belaka.

(2) Fungsi Pencerahan

Pers (berita dan siaran) yang berisi aneka ragam informasi, tulisan-tulisan para pakar atau pengamat, merupakan suatu bentuk pencerahan bagi anggota DPRD. Pencerahan sangat penting agar dalam menjalankan fungsi (pembuatan peraturan daerah, budget, dan kontrol) tidak hanya didukung oleh informasi, tetapi juga wawasan dan pengetahuan baru yang senantiasa timbul dan berkembang.

(3) Fungsi Pengelolaan Demokrasi

DPRD dan pers adalah pranata demokrasi (*democratic institutions*). DPRD adalah pranata demokrasi dalam lingkungan organisasi pemerintahan (wakil rakyat dalam pemerintahan daerah). Pers adalah pranata demokrasi dalam lingkungan masyarakat atau pranata demokrasi dalam lingkungan publik. Salah satu fungsi pers adalah menyalurkan atau membentuk pendapat umum secara demokratik. DPRD merupakan penyalur pendapat umum ke dalam fungsi pemerintahan. Dengan cara-cara demokratik, fungsi pemerintahan akan berjalan sesuai dengan kehendak rakyat banyak.

(4) Fungsi Mencapai Tujuan Berbangsa dan Bernegara

Mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, sebesar-besarnya kemakmuran untuk sebanyak banyaknya rakyat atas dasar keadilan sosial. Itulah cita-cita dan tujuan kita bernegara. Pers berperan - melalui kontrol sosial, pemberitaan atau siaran, adalah *avant garde* agar tindakan pemerintahan senantiasa dalam lingkup tujuan tersebut. Itulah sebabnya pers sangat cerewet dengan tuntutan pemberantasan korupsi, nepotisme, kolusi melalui penyalahgunaan kekuasaan atau menggunakan fasilitas kekuasaan. Demikian pula tingkah laku politik penyelenggara kekuasaan yang semata-mata mengukur keberhasilan hanya atas dasar kekuasaan (memperoleh, memelihara kekuasaan), atau kekuasaan semata-mata untuk memperkaya diri. Semua penyimpangan itu akan menggerogoti dan menjauhkan pencapaian cita-cita dan tujuan bernegara. Pers berkewajiban dan bertanggung jawab untuk selalu mengingatkan segala bentuk penyimpangan dari tujuan bernegara.

(5) Fungsi Pers sebagai Mitra Dialog

Ditinjau sebagai proses, demokrasi adalah sebuah dialog.

Dialog mensyaratkan persamaan dalam tempat dan kedudukan (*equality*), keterbukaan (*transparency*), toleransi (*tolerans*). Pers adalah pranata dialog, baik bagi yang sependapat maupun tidak sependapat. Kekerasan, ketertutupan, pembatasan kemerdekaan pers, dapat pula diartikan menutup pintu dialog yang berarti menutup atau membatasi proses berdemokrasi. Dari semua pranata politik dan sosial, dialog yang diciptakan atau melalui pers adalah yang paling baik. Dialog oleh atau melalui pers mencakup jangkauan yang luas dibandingkan dengan pranata dialog lainnya. Jangkauan peserta lebih banyak dan beraneka ragam. Isi (substansi) dialog. Jangkauan wilayah dialog sangat luas. Selain itu, dialog yang dikelola oleh pers demokratik, telah dilakukan melalui saringan, sehingga lebih *substantif* dan *manageable*.

G. Penutup

Menutup diri terhadap pers, bak penghuni rumah yang menutup semua jendela rumah ketika matahari pagi sedang bersinar hangat dan disertai tiupan angin sepoi-sepoi yang akan membawa kesegaran dan kesehatan.

Hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat akan sia-sia apabila tidak disertai oleh keterbukaan, kesabaran, dan kemauan untuk mendengar dan menerima pendapat yang berbeda. Kritik adalah suatu bentuk perbedaan pendapat. Dan itulah suatu wujud demokrasi yang sehat dan dewasa.

Bandung, 29 Maret 2011

Pers dan Pendidikan*

A. Pendidikan dan Kemajuan

Untuk mencapai kemajuan diperlukan berbagai syarat - antara lain - kemauan untuk berubah, kemauan untuk maju, kerja keras, lebih berorientasi ke masa depan, memiliki kecerdasan dan ketrampilan.

Pendidikan dan pelatihan merupakan kunci utama kemajuan yaitu mendidik untuk menumbuhkan kemauan untuk berubah, mendidik kemauan untuk maju, mendidik kerja keras, mendidik berorientasi ke masa depan, dan mendidik kecerdasan dan ketrampilan.

Menyadari betapa penting kecerdasan, Pembukaan UUD 1945 (KRIS dan UUDS '50) menyebutkan bahwa, salah satu tujuan membentuk Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan bangsa.¹

B. Tujuan dan Fungsi Pendidikan

Pendidikan dilakukan untuk kepentingan individual atau sosial. Secara individual, pendidikan bertujuan mengubah tingkah

* Disampaikan dalam rangka ulang tahun PWI di Lampung, 27 April 2011

¹ Secara lengkap disebutkan: Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

laku dan membangun kecerdasan dan kearifan. Secara sosial, pendidikan bertujuan membangun manusia sosial, yaitu menjadi orang-orang bertanggung jawab atas kehidupan bersama disegala bidang kehidupan (politik, ekonomi, sosial, dan budaya) baik nasional maupun internasional, membangun kesadaran berbangsa dan bernegara, membangun kesadaran sebagai satu bangsa, dan menjadi manusia terbuka.

Bagi bangsa Indonesia, ada dua dimensi (individual dan sosial) pendidikan. Pertama, sebagai sarana memerangi kebodohan warisan penjajahan (kolonialisme) yang panjang (di samping warisan kemiskinan). Kedua, sebagai sarana melakukan perubahan dan kemajuan untuk mencapai tujuan bernegara (kesejahteraan umum, kecerdasan bangsa, dan keadilan sosial). Tidak kurang penting, adalah demi pembaharuan dan kemajuan dibidang politik sosial dan budaya.

Sebagai ilustrasi adalah hubungan antara demokrasi dan pendidikan. Demokrasi di satu pihak adalah satu tatanan politik yang diselenggarakan sendiri oleh rakyat (dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat). Bahkan Prof. John Keane menggunakan sebutan pemerintahan oleh orang biasa (*the humble people - from the humble, of the humble, for the humble*).² Di pihak lain, demokrasi adalah tatanan yang sangat kompleks (cara mengambil keputusan dan pelaksanaan yang kompleks karena melibatkan orang banyak).

Rakyat yang terlalu awam sangat sulit menjadi pelaksana demokrasi, bahkan mudah dimanipulasi atau dibeli dengan harga murah oleh segelintir orang yang haus kekuasaan. Hal ini hanya dapat diatasi kalau rakyat memiliki dasar-dasar pendidikan yang cukup

². John Keane, *The Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, 2009, hlm. XII.

untuk mengenali hak-hak dan kewajiban-kewajiban, mengenali cara-cara menjalankan pemerintahan dan lain-lain agar demokrasi bermanfaat bagi kehidupan orang banyak.

Rakyat yang terlalu awam dapat juga membahayakan demokrasi. Seperti disinyalir Aristoteles, suatu pemerintahan demokrasi dapat berubah menjadi anarki, yaitu pemerintahan dengan aneka ragam kekacauan - antara lain - karena rakyat hanya mengartikan demokrasi dengan kebebasan bukan tanggung jawab. Tidak kurang dari almarhum Bung Hatta pernah mengingatkan hal ini ketika menghadapi pemerintahan yang tidak stabil di negeri kita. Bung Hatta dalam tulisan “Demokrasi Kita” (1960) mengatakan, demokrasi harus disertai tanggung jawab dan toleransi. Demokrasi yang tidak mengenal batas kebebasannya, beliau katakan akan menjadi anarki. Apabila hal itu terjadi, pemerintahan akan beralih ke tangan yang akan membelenggu demokrasi.³ Hal yang dikatakan Bung Hatta, sejalan dengan pendapat seorang filsuf Yunani kuno yang mengatakan, suatu tatanan pemerintahan (demokrasi) akan ambruk, apabila:

- (1) Terlalu banyak kebebasan;
- (2) Terlalu banyak purbasangka;
- (3) Pemerintahan yang diselenggarakan oleh yang tidak kompeten (tidak cakap). Dapat pula ditambahkan, suatu pemerintahan demokrasi akan ambruk apabila banyak gontok-gontokan (istilah almarhum Bung Karno), dan pemerintahan yang sama sekali tidak berdasarkan pada kemauan, kepentingan, dan cita-cita rakyat.

Berbagai pendapat dan sinyalemen yang diutarakan para filsuf dan pemimpin bangsa kita di masa lalu (Bung Hatta), dikhawatirkan

³ Bung Hatta, *Demokrasi Kita*, 1960

sedang atau menuju terjadi di negara kita.

Pertama, kita sangat menikmati kebebasan yang acap kali tidak atau kurang menunjukkan tanggung jawab dan toleransi (sebutan Bung Hatta). Kebebasan berpendapat hanya diartikan sebagai hak mengeluarkan pendapat tanpa disertai kewajiban mendengar pendapat orang lain.

Kedua, penyelenggaraan negara bercampur baur antara fakta dan purbasangka. Kita tidak merasa cukup dengan fakta, melainkan harus selalu dihubungkan dengan sesuatu purbasangka.

Ketiga, pemerintahan -terutama di daerah-daerah- tidak dipimpin atas dasar kompetensi dan tanggung jawab. Bahkan berbagai bentuk nepotisme. Demokrasi -antara lain- mengajarkan pemerintahan harus bergilir tidak boleh terus menerus di tangan satu orang atau suatu rezim. Larangan terus menerus termasuk pemerintahan berdasarkan nepotisme keluarga yang tidak didasarkan pada kecakapan atau kompetensi (*merit system*). Sistem pewarisan kekuasaan, walaupun secara formal yang menggunakan proses demokrasi (seperti pemilihan) atau pengaruh-pengaruh lain (seperti membayar para pendukung) adalah bertentangan dengan budaya demokrasi yang sehat.

Praktek-praktek di atas menghambat pendewasaan demokrasi dan membahayakan demokrasi. Untuk itu sangat diperlukan koreksi yang sistematis, integral, dan mendasar mengenai cara-cara berdemokrasi yang bertanggung jawab untuk mendekatkan kita pada tujuan berbangsa dan bernegara.

C. Pendidikan oleh Pers

Pers, termasuk *social media* (media sosial) seperti *facebook*, *twitter*, *google* dan lain-lain. Daya jangkau yang luas dan

diselenggarakan secara individual, menjadikan media sosial, bukan saja sebagai sarana informasi. Tidak kalah penting, media sosial menjadisarana komunikasi langsung secara individual. Melalui media sosial terjadi pertukaran pikiran secara langsung, baik yang bersifat pencerahan atau sekedar pendapat. Karena kebebasan yang tidak terbatas (tidak seperti pers tradisional yang diikat secara langsung oleh Kode Etik Pers), ada kalanya informasi, pertukaran pikiran, dan muatan lain yang tidak terbatas, menimbulkan purbasangka terhadap media sosial. Beberapa waktu yang lalu, Kementerian Kominfo, menetapkan kebijakan membatasi akses terhadap media sosial. Di berbagai lembaga pendidikan formal ada yang memblokir para siswanya dari media sosial yang dianggap berlebihan (seperti gambar porno atau unsur-unsur tidak mendidik lainnya).

Telah menjadi dalil, setiap perkembangan atau perubahan selalu ada ekses. Namun, yang penting upaya membatasi ekses, sehingga hasil yang diharapkan lebih besar dari ekses. Bukan dan tidak mungkin menutup sama sekali akses tersebut. Bagaimana dengan media sosial?

Pertama, media sosial merupakan suatu perkembangan yang tidak mungkin dielakkan. Usaha memblokir, mungkin dapat berhasil sementara. Tetapi tidak mungkin untuk selamanya. Teknologi baru akan menembus blokade semacam itu.

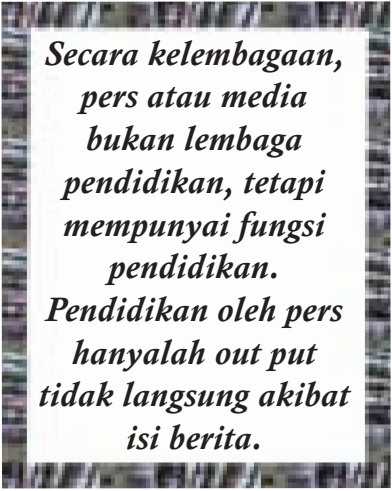
Kedua, media sosial dapat juga dipandang sebagai gambaran ketidakpuasan terhadap pers tradisional yang terbatas. Apalagi kalau pers tradisional terkooptasi oleh sistem politik atau sistem sosial yang dominan yang membatasi kebebasan memperoleh informasi. Termasuk pertimbangan rugi laba pemilik perusahaan pers (pers sebagai usaha ekonomi). *Wikileaks* sebagai suatu bentuk media sosial dapat juga dilihat sebagai kritik atau ketidakpuasan terhadap pers tradisional yang tidak terjamin menyajikan informasi

yang benar dan lengkap, baik atas dasar kepentingan politik atau pertimbangan media sebagai industri.

Ketiga, media sosial merupakan media yang memberi kepuasan individual untuk memanifestasikan diri atau pribadi secara bebas, dan mampu menjangkau segala kebutuhan informasi.

Keempat, dari segi pendidikan, media sosial merupakan wadah pendidikan sosial yang luar biasa. Bukan saja informal, tetapi mempunyai jangkauan peserta didik dan isi pendidikan yang sangat luas, yang tidak mampu diberikan atau disediakan pendidikan formal. Seperti halnya informasi yang dimuat, fungsi pendidikan melalui media sosial dapat bersifat dan berdampak global. Telah dikemukakan, esensi pendidikan adalah perubahan tingkah laku. Tingkah laku baru dapat berupa sikap baru, pengetahuan dan ketrampilan baru dan lain sebagainya.

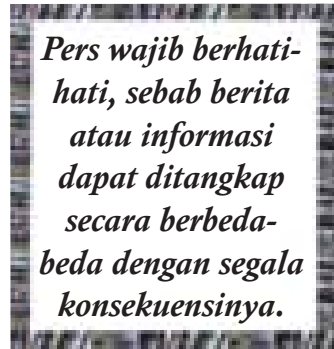
Pendidikan adalah salah satu dari fungsi pers (UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers; Pasal 3). Bagaimana pers menjalankan fungsi pendidikan?



*Secara kelembagaan,
pers atau media
bukan lembaga
pendidikan, tetapi
mempunyai fungsi
pendidikan.
Pendidikan oleh pers
hanyalah out put
tidak langsung akibat
isi berita.*

Di kalangan ahli-ahli pendidikan, demikian pula ketentuan-ketentuan tentang pendidikan, membedakan antara pendidikan formal dan pendidikan informal. Pendidikan formal dilakukan secara kelembagaan (*institutionalized*), terstruktur, berjenjang, yang dilakukan dengan sistem pengajaran. Pendidikan informal juga bersifat kelembagaan, tetapi tidak terstruktur, tidak berjenjang, misalnya pendidikan pesantren tradisional.

Secara kelembagaan, pers atau media bukan lembaga pendidikan, tetapi mempunyai fungsi pendidikan. Pendidikan oleh pers hanyalah *output* tidak langsung akibat isi berita, siaran atau informasi yang dimuat media pers. Memperhatikan pengertian-pengertian di atas, saya berpendapat pendidikan oleh pers tidak dijalankan baik formal maupun informal. Karena itu, diperlukan bentuk dan pengertian pendidikan lain untuk mewujudkan fungsi pendidikan oleh pers. Kita sebut saja pendidikan publik atau pendidikan kemasyarakatan (*public education*), sesuai dengan kedudukan pers sebagai pranata publik atau pranata sosial.



Pendidikan oleh pers tidak ditujukan pada kelompok tertentu (tetapi seluruh publik), bersifat tidak langsung, dan isi pendidikan adalah berita atau siaran (informasi) yang dimuat dalam media. Karena isi pendidikan adalah berita atau siaran, maka pengertian pendidikan pers terhadap tingkah laku dapat berbeda-beda antara orang yang satu dengan yang lain. Tetapi satu hal yang tetap adalah, tambahan pengetahuan bagi yang bersangkutan.

Meskipun sebutan pendidikan, semestinya mengandung maksud positif menuju keadaan yang lebih baik, tetapi dalam kenyataan tidak selalu demikian. Ada kalanya isi pendidikan dan atau tata cara menjalankan pendidikan dapat menghasilkan yang sebaliknya. Baik buruk hasil pendidikan tidak selalu terlihat dalam jangka pendek, tetapi baru terlihat dalam jangka panjang. Hasil pendidikan yang terlihat dalam waktu pendek lebih mudah dikoreksi, diperbaiki, dan disempurnakan. Tidak demikian kalau hasil pendidikan baru nampak dalam jangka panjang, telah menjadi tingkah laku yang bersangkutan.

Pers wajib berhati-hati, sebab berita atau informasi dapat ditangkap secara berbeda-beda dengan segala konsekuensinya.

Ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan untuk memaksimalkan fungsi pers memajukan pendidikan.

Pertama, keterjangkauan. Perkembangan teknologi informasi, tidak ada SIUPP, kemerdekaan pers, dan lain-lain, telah memberikan keleluasan dan keleluasaan untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat. Akses terhadap informasi (termasuk informasi pendidikan) dapat dijangkau masyarakat secara lebih luas. Namun demikian, keterjangkauan informasi berkaitan dengan kesejahteraan umum atau kemakmuran rakyat. Keterjangkauan penduduk kota berbeda dengan pedesaan. Kemiskinan yang banyak atau meluas akan membatasi keterjangkauan informasi (tentu keterjangkauan lainnya). Apalagi dengan kebijaksanaan pendidikan negara yang makin mahal, akan makin membatasi keterjangkauan menikmati pendidikan, termasuk pendidikan melalui pers.

Kedua, isi berita. Telah diutarakan, respons terhadap informasi akan berbeda-beda antara orang atau kelompok yang satu dengan orang atau kelompok yang lain. Ada yang merasa mendapat manfaat. Ada yang merasa tidak memperoleh manfaat. Bahkan ada yang berpendapat suatu informasi atau berita atau siaran dapat mendorong kerusakan.

Bagi mereka yang berpendapat setiap informasi, berita atau siaran didasarkan pada asumsi, suatu berita, atau siaran yang salah tetap bermanfaat, karena akan mendidik membedakan yang salah dan yang benar, yang tepat atau tidak tepat. Asumsi ini akan benar, kalau penerima berita, siaran, atau informasi mempunyai kemampuan menyaring secara rasional isi berita. Tetapi bagi mereka yang tidak memiliki kemampuan menyaring, akan begitu saja menerima berita, meskipun bohong atau tidak mendidik. Karena

itu Kode Etik Jurnalistik maupun undang-undang menyatakan berita pers harus faktual tidak boleh didasarkan dugaan, asumsi, apalagi dengan sengaja menyesatkan.

Pers diperbolehkan membentuk atau mengarahkan pendapat umum. Tetapi harus didasarkan pada fakta (*faktual*). Pembentukan pendapat umum yang tidak didasarkan fakta adalah sebuah propaganda belaka. Dari segi pendidikan, suatu fakta belum tentu mendidik. Fakta-fakta yang menggambarkan kekerasan, kekejian, bertentangan dengan moral tidak selalu bermanfaat bagi masyarakat bahkan dapat sebaliknya.

Pers diperbolehkan membentuk atau mengarahkan pendapat umum. Tetapi harus didasarkan pada fakta (faktual). Pembentukan pendapat umum yang tidak didasarkan fakta adalah sebuah propaganda belaka.

Pers harus senantiasa melihat fakta dari sudut kepentingan publik, bukan dari *rating*. Memperhatikan hal-hal di atas, betapa penting pers memperhatikan isi berita yang akan membentuk opini, bahkan membentuk sikap atau tingkah laku tertentu. Pers harus menjadi sumber terpercaya yang akan mendorong perkembangan masyarakat yang rasional, berpandangan terbuka, sanggup menerima perbedaan untuk mewujudkan kemajuan.

Namun, meskipun pendidikan oleh pers bersifat tidak langsung, tetapi tidak terlepas, bahkan sangat relevan dengan tujuan pendidikan untuk mengubah tingkah laku dan sikap.

Melalui pers, seseorang dididik menjadi manusia sosial dan manusia lintas budaya, dalam arti berpandangan terbuka, belajar memahami dan mengerti orang lain baik dalam perbedaan

maupun persamaan (toleran), senantiasa ingin mengetahui dan maju atau manusia yang senantiasa siap untuk berkembang (*anti konservativisme*). Hal-hal semacam ini, kurang bahkan mungkin tidak dapat dilakukan oleh lembaga pendidikan formal. Memang seperti ditulis dalam majalah Newsweek, ed. 11 April 2011 yang lalu : *“As educators, we have a responsibility to help them filter that knowledge and make of it, so they can make their way toward useful, productive, and satisfying lives”*. Bukan sebaliknya.

Jakarta, Juli 2010

Bagian Dua

Pers dan Hukum

Contempt of Court vs Freedom of Press

A. Hak Kebebasan Berekspresi

Diskusi-diskusi mingguan yang diselenggarakan *Indonesia Lawyers Club* (dulu, *Jakarta Lawyers Club*) yang dipimpin oleh Karni Ilyas, dan disiarkan secara langsung oleh stasiun *TVOne*, hampir selalu membahas penegakan hukum, terutama korupsi. Tidak jarang pula pengadilan atau hakim menjadi obyek kejengkelan para peserta. Kadang-kadang bukan sekedar kritik, tetapi ucapan-ucapan yang mempermalukan, bahkan merendahkan.

Ada beberapa persoalan, diskusi yang disiarkan langsung ini:

Pertama, Apakah diskusi dengan ucapan atau ungkapan yang terlalu bebas itu masih dalam lingkup *freedom of expression and speech* atau *freedom of opinion*. Apakah hak atas kebebasan berekspresi atau mengeluarkan pendapat memang merupakan hak asasi yang absolut sehingga tidak dapat dibatasi baik secara hukum, etik, sopan santun dan lain-lain, terutama hidup bersama.

Kedua, Apakah diskusi langsung yang dilakukan tanpa verifikasi, bahkan ada kalanya menghakimi bukan suatu pelanggaran kalau dilihat dari kewajiban wartawan atau media mentaati dan menjunjung tinggi kode etik. Forum itu acapkali menjadi media *trial by the press*.

Ketiga, Ada sejumlah asas pemidanaan yang dulu sebagai mahasiswa dituntut benar-benar dikuasai karena bertalian dengan hak asasi, antara lain, *the right to be heard* atau *procedural fairness* sebagai wujud *the principle of natural justice, due process of law*. Memang forum mingguan ini bukan pengadilan (*court*) yang sedang

mengadili, sehingga dapat didalilkan tidak terikat pada asas-asas di atas. Tetapi dalam kenyataan tertentu dalam bahasa jurnalistik orang-orang tertentu ketika berbicara menghakimi bahkan melecehkan atau merendahkan martabat pengadilan atau hakim.

Kalaupun saya menyebut *Indonesia Lawyers Club*, *TVOne*, Bang Karni (Bang One), tetapi pertanyaan-pertanyaan di atas berlaku juga untuk diskusi, di stasiun TV lain.

Saya sadar, sejumlah pihak seperti dalam suasana tidak berdaya menghadapi keadaan yang penuh kegundahan, seperti korupsi yang makin merajalela, kemiskinan dan lain-lain sekarang ini. Di pihak lain, ada sementara pihak yang mengatakan kita *on the right track*. Pertumbuhan ekonomi tinggi. Tingkat pengangguran menurun. Berbagai program kesejahteraan berjalan dengan lancar. Bahkan dikatakan kita sekarang dapat menegakkan kepala di tengah-tengah krisis keuangan dan kemandekan ekonomi di berbagai negara yang sudah mapan. Mana yang benar? Tidak mungkin dua pihak sama-sama 100% benar, atau sama-sama 100% bohong.

Berbagai perbuatan pidana atau dugaan telah terjadi tindak pidana, terutama korupsi terjadi dimana-mana: di badan-badan politik (supra dan infra struktur), di badan pemerintahan (pusat dan daerah), badan-badan penegak hukum (polisi, jaksa, hakim). Kemiskinan nampak dimana-mana, kepincangan sosial dan ekonomi adalah suatu kenyataan. Di pihak lain, tidak pula dapat dibantah ada pertumbuhan ekonomi yang tinggi (lebih dari 6%). Pemerintah yang disinyalir lemah, kenyataannya kuat. Hal ini dibuktikan Presiden hampir tiap dua minggu melakukan perjalanan ke luar negeri. Ini menunjukkan pemerintah stabil dan Presiden benar-benar menggenggam seluruh keadaan.

Aneh juga. Ada dua kutub yang sama-sama merupakan kenyataan. Paling-paling dapat dikatakan, dua-duanya sama benar,

tetapi tidak ada satu pihak yang benar seluruhnya. Tinggal hati nurani kita menilainya mana yang lebih banyak benar atau lebih banyak salah dari sudut pandang peri kehidupan rakyat sehari-hari.

B. Contempt of Court

Pranata *contempt of court* (melecehkan atau meremehkan pengadilan) adalah pranata yang berasal pada *common law* (bukan sistem *common law*) yaitu hukum tidak tertulis di Inggris. *Common law* yang berakar pada putusan hakim (*judge made law*) yang berkembang menjadi hukum yang mengikat. Selain *common law* dikenal juga ketentuan tidak tertulis lain yang disebut konvensi (khusus di bidang ketatanegaraan). Dicey menyebutnya *Convention of the Constitution*. Berbeda dengan *common law* sebagai kaidah hukum (*law*) konvensi adalah ketentuan (*rule*) tetapi bukan kaidah hukum. Konvensi adalah *rule of ethics* atau *political ethics*. Ketaatan terhadap konvensi semata-mata karena tuntutan etik, karena itu tidak dapat ditegakkan atau dipertahankan melalui proses peradilan (lihat: Dicey, Ivor Jennings, K.C. Wheare, dll).

Terpengaruh oleh bentuk hukum (tidak tertulis) yang berakar pada putusan hakim, Ter Haar (guru besar hukum adat pada *Rechtshoogeschool*, Batavia) membuat ajaran yang disebut teori keputusan (*beslissingenleer*) yang mengajarkan bahwa hukum adat adalah hukum yang lahir dari putusan penguasa adat. Sekedar tambahan, nasib Ter Haar sangat tragis. Beliau pulang cuti bersamaan dengan penyerbuan Nazi ke Belanda, dimasukkan dan meninggal di kamp konsentrasi. Bukunya, "*Beginnelsen en Stelsel van het Adatrecht*" (ada terjemahan) masih wajib dibaca mahasiswa hukum, terutama mengenai susunan masyarakat adat, sistem kewarisan adat, dan sistem perkawinan adat.

Sebenarnya, sebutan *contempt of court* tidak akurat dan

menyesatkan (*inaccurate and misleading*). Sebutan itu mengesankan seolah-olah yang akan dilindungi adalah keagungan pengadilan. Sesungguhnya, dalam *contempt of court*, keadilan (*justice*) itu sendiri yang dicemoohkan, bukan pengadilan sebagai sebuah badan, bukan hakim. Tetapi, seperti dikatakan Hakim Agung Lord Scarman, meskipun disadari sebutan itu tidak tepat, tetapi belum diketemukan alternatif lain.

Sebutan contempt of court tidak akurat dan menyesatkan. Sebutan itu mengesankan seolah-olah yang akan dilindungi adalah keagungan pengadilan. Sesungguhnya, dalam contempt of court, keadilan (justice) itu sendiri yang dicemoohkan, bukan pengadilan sebagai sebuah badan, bukan hakim.

Berdasarkan *common law* dibedakan antara *civil contempt* dan *criminal contempt* (di Skotlandia, tidak dibedakan). Perbedaan ini bukan mengenai sanksi yang dapat dijatuhkan (sanksi perdata atau sanksi pidana). *Civil contempt* terjadi karena tidak menjalankan atau mengabaikan (*disobedience*) perintah pengadilan (*order of the court*) dalam perkara keperdataan. *Criminal contempt* terjadi karena berbagai hal (diuraikan di bawah). Baik *civil contempt* maupun *criminal contempt* sama-sama diancam sanksi pidana dan cara-cara pembuktian dilaksanakan menurut hukum acara pidana. Dalam praktek, *criminal contempt* diperiksa sebagai perkara sumir (*sumier*, Belanda, *summerily*, Inggris) dengan ancaman pidana lebih ringan. Menurut *common law* tidak ada banding atas putusan *criminal contempt* Tetapi berdasarkan *Administration of Justice Act (1960)*, baik terhadap putusan *civil contempt* maupun *criminal contempt* dapat diajukan banding. Perbuatan-perbuatan *criminal contempt* meliputi:

- (1) Mempermalukan pengadilan (*scandalizing the court*). Di Skotlandia disebut *murmuring judges* (menggosipkan hakim). Mempermalukan dilakukan dengan menuduh secara samar-samar dan tanpa dasar telah terjadi penyelewengan (korupsi) dan praktek yang melenceng (*malpractice*) di pengadilan. Ancaman sanksi ini dimaksudkan untuk menjaga kepentingan publik terhadap pengadilan.
- (2) Mencampuri proses peradilan yang sedang berjalan (*interference with justice as a continuing process*). Salah satu bentuk mencampuri, misalnya, mempublikasikan atau mengungkapkan kepada pihak lain perundingan-perundingan yang dilakukan juri (yang selalu dilakukan secara tertutup). Ada juga kemungkinan larangan mempublikasikan namun atas nama korban pemerasan, atau saksi. Selain untuk menjaga kepercayaan publik terhadap pengadilan, pembatasan ini untuk mencegah korban lain enggan melapor atau keengganan menjadi saksi.
- (3) Melecehkan pengadilan secara langsung (*contempt in face of court*). Melecehkan atau meremehkan ini meliputi menyerang (*assault*), mengancam (*threat*), memaki (*insult*), atau mengganggu jalannya persidangan dengan cara-cara seperti berteriak atau bersorak (*shouting*), menyanyi-nyanyi di dalam persidangan. Ada pula kemungkinan seseorang terkena sanksi atas dasar *contempt of court* karena tidak menghadiri sidang, tidak menyampaikan dokumen atau tidak menjawab pertanyaan penting yang diperlukan persidangan.
- (4) Dengan sengaja mencampuri proses peradilan dengan cara tertentu (*deliberate interference with particular proceedings*). Pelecehan ini menyangkut perbuatan atau tindakan untuk mempengaruhi kesimpulan suatu proses peradilan, seperti

percobaan menyuap atau mengintimidasi hakim, juri, atau saksi.

- (5) Mencampuri secara tidak sengaja melalui publikasi yang dapat merugikan proses peradilan (*unintentional interference by prejudicial publications*).

Digolongkan sebagai pelecehan apabila dapat secara substansial menimbulkan resiko menghalangi atau merugikan proses peradilan.¹

Hampir dalam semua hal, *contempt of court* di India serupa dengan Inggris, misalnya, membedakan antara *civil contempt* dan *criminal contempt*. Di India, selain diatur dalam undang-undang khusus (*Contempt of Court Act, 1971*), juga disebut dalam Undang-Undang Dasar sebagai salah satu cara membatasi hak atas kebebasan berekspresi dan kebebasan berbicara (*speech*) atau kebebasan berpendapat (*opinion*). Inggris tidak memiliki UUD. Telah disebutkan, selain berakar dari *common law*, *contempt of court* diatur dalam undang-undang. *Civil contempt* di India tidak hanya karena tidak menjalankan perintah pengadilan (*order of court*). *Civil contempt* meliputi pula tidak mematuhi atau tidak menjalankan putusan pengadilan, ketetapan pengadilan, petunjuk pengadilan atau proses lain di pengadilan, atau dengan sengaja menghalangi proses peradilan. *Criminal contempt* meliputi:

- (1) Mempermalukan atau bermaksud mempermalukan, atau merendahkan atau bermaksud merendahkan pengadilan.
- (2) Berprasangka, atau mencampuri atau bermaksud mencampuri jalannya peradilan.
- (3) Mencampuri atau bermaksud mencampuri, atau menghalangi atau bermaksud menghalangi penyelenggaraan peradilan.

¹ Hood Phillips - Paul Jackson - Patricia Leopold, *Constitutional And Administrative Law*, Sweet & Maxwell, 2001, hlm. 442 - 448.

Namun, ada berbagai publikasi atau penggunaan hak berekspresi atau menyatakan pendapat yang tidak tergolong *contempt of court*:

- (1) Publikasi atau penyebaran suatu bahan peradilan secara tidak sengaja atau tanpa bermaksud melanggar larangan yang tergolong *contempt of court*.
- (2) Kritik yang disampaikan secara jujur (*fair*) terhadap tindakan pengadilan.
- (3) Keluhan (*complaint*) terhadap pimpinan sidang yang dibuat atas dasar itikad baik (*made in good faith*).
- (4) Publikasi secara *fair* informasi perundingan di kamar-kamar (*chambers*) atau melalui kamera. Hakim boleh dikritik sepanjang dilakukan dengan itikad baik.²

Dalam UUD 1945 tidak dijumpai ketentuan mengenai *contempt of court*. Karena itu tidaklah mengherankan, terutama sejak reformasi, setiap orang di depan umum dapat mencampuri, menelanjangi, meremehkan dan melecehkan pengadilan. Hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat dapat dilakukan hampir-hampir tanpa batas, kecuali yang sangat nyata di atur dalam undang-undang seperti KUHPidana.

Berbagai kelemahan pengadilan atau hakim dijadikan pula alasan “mengeritik”. sampai-sampai ada yang minta kocok ulang hakim agung, memeriksa putusan hakim, menghukum hakim, mencampuri agar seseorang diadili atau tidak diadili. Bahkan ada pengamat yang secara terbuka mengatakan tidak lagi percaya kepada pengadilan (walaupun yang bersangkutan tetap mencari uang dari perkara di pengadilan). Belum lagi berbagai ucapan *profane* lainnya. Anehnya, yang menjadi sasaran hanya pengadilan

². J.N. Pandey, *Constitutional Law Of India*, 43rd ed, CLA, Allahabad, 2006, hlm. 190-191.

atau hakim. Tidak ada yang menyoroti, misalnya advokat yang terus menerus dengan cara-cara melawan hukum mempengaruhi hakim dengan menghalalkan segala cara. Begitu pula pihak-pihak lain.

Pers yang memiliki kode etik jurnalistik acapkali ikut terbuai oleh keadaan serba bebas itu. Seolah-olah menggunakan mulut orang lain pers turut melakukan “peradilan” terhadap seseorang atau sekelompok orang di luar sidang pengadilan. Akibat tingkah laku bebas ini ada yang menganggap pers sudah kebablasan. Dalam suasana euforia kebebasan ini, semestinya pers menjadi bintang pemandu membangun tata kehidupan bangsa dan negara yang bertanggung jawab dan berdisiplin. Dari segala segi (akan dicatat di bawah) pers berpeluang bahkan sangat berpeluang menjalankan peran luhur tersebut.

C. *Freedom of Press*

Kemerdekaan (kebebasan) pers dalam masyarakat yang mendambakan demokrasi, menjunjung tinggi hak asasi, dan masyarakat yang mendambakan kemajuan, dipandang sebagai sebuah kemestian. Menurut *American Press Comission*:

“Freedom of press is essential to political liberty. When man cannot freely convey their thoughts to one another, no freedom is secured, where freedom of expression exists the beginning of a free society and means of every retention of liberty are already present.”³

Sejalan dengan pernyataan di atas, *Indian Press Comission* menyatakan: *“Democracy can thrive not only under the vigilant eye*

³. Kemerdekaan pers merupakan sesuatu yang esensial untuk kebebasan politik. Ketika seseorang tidak dapat secara bebas menyampaikan pikirannya kepada orang lain, maka tidak akan ada jaminan kemerdekaan. Apabila ada kebebasan berekspresi, berarti suatu permulaan kehadiran suatu masyarakat bebas dan itu berarti bahwa telah ada semua hak atas kebebasan.

of its legislature, but also under the care and guidance of public opinion and the press is par excellence, the vehicle through which opinion can become articulate".⁴

Kemerdekaan pers juga penting dari segi hak asasi manusia. Pers sekaligus sebagai hak asasi dan sebagai instrumen bagi individu atau masyarakat menyalurkan hak atas kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat.

Contempt of court merupakan pranata yang setiap saat dapat menyandera kemerdekaan pers. Dapat lebih ditegaskan, pers yang berfungsi menyampaikan informasi kepada publik dalam kenyataan, paling merasakan akibat *contempt of court*. Lebih-lebih, pembatasan-pembatasan dalam *contempt of court* tidak selalu terang benderang. Acapkali abu-abu. Tidak begitu mudah menentukan misalnya suatu pemberitaan atau siaran dilakukan dengan *good faith* (*ter goede trouw* atau *bad faith ter kwade trouw*), atau dipenuhi syarat *fairness* atau tidak, dan lain-lain. Hakim akhirnya yang akan menentukan. Tetapi karena pengadilan yang terkena atau yang dilindungi, ada semacam kemungkinan bisa karena ada *conflict of interest* pada pengadilan atau hakim. Apakah mungkin ada jaminan peradilan yang *fair* dan *impartial* dalam perkara *contempt of court*.

Berdasarkan catatan di atas, ada satu pelajaran yang musti diperhatikan yaitu ada satu asas atau prinsip tetapi menghasilkan sesuatu yang dapat bertentangan satu sama lain karena kepentingan (*interest*), tujuan akhir (*final end*), dan manfaat yang hendak dicapai berbeda.

Dalam negara demokrasi dan negara hukum atau negara hukum demokratik (*demokratische rechtsstaat*), kekuasaan

⁴. Demokrasi tidak hanya berkembang melalui kesigapan badan legislatif, tetapi juga melalui perawatan dan bimbingan pendapat umum dan terutama pers sebagai sarana mengartikulasikan berbagai pendapat. (J.N. Pandey, *ibid*, hlm. 179).

kehakiman yang merdeka, hakim yang bebas dan pers yang merdeka sama-sama merupakan satu kemestian.

Tetapi apabila masing-masing hanya menegakkan kemerdekaan atau kebebasannya sendiri, maka akan meniadakan atau merusak tujuan kemerdekaan atau kebebasan itu sendiri. Telah lama dikenal (paling tidak, disebutkan), pers sebagai cabang kekuasaan keempat (*the fourth power*) di samping cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Fungsi esensial pers sebagai cabang kekuasaan keempat adalah untuk mengontrol dan sekaligus menjaga keseimbangan antar cabang-cabang kekuasaan yang lain. Selain itu pers sebagai cabang kekuasaan keempat memfungsikan secara nyata pengawasan dan kendali publik terhadap kekuasaan. Pers adalah perwujudan *public sovereignty* terhadap kekuasaan. Fungsi kontrol pers meliputi mengeritik, menilai dan menyampaikan kepada publik untuk menjamin agar semua kegiatan berbagai cabang kekuasaan sesuai dengan kehendak dan harapan publik.

Di pihak lain, betapa penting kekuasaan kehakiman atau hakim yang independen, terhormat dan dihormati untuk menjamin terwujudnya keadilan. Bahkan ada penulis yang mengatakan, esensi *contempt of court* bukanlah untuk menjaga pengadilan atau hakim, melainkan menjaga keadilan (*justice*) itu sendiri. Setiap upaya mempengaruhi hakim atau memaksa hakim, yang dipertaruhkan adalah keadilan. Karena itu betapa penting menjaga kekuasaan kehakiman yang merdeka atau hakim yang bebas. Namun, ada beberapa persoalan yang dihadapi.

Pertama, dalam negara yang menjalankan demokrasi dan negara hukum, semua kekuasaan harus dapat dikontrol agar selalu berjalan sesuai dengan kehendak rakyat (tunduk pada kemauan rakyat).

Kedua, Kekuasaan mengandung dorongan atau godaan untuk

disalahgunakan bahkan sewenang-wenang (ajaran Montesquieu dan Lord Acton).

Ketiga, Paling tidak kenyataan di negara kita, pengadilan atau hakim menjadi salah satu berita sehari-hari penyalahgunaan kekuasaan.

Apakah pranata *contempt of court* tidak akan dimanfaatkan sebagai pelindung penyalahgunaan kekuasaan, perbuatan sewenang-wenang yang menghancurkan keadilan. Dengan demikian, kontrol terhadap pengadilan atau hakim, selain menjamin pelaksanaan kemerdekaan pers, juga untuk menjamin perwujudan keadilan.

D. *Contempt of Court* dan Pers di Indonesia

Judul rubrik ini sebenarnya tidak begitu tepat, karena hingga saat ini di Indonesia tidak ada pranata *contempt of court*. Apakah dapat diartikan pers dapat memberitakan atau menyiarkan mengenai pengadilan termasuk melecehkan peradilan atau hakim tanpa batas. Tidak! Walaupun tidak ada undang-undang *contempt of court*, pers tidak dapat (tidak diperbolehkan) memberitakan, menyiarkan, apalagi melecehkan (meremehkan) pengadilan atau hakim.

Pertama, pers terikat pada Kode Etik Jurnalistik (KEJ). Menurut KEJ, wartawan (pers) tidak membuat berita yang menghakimi, tidak menyiarkan korban kejahatan kesusilaan, tidak menyebutkan identitas anak yang menjadi pelaku kejahatan. Semestinya, wartawan (pers) tidak dibenarkan memberitakan atau menyiarkan penyelidikan dan penyidikan. Pada tingkat penyelidikan dan penyidikan, wartawan tidak dibenarkan menulis nama lengkap terperiksa atau identitas lain yang akan menjadi informasi untuk mengenali yang bersangkutan. Juga, semestinya wartawan (pers)

tidak boleh memberitakan atau menyiarkan wanita yang tersangkut tindakan asusila (baik sebagai korban atau pelaku), dan perkara rumah tangga (*domestic cases*).

Kedua, wartawan (pers) wajib menghormati asas-asas umum keadilan (*general principles of justice*), kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim.

Ketiga, wartawan (pers) dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang diatur hukum pidana seperti pelanggaran privasi (*privacy*), perbuatan tidak menyenangkan atau fitnah, dan lain-lain.

Jakarta, Juli 2012

Hak atas Kebebasan Berekspresi dan Mengeluarkan Pendapat

A. Hak Mengeluarkan Pendapat sebagai Hak Asasi

Dalam berbagai dokumen resmi, seperti dalam UUD hak atas kebebasan berekspresi (*the rights to freedom of expression*), lazim disenapaskan dengan hak atas kebebasan berpendapat (*the right to freedom of opinion*) sehingga lazim disebut *the right to freedom of expression and opinion*. Ada pula yang menggunakan ungkapan hak atas kebebasan berbicara dan berekspresi (*freedom of speech and expression*). Perbedaan ungkapan tersebut secara maknawi sama dengan maksud yang sama pula.

Sebagian ahli pikir mengutarakan, hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat merupakan hak yang paling penting di antara seluruh rangkaian hak asasi, terutama ditinjau sebagai suatu hak politik (*political right*). Hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat dipandang sebagai salah satu kunci demokrasi. Hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat diperlukan untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel dan tunduk pada kemauan umum (Rousseau menyebutnya *general will*). Melalui penggunaan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat, memungkinkan pemerintahan senantiasa dalam pengawasan dan kendali umum (*public control and direction*).

Perdebatan paling intens dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) antara Hatta dan Yamin di satu pihak dengan Supomo dan Soekarno di pihak lain mengenai hak asasi dalam UUD, berpusat terutama pada

hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan hak mengeluarkan pikiran. Akhirnya, sebagai semacam *gentlement agreement*, dimuat dalam Pasal 28. Secara harfiah pasal ini hanyalah pasal penunjuk untuk mengatur dalam undang-undang. Secara hakiki, adalah pengakuan terhadap eksistensi hak atas kebebasan berapat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran. Undang-undang yang akan dibuat (undang-undang organik), tidak mungkin meniadakan hak-hak tersebut.

Seperti pernah saya tulis, Supomo sama sekali bukan tidak mengakui atau menolak hak asasi manusia. Beliau hanya keberatan (begitu pula Soekarno) kalau dimuat dalam UUD. Selain atas alasan tidak sesuai dengan paham kekeluargaan (*integralistik*), memasukkan hak asasi ke dalam UUD berarti akan didapati dualisme yaitu paham kekeluargaan dan paham individualisme. Supomo tidak keberatan kalau diatur dalam undang-undang. Hatta sendiri dapat menerima rumusan Pasal 28. Bagi beliau yang penting adalah pengakuan atas eksistensi hak-hak tersebut, bukan soal di dalam atau di luar UUD.¹

B. Lingkup Hak atas Kebebasan Berekspresi dan Berpendapat

Sepintas lalu telah dicatat, hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat (berbicara), sebagai hak politik (*political right*). Hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat juga merupakan hak individual (*individual right* atau *civil right*). Kadang-kadang dalam penggunaannya menimbulkan kegaduhan. Di permukaan nampak sebagai hak pribadi, tetapi di dalamnya adalah perwujudan

¹ Bagir Manan, *Soepomo dan Hak Asasi Manusia*, 2009

hak politik. Suatu pertunjukan sandiwara, di permukaan sebagai bagian dari penggunaan hak pribadi, tetapi secara substantif adalah perwujudan hak politik (isi sandiwara bersifat politik). Sandiwara sebagai wujud kebebasan pribadi sekalipun dipergunakan untuk mewujudkan hak politik.

Hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat adalah hak untuk mengekspresikan secara bebas keyakinan dan pendapat melalui kata-kata (secara lisan), tertulis, cetakan, gambar-gambar dan lain-lain. Termasuk kebebasan berekspresi dan berpendapat oleh media atau cara-cara tertentu seperti melalui isyarat, atau tanda-tanda atau cara-cara lain. Hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat termasuk kebebasan melakukan publikasi dan kemerdekaan pers.² Lebih lanjut, Pandey menyebutkan, ada empat tujuan utama hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat:

- (1) *It helps individual to attain self fulfillment* (membantu seseorang mencapai kepuasan).
- (2) *It assist in the discovery of truth* (membantu menemukan kebenaran).
- (3) *It strengthens the capacity of individual in participating in decision making* (memperkokoh kemampuan individual turut serta dalam mengambil keputusan).
- (4) *It provides mechanism by which it would be possible to establish reasonable balance between stabilise and social change* (Menyediakan mekanisme yang memungkinkan membangun keseimbangan yang layak antara stabilitas dan perubahan sosial).³

² J.N. Pandey, *Constitutional of India*, 43rd ed, CLA, Allahabad, 2006, hlm.168

³ *Ibid.*

Untuk memperoleh gambaran mengenai penerapan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat akan dicatat pernyataan-pernyataan hakim di Amerika Serikat dan Inggris:

1. Amerika Serikat

Sebelum mencatat pernyataan hakim (dalam perkara), perlu terlebih dahulu diutarakan beberapa dokumen yang bertalian dengan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat:

a. *Virginia Bill Of Rights* (12 Juni 1776).⁴

Dalam deklarasi ini didapati pernyataan sebagai dasar kebebasan berekspresi dan berpendapat, khususnya kemerdekaan pers. Dalam Pasal 12 dinyatakan: *“That the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty, and can never be restrained but by despotic government”*⁵ (Bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu benteng besar kebebasan, dan tidak akan pernah dapat dibatasi (dikekang), kecuali oleh suatu pemerintahan dispotik).

Secara tersirat, hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat tercakup dalam makna kebebasan (*liberty*). Dalam Pasal 1 Pernyataan Virginia disebutkan: *“That all man by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, ... enjoyment of life and liberty...”* (Bahwa manusia secara alamiah sama-sama merdeka atau bebas, dan memiliki berbagai hak yang melekat, yaitu (antara lain) ... hak atas kenikmatan hidup dan kebebasan ...”).

b. *Declaration of Independence* (4 Juli 1776):

⁴. Ditetapkan sebelum Pernyataan Kemerdekaan (*Declaration of Independence*) 4 Juli 1776.

⁵. *Section 12*: “Bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu benteng besar kebebasan, dan tidak akan pernah dapat dibatasi (dikekang), kecuali oleh suatu pemerintahan dispotik”.

Dalam “*Declaration of Independence*” tidak didapati secara langsung jaminan atas kebebasan berekspresi dan berpendapat. Berbeda dengan Pernyataan Virginia yang secara ekspresis mencantumkan jaminan kemerdekaan pers, sebagai satu bagian yang tidak terpisahkan dari hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat. *Declaration of Independence* lebih menekankan pada alasan-alasan deklarasi dengan menunjukkan berbagai kesalahan pemerintah Inggris (Raja) sebagai penjajah. Hal yang berkaitan dengan kebebasan (termasuk kebebasan berekspresi dan berpendapat), tersirat dalam Alinea Kedua (antara lain): “*we hold these truths to be self-evident, **that all men are created equal**, that they are endowed by the Creator with certain inalienable rights; that among of these, are **life, liberty**, and the pursuit of happiness*” (Kami meyakini kebenaran (yang telah disebutkan di atas), bahwa semua orang diciptakan sama, bahwa oleh Pencipta mereka dibekali dengan berbagai hak yang tidak terpisahkan atau hak yang senantiasa melekat, di antaranya hak atas kehidupan, kebebasan, dan mendapatkan kebahagiaan).

c. Undang-Undang Dasar

Undang-Undang Dasar disetujui Konvensi tanggal 17 September 1787 dan mulai berlaku efektif 4 Maret 1789, sama sekali tidak memuat hak-hak asasi termasuk hak atas kebebasan berekspresi dan menyatakan pendapat. Bahkan di masa Konfederasi didapati ketentuan-ketentuan yang bersifat diskriminatif terhadap orang kulit hitam dan membenarkan perbudakan. Misalnya, Kongres (*Congress*) dilarang membuat undang-undang yang akan meniadakan atau menghalangi hak atas kepemilikan budak hitam (*No ... law denying or impairing the right of property in negro slaves shall be passed*, UUD Konfederasi (1861), Pasal I, ayat (9), angka 4). Larangan perbudakan baru diatur dalam Amandemen Ke-XIII, 1865: “*Neither slavery nor involuntary servitude except as*

a punishment for crime where of the party shall have been duly convicted, shall exist within the United States, or any other place subject to their jurisdiction” (Di Amerika Serikat, atau di tempat-tempat lain yang ada dalam kekuasaan Amerika Serikat, dilarang ada perbudakan atau peruluran (bekerja bukan atas kemauan sendiri), kecuali sebagai pelaksanaan pidana).

Berbagai hak asasi manusia baru kemudian diatur (antara lain) dalam:

(1) **Amandemen I:** *“Congress shall make no law respecting ... abridging the freedom of speech or the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for redress of grievances”* (Kongres dilarang membuat undang-undang yang akan membatasi kebebasan berbicara, kebebasan pers, hak melakukan rapat secara damai, atau menyampaikan petisi kepada Pemerintah menuntut pemulihan suatu kerugian). Amandemen Ke-I ini merupakan satu kesatuan sepuluh amandemen yang ditetapkan serentak pada tahun 1791 (dua tahun setelah UUD berlaku), karena itu lazim disebut *The First Ten Amendments*, dan karena mengatur hak-hak asasi, disebut juga *Bill Of Rights Amendments*.

(2) **Amandemen XV (1870):** *“The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any of the State on account of race, color, or previous condition of servitude”* (Hak warga negara Amerika Serikat untuk memilih tidak boleh dilarang atau dibatasi baik oleh pemerintah federal (Amerika Serikat) maupun oleh suatu negara bagian atas dasar ras, warna kulit atau latar belakang perbudakan). Dalam Amandemen Ke-XIX (1920) ditambah dengan larangan pembatasan hak memilih atas dasar jenis kelamin (*sex*). Amandemen XIX memberikan hak suara (hak memilih) untuk kaum perempuan. Hak atas kebebasan

memilih merupakan bagian dari kebebasan berpendapat dalam rangkaian hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat.

Meskipun sepintas lalu, UUD (dan Amandemen) tidak terlalu banyak mengatur, tetapi jaminan dan perlindungan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat, sangat diperkaya atau diperluas oleh (melalui) putusan hakim.

Bagaimana pengadilan menentukan hak atas kebebasan berekspresi dilindungi atau tidak dilindungi?

Steven L. Emanuel⁶ menggunakan susunan sebagaimana dicatat di bawah ini. Untuk menentukan hak atas kebebasan berekspresi dilindungi, dibedakan antara *content based category* dan *neutral based category*.

Content based category dibedakan antara yang dilindungi (*protected*) dan yang tidak dilindungi (*unprotected*). Hak atas kebebasan berekspresi yang tidak dilindungi, antara lain, fitnah, pencemaran nama baik, perbuatan tidak menyenangkan, menganjurkan melakukan perbuatan melanggar hukum, ucapan-ucapan yang disebut *fighting words*. Ekspresi di luar yang tidak dilindungi tergolong sebagai dilindungi. Tindakan pemerintah untuk membatasi *content based* yang dilindungi akan dianggap inkonstitusional, kecuali pemerintah dapat menunjukkan pembatasan itu diperlukan sebagai suatu keterpaksaan untuk mencapai sasaran tertentu (*compelling governmental objective*) dan sebagai suatu keperluan yang tidak dapat dihindari (*necessary*). Mengenai *neutral based category*, pembatasan atas hak kebebasan berekspresi - antara lain - harus dapat menunjukkan suatu *significant governmental interest*.

⁶ Steven L. Emanuel, *Constitutional Law*, ed. ke 18 (dibantu Prof. David M. Treiman), Emanuel, 1976, hlm. 414 dst.

2. Inggris

Baru tahun 1998, Inggris memiliki undang-undang tentang hak asasi (*Human Rights Act*, 1998). Undang-undang ini dibuat setelah Inggris menjadi anggota Uni Eropa. Sebelumnya, hak asasi termasuk hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat (berbicara) dijalankan atas dasar *common law* dan putusan-putusan hakim. Ada juga dasar-dasar tertulis, seperti *Magna Carta* (1214), dan *Bill of Rights* (1698).

C. Hak atas Kebebasan Ekspresi dan Berpendapat dalam UUD 1945

UUD 1945 memuat beberapa ketentuan mengenai hak atas kebebasan ekspresi dan berpendapat (berbicara).

1. Pasal 28, "*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*". (cetak miring: Pen).
2. Pasal 28E ayat (2), "*Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya*" (cetak miring: Pen).
3. Pasal 28E ayat (3), "*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat*" (cetak miring: Pen).
4. Pasal 28F, "*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” (cetak miring: Pen).⁷

Sebelum perubahan, sangat kuat pandangan, berbagai pelanggaran hak asasi, karena UUD 1945 tidak cukup memuat ketentuan mengenai hak asasi (hanya Pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29). Kenyataan historis menunjukkan, pelanggaran hak asasi tidak terutama ditentukan ada atau tidak ada pengaturan dalam UUD atau suatu undang-undang. Yang menentukan ada atau tidak ada perlindungan hak asasi adalah tatanan politik yang dijalankan. Inggris yang tidak pernah memiliki UUD, tetapi hak asasi tegak dengan baik sebagai bagian dari pelaksanaan demokrasi dan negara hukum. Sebaliknya, kita menyaksikan betapa banyak negara yang memiliki UUD dengan muatan hak asasi yang lengkap, tetapi yang terjadi adalah pelanggaran hak asasi.

Pelanggaran hak asasi di Indonesia (di masa Orde Lama dan Orde Baru) terjadi karena pemerintahan otoriter (kediktatoran). Secara hukum, walaupun UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak memuat hak asasi yang memuaskan, tetapi melalui Pasal II Aturan Peralihan dapat menerapkan ketentuan-ketentuan hak asasi yang diatur dalam UUDS '50. Melalui Pasal II, kita mengakui dan menjalankan aturan dari masa Hindia Belanda, sehingga tidak ada alasan untuk menolak menjalankan hak asasi yang dimuat dalam UUDS '50. Lagi-lagi bukan hukum yang menjadi penghalang, tetapi tata politik yang dengan sengaja tidak menjunjung hak asasi.

Kecuali hak atas kemerdekaan pikiran seperti disebut Pasal 28 I, hak-hak atas kebebasan ekspresi dan berpendapat (berbicara) yang disebutkan di atas tidak berlaku absolut (dapat dibatasi) yang diatur dalam beberapa undang-undang: Undang-

⁷ Hak atas kebebasan berekspresi yang diatur dalam Pasal 28 F menyangkut *hak untuk mengetahui (the right to know)* dan *kemerdekaan pers*.

Undang Kebebasan Informasi, Undang-Undang Inteligen, Undang-Undang Rahasia Negara (masih RUU), Undang-Undang Pornografi). Pembatasan-pembatasan yang diatur dalam undang-undang yang disebutkan di atas didapati juga diberbagai negara lain. Di Inggris ada *The Official Secret Act* (sudah ada sejak 1911 dan terakhir tahun 1998), *The Data Protection Act* (1998), *Environmental Information Regulation 1992*, diubah terakhir 1998, *The Freedom of Information Act* (2000). Begitu pula di Amerika Serikat. Meskipun UUD (Amandemen I) melarang Kongres membuat undang-undang tentang pers, tetapi ada berbagai undang-undang yang membatasi hak atas kebebasan ekspresi dan menyatakan pendapat seperti: *The freedom of Information Act*, *National Security Act*, dan lain-lain.

Pada bagian lain tulisan ini telah diuraikan dasar-dasar (pembenaran) pembatasan hak atas kebebasan ekspresi dan berpendapat. Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999), memuat pula sejumlah pembatasan kemerdekaan pers:

1. **Pasal 5 ayat (1)**, “Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini *dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tidak bersalah*”. Pembatasan ini bersifat *self restraint*.

2. **Pasal 13**, Perusahaan pers *dilarang memuat iklan*:

a. yang berakibat merendahkan martabat suatu agama dan atau mengganggu kerukunan hidup antar umat beragama, serta bertentangan dengan rasa kesusilaan masyarakat;

b. minuman keras, narkotika, psikotropika, dan zat aditif lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

c. peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok.

Selain dalam UU Pers, pembatasan berita dan siaran juga didapati dalam Kode Etik Jurnalistik (KEJ).

1. Pasal 4, “Wartawan Indonesia tidak membuat berita bohong, fitnah, sadis, dan cabul”.
2. Pasal 5, “Wartawan Indonesia tidak menyebutkan dan menyiarkan identitas korban kejahatan susila dan tidak menyebutkan identitas anak yang menjadi pelaku kejahatan.
3. Pasal 8, “Wartawan Indonesia tidak menulis atau menyiarkan berita berdasarkan purbasangka atau diskriminasi terhadap seseorang atas dasar perbedaan suku, warna kulit, agama, jenis kelamin, dan bahasa serta tidak merendahkan martabat orang lemah, miskin, sakit, cacat jiwa atau cacat jasmani.
4. Pasal 9, “Wartawan Indonesia menghormati hak narasumber tentang kehidupan pribadinya kecuali untuk kepentingan publik.
5. Pembatasan-pembatasan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat

Sekedar orientasi, di bawah ini dicatat pembatasan-pembatasan yang diatur atau dijalankan di beberapa negara.

a. Inggris⁸

a. 1. Pembatasan untuk melindungi kepentingan negara atau pemerintah.

Sekedar menyampaikan kritik, menyerang atau mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah, tidak serta merta dapat diperkarakan secara pidana atau keperdataan,

⁸. Bahan diambil dari Helen Fenwick- Gaven Phillipson, *Public and Human Rights*, Covendish, 2006, him 907 dst.

kecuali kalau melanggar pembatasan-pembatasan yang diatur dalam *Official Secret Act (1989)*, *Government Code on Access to Information*, atau melanggar pembatasan yang diatur dalam *Freedom of Information Act (2000)*.

Suatu pembicaraan (*speech*) atau pendapat dapat digolongkan sebagai menghasut apabila bermaksud menyebarkan kebencian, atau merendahkan martabat pemerintah, mengganti pemerintahan dengan cara-cara yang bertentangan dengan hukum, atau menyebarkan kebencian antar kelompok dalam masyarakat. Selain itu, masih ada cara-cara lain untuk membatasi hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat, antara lain, pembatasan untuk memberitakan, menyiarkan atau mengungkapkan kepada publik sesuatu yang menurut undang-undang atau kesepakatan wajib dirahasiakan (*break of confidence*). Pembatasan juga dapat diterapkan pada pemberitaan atau siaran politik (*political braadcasting*). Namun, ada kemungkinan perbuatan membuka rahasia tidak melanggar hukum apabila ada kepentingan umum yang lebih besar untuk mengetahui rahasia tersebut. Selain itu, dapat pula ditambahkan, membuka rahasia dapat dibenarkan apabila yang dirahasiakan merupakan bagian dari rangkaian perbuatan melanggar hukum, seperti kasus *Watergate* di Amerika Serikat.

a. 2. Pembatasan demi kepentingan penegakan hukum (peradilan).

Pembatasan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat (memberitakan, menyiarkan), dapat dibenarkan apabila akan (dapat) mempengaruhi jalannya peradilan atau mempengaruhi suatu peristiwa yang masih dalam penyelidikan atau penyidikan.

Pengertian, demi kepentingan penegakan hukum atau peradilan bertujuan untuk menjaga agar prinsip-prinsip peradilan

yang adil dan benar tetap terjamin (seperti demi kepentingan pencari keadilan (*justitiabelen*) atau terdakwa. Para terdakwa, meskipun telah sangat nyata melakukan pelanggaran, tetapi berhak atas perlindungan (hak asasi dan hak hukum) dan jaminan keadilan.

Di Inggris, pelanggaran terhadap pembatasan ini termasuk *contempt of court*. Perlu pula dicatat mengenai kewajiban wartawan merahasiakan sumber berita (*protection for journalistic sources*). Hakim dilarang (tidak dibenarkan) menuntut (meminta) agar sumber berita diungkapkan, kecuali benar-benar diperlukan demi keadilan (*the interest of justice*), atau keamanan nasional (*national security*), atau untuk mencegah terjadi ketidaktertiban atau suatu perbuatan pidana. Tetapi hemat saya, hanya hakim yang dapat mempertimbangkan soal-soal keadilan, keamanan nasional atau faktor untuk mencegah ketidaktertiban atau pelanggaran hukum.

a. 3. Pembatasan atas dasar pertimbangan moral (*restraining on moral grounds*).

Di Inggris ada *Obscene Publications Act (1959 jo. 1964)*. Undang-undang ini melarang publikasi sesuatu muatan cabul (*obscene*) yang (akan) merusak akhlak, kecuali apabila publikasi tersebut untuk kepentingan ilmu pengetahuan, kesusastraan (*literature*), atau sebagai obyek pengajaran yang penting untuk umum (*general concern*).

Dalam praktek, tidak mudah menentukan “merusak atau belum merusak akhlak”.

b. Amerika Serikat⁹

Berbagai pembatasan atas kebebasan hak berekspresi

⁹. Bahan diambil dari Harold J. Spaeth - Edward Conrod Smite, *The Constitution of The United States*, Collins.

dan berpendapat dikukuhkan (melalui) putusan pengadilan, cq. Mahkamah Agung.

- b.1. Dalam kasus *Schenk vs US* (1919), Hakim Agung Douglas Holmes (atas nama majelis) mengutarakan pembatasan dapat dilakukan dalam hal ucapan yang dipergunakan menimbulkan *"a clear and present danger"*.
- b.2. Dalam kasus *Whitney vs California* (1919), terdakwa dipersalahkan karena menggunakan kata-kata (*speech*) menganjurkan melakukan sabotase, kekerasan, dan teror untuk mendorong perubahan ekonomi dan politik.
- b.3. Dalam kasus *Chaplinsky vs New Hampshire* (1942), hakim memutuskan kebebasan berbicara tidak termasuk menggunakan kata-kata cabul (*lewd, obscene*), kata-kata jorok (*propane*), kata-kata fitnah, atau kata-kata yang bersifat mengutuk yang secara langsung akan menimbulkan gangguan terhadap ketenteraman.
- b.4. Kasus *American Communications Association vs Douds* (1950). Pengadilan berpendapat, Kongres dapat membatasi hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat untuk mencegah suatu pemogokan politik yang digerakkan oleh para agitator yang menyelusupi gerakan buruh.
- b.5. Kasus *Dennis vs United States* (1951). Pengadilan membenarkan pembedaan terhadap terdakwa yang dengan sengaja menganjurkan dan mengajarkan untuk menggulingkan pemerintah secara paksa dan kekerasan. Tindakan untuk mencegah segala bahaya membenarkan pembatasan hak berbicara.

- b.6. Kasus *Adler vs Board of Education* (1952). Pengadilan membenarkan undang-undang yang melarang orang-orang yang menganjurkan menggulingkan pemerintah dengan paksa dan kekerasan menduduki suatu posisi di sekolah milik pemerintah. Lihat juga kasus *Scales Vs United States* (1961). Tetapi dalam kasus *Brandenburg Vs Ohio* (1969), sekedar menganjurkan menggulingkan pemerintah secara paksa dan melawan hukum tidak dilarang, kecuali anjuran itu secara langsung diikuti perbuatan yang bertentangan dengan hukum.
- b.7. Kasus *Yates vs United States* (1957). Sekedar membela suatu filsafat revolusioner (seperti marxisme) tidak cukup dijadikan alasan untuk membatasi hak berekspresi dan berpendapat (berbicara), kecuali dapat dibuktikan menganjurkan dan mendorong orang-orang menggulingkan pemerintah secara paksa dan mendorong (*inciting*) atau menimbulkan perbuatan melanggar hukum termasuk kemungkinan mendorong atau menimbulkan tindakan melanggar hukum.

c. India¹⁰

UUD India (Pasal 19 ayat 2) memuat dasar-dasar pembatasan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat (berbicara):

- (1) Keamanan negara (*Security of State*).
- (2) Hubungan baik dengan negara lain (*Friendly relations with foreign states*).
- (3) Ketertiban umum (*Public Order*).

¹⁰. Lihat, I.N. Pandey, loc., cit, hlm. 187 dst

- (4) Tuntutan moral (*Decency of morality*).
- (5) Pelecehan terhadap pengadilan (*Contempt of Court*).
- (6) Fitnah dan Penistaan (*Defamation*).
- (7) Menghasut melakukan kekerasan (*Incitement of offence*).
- (8) Kedaulatan dan Keutuhan Negara India (*Sovereignty and Integrity of India*).

Keamanan Negara (*Security of State*)

Masalah keamanan negara tidak dapat dipisahkan dari ketertiban umum (*public order*). Tidak semua peristiwa ketertiban umum dapat dijadikan alasan membatasi hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat (berbicara), demi kepentingan keamanan negara. Ketertiban umum yang bertalian dengan keamanan negara hanya apabila terjadi pemberontakan (*rebellion*), perang melawan negara (*waging war against the state*), huruhara (*insurrection*). Peristiwa-peristiwa seperti rapat tanpa izin atau tidak memberitahukan kepada yang berwajib, keributan (riot), perkelahian umum (*affray*), adalah suatu bentuk gangguan atas ketertiban umum tetapi belum menjadi ancaman terhadap keamanan negara. Termasuk pengertian keamanan negara, adalah ucapan-ucapan yang menganjurkan kekerasan, melakukan perbuatan melanggar hukum, menggulingkan pemerintahan yang sah, dan lain-lain ekspresi atau berpendapat semacam itu.

Hubungan persahabatan dengan negara-negara lain Pembatasan ini dimaksudkan untuk membatasi propaganda yang tidak layak terhadap negara sahabat. Seseorang (warga negara India) dapat dipidana karena melakukan perbuatan yang tidak menyenangkan (*libel*) terhadap pejabat-pejabat negara asing. Tetapi pembatasan ini tidak berlaku terhadap kritik-kritik yang disampaikan secara jujur terhadap pemerintah asing.

Ketertiban Umum

Di atas telah dijelaskan hubungan antar ketertiban umum dan keamanan negara. Dalam kasus Ramesh Thapper (1950), menyatakan; pelanggaran biasa (*ordinary breach*) atau pelanggaran yang bersifat lokal atas ketertiban umum tidak dapat dijadikan alasan membatasi hak atas kebebasan berekspresi atau berpendapat (berbicara). Ketertiban umum sebagai dasar membatasi hak kebebasan

berekspresi atau berpendapat (berbicara) harus dalam kaitan (konotasi) kedamaian, keselamatan dan ketertiban publik. Dengan perkataan lain, ketertiban umum sebagai dasar membatasi hak kebebasan berekspresi atau berpendapat diukur dari sejak mana terjadi gangguan terhadap masyarakat (bukan perorangan).

Suatu ekspresi atau pendapat (pembicaraan tertulis atau lisan) akan dipandang bertentangan dengan moral, khususnya dipandang cabul, apabila merusak akhlak (deprave) atau menimbulkan pikiran amoral bagi publik pendengar atau pembaca tertentu

Tuntutan Moral

Suatu ekspresi atau pendapat (pembicaraan tertulis atau lisan) akan dipandang bertentangan dengan moral khususnya dipandang cabul apabila merusak akhlak (*deprave*) atau menimbulkan pikiran amoral bagi publik pendengar atau pembaca tertentu. Dalam kasus *R v Hicklin Case* (Inggris) atau *Hicklin Rule*, disebutkan bahwa sesuatu publikasi dianggap cabul:

“... whether the tendency of matter charged as obscene is to deprave and corrupt those whose minds are open to such immoral influence and into those hands a publication of this sort is likely

to fall. Thus publication is obscene if it tends to produce lascivious thoughts and arouses lasful desire in the mind of substantial member of that public into those hands the book is likely to fall”:

Dari putusan ini, ada beberapa unsur utama suatu ekspresi atau publikasi tergolong sebagai perbuatan cabul.

Pertama, menimbulkan nafsu birahi.

Kedua, menimbulkan pikiran buruk sebagai akibat (pengaruh) dari publikasi yang amoral tersebut.

Ketiga, pengaruh buruk tersebut terhadap kelompok publik tertentu (bukan individual).

Menurut pendapat Pandey, *Hicklin Rule* sudah ketinggalan (*absolete*) dan tidak menentukan satu standar mengenai suatu publikasi yang dianggap cabul, bahkan cenderung membatasi hak atas kebebasan berbicara. Standar kecabulan (*obscenity*) berbeda-beda dari waktu-kewaktu dan dari tempat setempat.

Pelecehan terhadap Pengadilan

Di India ada “*Contempt of Court Act (1971)*. Undang-undang ini membedakan dua macam pelecehan terhadap pengadilan, yaitu: *civil contempt* dan *criminal contempt*.

Civil contempt mencakup dengan sengaja membangkang (*disobedience*) putusan, ketetapan, petunjuk, perintah atau proses lain di pengadilan, atau dengan sengaja menghalangi jalannya peradilan.

Criminal contempt, meliputi:

- (1) Mempermalukan atau bermaksud mempermalukan atau merendahkan atau bermaksud merendahkan pengadilan.

- (2) Berprasangka, atau mencampuri atau bermaksud mencampuri jalannya peradilan.
- (3) Mencampuri atau bermaksud mencampuri atau menghalang-halangi atau bermaksud menghalangi penyelenggaraan peradilan.

Tidak termasuk melecehkan pengadilan (*contempt of court*):

- (1) Publikasi atau penyebaran secara tidak sengaja atau tanpa maksud melanggar larangan yang tergolong *contempt of court* suatu badan peradilan (*innocent*).
- (2) Publikasi yang dilakukan secara *fair* dan aktual mengenai proses peradilan.
- (3) Kritik yang *fair* terhadap tindakan pengadilan.
- (4) Keluhan (*complaint*) terhadap pimpinan sidang yang dibuat atas dasar iktikad baik (*made in good faith*).
- (5) Publikasi secara *fair* suatu informasi mengenai persidangan di kamar-kamar (*chambers*) atau melalui kamera.

Di India, hakim boleh dikritik sepanjang dilakukan dengan iktikad baik.

Fitnah dan Penistaan

Fitnah atau penistaan adalah pernyataan yang merendahkan reputasi seseorang yang mencakup menyatakan rasa benci (kebencian), mengejek (*ridicule*), atau meremehkan atau melecehkan (*contempt*).

Menghasut Melakukan Kekerasan.

(lihat uraian putusan-putusan hakim di Amerika Serikat).

Keutuhan dan Kedaulatan Negara India

Tidak seorangpun menggunakan hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat yang mengancam atau menantang keutuhan dan kedaulatan negara India.

Jakarta, Juli 2012

Masa Depan Kemerdekaan Pers dan Independensi Media Indonesia¹

A. Perspektif Kemerdekaan Pers

Kemerdekaan pers dapat ditinjau dari berbagai perspektif. Dalam tulisan ini, akan dicatat dalam perspektif hukum dan politik.

1. Kemerdekaan pers dalam perspektif hukum atau tataran normatif. Kemerdekaan pers dalam tataran normatif, dapat dibedakan antara tataran konstitusional, tataran hukum internasional, dan undang-undang.

(1) Tataran Konstitusional.

UUD 1945 tidak secara eksplisit mencantumkan kemerdekaan pers. Hal ini berbeda dengan UUD Amerika Serikat (Amandemen Pertama, 1791) yang secara eksplisit melarang Kongres membuat undang-undang antara lain yang akan membatasi (mengurangi) kemerdekaan pers.² Meskipun

¹. Catatan ini semula dipersiapkan untuk musyawarah Serikat Penerbit Suratkabar (SPS) di Bali tanggal 7 Juni 2011. Saya mendadak berhalangan karena harus mendekam di rumah sakit. Minta maaf kepada panitia dan seluruh peserta musyawarah. Untuk penyajian sekarang ini telah diadakan berbagai tambahan.

². Selengkapny Amandemen Pertama menyebutkan: *"Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances."* (Kongres dilarang membuat undang-undang tentang agama, atau melarang menjalankan ibadah menurut suatu agama, atau membatasi (mengurangi) kemerdekaan berbicara atau kebebasan pers; atau hak rakyat untuk berserikat secara damai, dan mengajukan gugatan (tuntutan) terhadap Pemerintah untuk memperoleh ganti rugi (suatu pemulihan hak).

telah ada undang-undang yang menjamin kemerdekaan pers (terakhir, UU No. 40 Tahun 1999), ada yang tetap berpendapat akan lebih kokoh kalau dijamin UUD. Undang-undang lebih mudah dikesampingkan atau diganti, dibandingkan UUD. Memang UUD penting. Tetapi riwayat dunia membuktikan, betapa banyak ketentuan UUD yang sekedar menjadi rangkaian huruf mati (*de dode letter, the dead letter*), karena tidak dijalankan, termasuk di Indonesia (Orde Lama dan Orde Baru). Sebaliknya, ada negara-negara yang tidak memiliki UUD (seperti Inggris),³ tetapi melaksanakan kemerdekaan pers dengan baik. Bahkan di negara-negara seperti Inggris kemerdekaan pers dijalankan tidaklah terutama ditopang peraturan perundang-undangan, melainkan oleh hukum kebiasaan (*Common Law*) dan praktek ketatanegaraan (konvensi). Pelaksanaan kemerdekaan pers sangat ditentukan oleh tatanan politik atau sistem politik yang dijalankan secara nyata (konkret) yaitu demokrasi dan negara hukum, serta berbagai subsistem lain, seperti pelaksanaan hak asasi dan keterbukaan.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan yang digambarkan di atas, pengaturan dalam UUD atau undang-undang akan berguna kalau disertai kehadiran tatanan atau sistem yang menjunjung tinggi kemerdekaan pers yaitu demokrasi, negara hukum, penghormatan hak asasi manusia, dan lain-lain. Hanya dengan kehadiran tatanan atau sistem tersebut, ketentuan kemerdekaan pers dalam UUD akan menjadi aturan yang hidup (*the living law, the living Constitution, atau actual Constitution*). Demokrasi dan kemerdekaan pers merupakan dua sisi dari satu lembaran mata uang (*two sides of one coin*).

³. Tidak memiliki UUD tidak berarti tidak memiliki Konstitusi. Inggris memiliki Konstitusi tertulis (yang bersumber dari undang-undang), dan Konstitusi tidak tertulis (yang bersumber pada hukum kebiasaan atau *Common Law*, dan praktik ketatanegaraan atau konvensi).

Apakah karena UUD 1945 tidak memuat secara eksplisit kemerdekaan pers, dapat diartikan tidak ada jaminan kemerdekaan pers? Membaca berbagai UUD, cukup banyak yang tidak mencantumkan secara eksplisit kemerdekaan pers. Demikian pula berbagai dokumen hukum internasional atau regional. Hal tersebut sama sekali tidak menunjukkan kemerdekaan pers sesuatu yang tidak atau kurang penting. Kita mengetahui, solidaritas internasional yang begitu besar-termasuk terhadap pers Indonesia pada saat terjadi penahanan oleh penguasa atau pemberedelan terhadap pers, karena dianggap sebagai membelenggu kemerdekaan pers. Kemerdekaan pers melekat pada hak atas kebebasan berpendapat, kemerdekaan mengutarakan pikiran, kemerdekaan memperoleh dan menyebarkan informasi, kemerdekaan berkomunikasi atau kemerdekaan melakukan korespondensi. Dengan perkataan lain, kemerdekaan pers “implied” dalam berbagai hak atas kemerdekaan yang disebutkan di atas.

UUD 1945 memuat berbagai prinsip-prinsip kemerdekaan pers.

- a. Pasal 28: *“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”*
- b. Pasal 28E ayat (2): *“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.”*
- c. Pasal 28E ayat (3): *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”*
- d. Pasal 28F: *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi...serta berhak untuk mencari,*

memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Memang benar, berbagai hak di atas bersifat umum (berlaku untuk segala subyek dan aktivitas). Kemerdekaan pers adalah salah satu subyek yang dijamin berbagai ketentuan tersebut. Bahkan seperti dikatakan Richard Bellamy, pers dan dunia politik yang sangat memperoleh manfaat (berkepentingan) atas kemerdekaan mengutarakan pikiran, kemerdekaan berpendapat, memperoleh dan menyebarkan informasi.⁴

(2) Tataran Hukum Internasional

Dalam tataran hukum internasional, kemerdekaan pers terutama berkaitan dengan hak menyatakan pendapat, kebebasan komunikasi, kebebasan korespondensi. Sekedar beberapa contoh dapat disebutkan:

- a. *Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (UN, 1948)*, memuat ketentuan mengenai: “Larangan mencampuri korespondensi (Pasal 12), hak atas kemerdekaan pikiran (Pasal 18), hak atas kemerdekaan berpendapat dan berekspresi, termasuk hak atas kemerdekaan mencari, menerima, menyampaikan informasi, dan pemikiran (ide) melalui media (Pasal 19).”
- b. *International Covenant on Civil and Political Rights (UN, 1966)*. Memuat ketentuan mengenai: “Larangan mencampuri korespondensi (Pasal 17), hak atas kemerdekaan berpikir (Pasal 18), hak berpendapat, kemerdekaan berekspresi, kemerdekaan mencari, menerima, dan menyebarkan

⁴ Richard Bellamy, *Political Constitutionalism*, Cambridge, 2007.

informasi dan pemikiran (ide) baik secara lisan, tertulis atau dicetak, dalam bentuk karya seni, atau media apapun (Pasal 19).”

- c. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights)*, (Rome, 1950) memuat ketentuan: “Penghormatan atas korespondensi (Pasal 8), kemerdekaan berpikir (memiliki pikiran) (Pasal 9), hak atas kemerdekaan berekspresi termasuk kemerdekaan berpendapat, menerima dan menyebarkan informasi dan pikiran (ide).”
- d. *American Convention on Human Rights “Pact of San Jose Costa Rica*, 1969) memuat ketentuan: “Larangan untuk secara sewenang-wenang atau secara keji mencampuri (kebebasan) korespondensi (Pasal 11), kemerdekaan pikiran dan ekspresi, termasuk kemerdekaan mencari, menerima, dan menyebarkan informasi dan pemikiran (ide), baik secara lisan (dengan lisan), tulisan, cetakan, (dalam bentuk) hasil karya seni, atau media lain (Pasal 13), hak jawab dan koreksi (Pasal 14).”

Apakah atau bagaimanakah kaitan berbagai hak yang diatur dan dijamin hukum internasional dengan pers atau kemerdekaan pers?

Disebutkan, pers adalah wahana komunikasi atau sarana komunikasi. Komunikasi tidak hanya berkaitan dengan menyampaikan berita atau menyampaikan informasi tetapi meliputi pula pertukaran berita, pertukaran informasi, pertukaran pikiran, pertukaran pendapat, dan lain-lain. Melalui pertukaran tersebut, akan tumbuh proses dinamik dan kreativitas yang akan mendorong perubahan, kemajuan, pertambahan pengetahuan dan saling pengertian. Tanpa komunikasi, tidak mungkin dapat

tumbuh saling pengertian. Komunikasi akan menjadi suatu proses dinamik kalau dilakukan secara bebas (merdeka). Tanpa kebebasan (kemerdekaan), komunikasi hanya akan berjalan satu arah (*one way*), atau berjalan dalam jalur jalur yang berbeda satu sama lain, sehingga tidak mempunyai fungsi komunikasi, melainkan sekedar informasi tanpa kemungkinan umpan balik (*feedback*).

Pers merupakan sarana yang paling penting dan paling berpengaruh dalam lalu lintas informasi, pendapat, dan lain-lain fungsi komunikasi. Selain jangkauan yang jauh, pers dapat mengkomunikasikan dengan cepat segala informasi dan pendapat. Tanpa kemerdekaan atau kebebasan, tidak mungkin pertukaran informasi dan pendapat dapat disampaikan secara tepat dan benar. Dengan perkataan lain, kemerdekaan pers merupakan *conditio sine*

quanon untuk mengkomunikasikan dan menjamin perwujudan segala hak atas kemerdekaan yang telah dikemukakan dalam berbagai ketentuan di atas.

Pers merupakan sarana yang paling penting dan paling berpengaruh dalam lalu lintas informasi, pendapat, dan lain-lain fungsi komunikasi. Dengan perkataan lain, kemerdekaan pers merupakan conditio sine quanon untuk mengkomunikasikan dan menjamin perwujudan segala hak atas kemerdekaan

(3) Tataran Undang-Undang.

Ada berbagai undang-undang yang langsung atau berkaitan dengan pers.

- a. 1. UU Pers (UU No. 40 Tahun 1999).

Konsiderans a: *"Bahwa kemerdekaan pers merupakan*

salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 UUD 1945 harus dijamin.”

- a.2. **Konsiderans b:** “..... kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki....”
- a.3. **Pasal 2:** “Kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum.”
- a.4. **Pasal 4 ayat (1):** “Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi manusia.” Ayat (2): “Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan, atau larangan penyiaran.” Ayat (3): “Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi.”

1. KUHPidana dan undang-undang lain

Sejumlah ketentuan dalam KUHPidana dapat menjerat pers, seperti Pasal 163 bis, Pasal 207, Pasal 310, Pasal 314, Pasal 335, dan lain-lain. Pers juga dapat terjerat dan didakwa melakukan perbuatan pidana yang diatur dalam berbagai undang-undang lain, seperti UU ITE, UU KIP, UU Penyiaran, dan lain-lain. Selain jeratan pidana, pers dapat juga tersangkut dalam perkara keperdataan, seperti perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) yang menimbulkan kerugian kepada Penggugat, seperti pelanggaran privasi atau perbuatan melawan hukum lainnya.

Bagaimana agar instrumen hukum pidana yang bersifat represif dapat dihindari oleh pers?

Dari berbagai diskusi dan tulisan, telah dilakukan berbagai upaya dengan dasar-dasar berikut:

Pertama, UU Pers atau hukum pers atau hukum media pada umumnya, merupakan rezim hukum khusus untuk pers atau media. Karena itu, sepanjang suatu persoalan hukum atau perkara hukum berakar dari pelaksanaan fungsi atau aktivitas pers atau media (pelaksanaan tugas jurnalistik), sudah semestinya UU Pers atau hukum pers, atau hukum media didahulukan dibandingkan dengan hukum lain. Penegak hukum wajib mengaitkan dan mempertimbangkan UU Pers untuk menentukan sifat pidana suatu perbuatan pers (di dalam atau di luar pelaksanaan tugas jurnalistik), tanpa mempersoalkan sebagai *lex specialis* atau bukan *lex specialis* (UU Pers tidak mengatur pembedaan pers, sehingga tidak mungkin menerapkan prinsip *lex specialis* terhadap KUHPidana).

Kedua, sifat perbuatan pers. Sepanjang suatu perbuatan yang dikatakan melanggar hukum atau melawan hukum, terjadi karena atau akibat atau berada dalam lingkungan aktivitas pers atau pelaksanaan tugas jurnalistik (mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi melalui media pers), perbuatan tersebut harus diperiksa dan diselesaikan menurut atau berdasarkan UU Pers, atau hukum pers, atau hukum media pada umumnya.

Bagaimana UU Pers ditinjau dari perspektif UUD 1945 atau Konstitusi? Dalam tata perundang-undangan dikenal sebutan, undangundang organik (*organic laws, organiek wet*), yaitu undang-undang yang dibuat untuk melaksanakan perintah atau petunjuk UUD. Dalam teori perundang-undangan (*wetgevingstheorie*), undang-undang organik mempunyai (mengandung) sifat-sifat

konstitusional. Materi muatan undang-undang organik selalu dianggap mempunyai hubungan langsung dengan UUD, karena itu memiliki sifat-sifat konstitusional walaupun tidak sederajat UUD. Undang-undang organik senantiasa dipandang lebih penting dari undang-undang lain. Selain bersifat konstitusional, undang-undang organik berada dalam lapangan hukum ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*).

UU Pers merupakan undang-undang organik. Meskipun UUD tidak menyebut dan tidak memberikan perintah mengatur pers, tetapi Pasal 28, Pasal 28 E, dan Pasal 28 F (sebagaimana juga dalam hukum internasional dan di negara-negara lain) tidak mungkin dipisahkan dari pers. Meskipun, ketentuan-ketentuan yang disebutkan di atas, dapat juga dikaitkan dengan materi muatan lain di luar pers, tetapi pers dan seluk beluknya merupakan yang terpenting.

Sebagai undang-undang yang mempunyai sifat organik, UU Pers mempunyai sifat-sifat konstitusional, karena itu mempunyai kedudukan *primaat* atau *prevail* dibandingkan dengan undang-undang lain. Misalnya penerapan KUHPidana, harus terlebih dahulu dipertimbangkan dari asas-asas dan ketentuan UU Pers seperti kemerdekaan pers, dan berbagai ketentuan lain dalam UU Pers.

2. Kemerdekaan Pers dalam Tataran Politik.

Untuk kalangan orang-orang yang mempelajari politik atau ilmu politik, telah lama diketahui, kalau pers dimasukkan sebagai salah satu unsur struktur politik yaitu salah satu unsur infrastruktur politik (di samping partai politik, *pressure groups*, *interest groups*, dan lain-lain). Mengapa? Politik adalah tata cara mengelola publik melalui susunan kekuasaan. Salah satu aspek politik adalah *power game*. Apakah pers merupakan bagian atau

ikut dalam *power game*? Apabila *power game*, tidak semata-mata diartikan sebagai upaya memperoleh kekuasaan terhadap negara, melainkan termasuk juga mempengaruhi (pembentukan, susunan, jalannya pemerintahan), mengawasi dan mengkritik kekuasaan ada benarnya kalau pers termasuk komponen politik, walaupun tidak ikut duduk dalam kekuasaan atau menjadi alat kekuasaan.

Dalam demokrasi, fungsi politik pers meliputi-antara lain sebagai:

- (1) Sarana komunikasi politik. Melalui aktivitas pers, dilakukan berbagai wacana politik untuk menemukan pilihan (alternatif) politik. Ketersediaan alternatif merupakan salah satu unsur penting dalam mekanisme politik demokrasi.
- (2) Fungsi menuntun dan mengarahkan proses politik agar keputusan politik sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi menuju pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara.
- (3) Fungsi membentuk dan mempengaruhi pendapat umum, baik untuk menyokong maupun penolakan suatu kebijakan yang akan ditetapkan atau telah ditetapkan oleh yang berkuasa.
- (4) Fungsi pendidikan politik. Demokrasi membutuhkan kedewasaan politik (*political maturity*). Pers merupakan sarana efektif pendidikan politik, termasuk pertukaran gagasan dan pemikiran (Milton: *free market of ideas*), untuk membangun tatanan politik yang berdisiplin, bertanggung jawab, untuk mewujudkan cita-cita bernegara.
- (5) Fungsi partisipasi. Pers sebagai pranata sosial yang independen merupakan partisipan dalam demokrasi. Disamping itu, pers merupakan instrumen yang menyalurkan partisipasi masyarakat dalam kehidupan negara demokrasi. Salah satu aspek penting partisipasi pers dalam demokrasi yaitu fungsi kontrol agar pelaksana kekuasaan tidak melakukan kesalahan dan bertanggung jawab.

Tidak ada demokrasi tanpa pengawasan, tidak ada demokrasi tanpa pertanggungjawaban (*geen democratie zonder toezicht, geen democratie zonder verantwoordelijkheid*). Fungsi kekuasaan di satu pihak, dan fungsi kontrol di pihak lain, acap kali menimbulkan persoalan antara penguasa dan pers. Makin sensitif penguasa terhadap kontrol, makin rentan upaya menegakkan dan mempertahankan kemerdekaan pers. Demikian pula fungsi informasi. Makin intens pers menjalankan fungsi informasi, terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan, makin ada risiko pembatasan atau pengekan terhadap pers. Pengungkapan pers baik yang bersifat kontrol maupun informasi merupakan ajang yang paling sensitif bagi kemerdekaan pers.

Mengingat fungsi-fungsi di atas hanya akan berjalan wajar apabila ada demokrasi, maka betapa penting melihat perspektif dan prospek demokrasi di tanah air kita.

Masa depan demokrasi di Indonesia (termasuk di dalamnya kemerdekaan pers) akan ditentukan oleh sejumlah hal:

(1) Pemahaman tentang demokrasi

Sejak para *Founding Fathers* dan *Framers of the Constitution* memilih demokrasi sebagai salah satu dasar Indonesia merdeka⁵-demikian juga praktek dunia-demokrasi tidak lagi semata-mata sebagai pengertian politik tetapi juga sosial, khususnya demokrasi sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan umum. Demokrasi tidak akan berarti atau sedikit-tidaknya tidak akan berfungsi dengan baik, kalau tidak mewujudkan kesejahteraan sosial. Bagi bangsa Indonesia, kesejahteraan sosial merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keadilan sosial. Pada saat ini, publik tidak melihat atau merasakan kekuasaan demokrasi yang dijalankan, secara signifikan dilakukan dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan umum.

(2) Dukungan moral atau etik dan hukum

Meskipun dalam pengertian politik, demokrasi adalah suatu bentuk atau sistem kekuasaan, tetapi berbeda dengan bentuk atau sistem kekuasaan lain seperti sistem kekuasaan kediktatoran, kekuasaan otoriter, atau kekuasaan totaliter. Berjuang untuk meraih atau mempertahankan kekuasaan dalam demokrasi tidak boleh dilakukan dengan cara-cara penyalahgunaan kekuasaan, tingkah laku koruptif, atau menghalalkan segala cara. Berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan, perbuatan koruptif, dan tingkah laku menghalalkan segala cara sedang menggerogoti demokrasi kita. Suatu ancaman nyata terhadap demokrasi.

(3) Demokrasi tanpa dialog

Dialog merupakan perangkat mekanisme demokrasi. Tanpa dialog, demokrasi tidak akan memberi arti banyak, baik bagi jalannya kekuasaan maupun publik

Pada saat ini kita menikmati berbagai kebebasan demokrasi. Kita menikmati kemerdekaan pers. Pers bebas menyampaikan informasi, menjalankan kontrol, melakukan atau menyalurkan kritik, men-*challenge* kekuasaan dengan mengutarakan gagasan atau alternatif. Tetapi apabila tidak ada respons sehingga tidak ada dialog, kebebasan semacam itu tidak banyak berarti bagi demokrasi. Dialog atau respons bukan hanya berarti jawab-menjawab.

Dialog atau respons adalah media pertukaran pikiran secara terbuka, saling mengawasi (*mutual control*). Pertukaran pikiran secara terbuka (*openess*), *mutual control*, *checks and balances* merupakan instrumen-instrumen demokrasi yang sehat dan dewasa. Demokrasi tidak hanya menuntut hak atas kebebasan menyampaikan pendapat dan pikiran. Demokrasi menuntut juga hak untuk didengar dan kewajiban untuk mendengarkan.

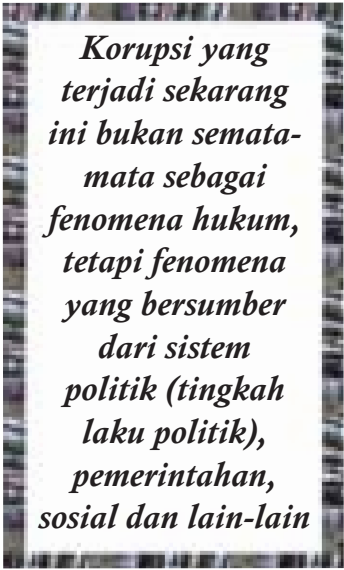
(4) Tingkah laku politik dan sosial

Almarhum Bung Hatta (*Demokrasi Kita*, 1960) mengutarakan, demokrasi akan bertahan hidup apabila berbagai kebebasan demokrasi disertai tanggung jawab dan toleransi.

Tanggung jawab tidak lain dari akuntabilitas. Dalam demokrasi (pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat), yang dimaksud akuntabilitas adalah akuntabilitas terhadap publik. Demokrasi menempatkan publik sebagai subyek kekuasaan bukan obyek kekuasaan. Sebagai subyek kekuasaan, kepentingan publik yang harus selalu menjadi sumber kekuatan kekuasaan.

Kepentingan publik dari seluruh rakyat Indonesia adalah perwujudan kesejahteraan umum, kecerdasan bangsa, sebesar-besarnya kemakmuran, dan keadilan sosial. Suatu kekuasaan demokrasi yang menuju pada proses sebaliknya (proses pemiskinan atau *verelendung process*) bukanlah demokrasi, tetapi suatu sistem yang acap kali diucapkan almarhum Bung Karno sebagai “*exploitation de l’homme par l’homme*” (bersumber dari ungkapan yang biasa dipakai kaum marxis sebagai salah satu ciri kapitalisme).

Memperhatikan tingkah laku para pelaku politik kita, sangat dikesankan kurangnya tanggung jawab publik. Tingkah laku politik didominasi oleh kekuasaan belaka (*power for the sake of power*) yang berkisar pada memperoleh dan mempertahankan kekuasaan belaka. Bahkan sangat terkesan



Korupsi yang terjadi sekarang ini bukan semata-mata sebagai fenomena hukum, tetapi fenomena yang bersumber dari sistem politik (tingkah laku politik), pemerintahan, sosial dan lain-lain

membenarkan segala cara. Tingkah laku politik semacam ini menjadi sumber utama korupsi. Dalam kaitan korupsi-dalam berbagai kesempatan saya mengatakan, korupsi yang terjadi sekarang ini bukan semata-mata sebagai fenomena hukum, tetapi fenomena yang bersumber dari sistem politik (tingkah laku politik), pemerintahan, sosial dan lain-lain. Semata-mata mengandalkan tangan hukum tanpa melakukan secara mendasar koreksi (*radical correction*) terhadap tatanan politik, pemerintahan, tingkah laku politik dan lain-lain, sulit akan berhasil dengan cepat bahkan mungkin sia-sia.

Kecenderungan tingkah laku politik semacam ini akan membenarkan ungkapan Montesquieu yang mengatakan siapapun yang memegang kekuasaan cenderung atau suka menyalahgunakan kekuasaan itu (*every man invested with power is apt to abuse it*), atau ungkapan lebih baru yang cukup populer di negeri kita dari Lord Acton yang menyatakan “*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.*”

(5) Peranan kaum terpelajar

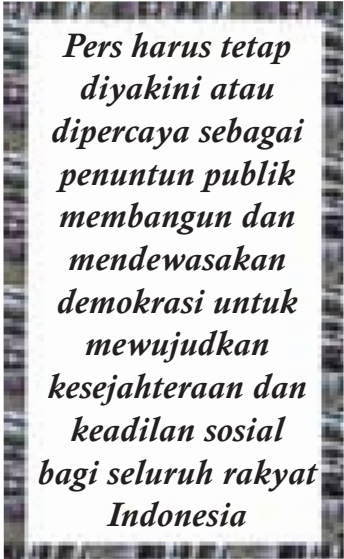
Dimana saja, dari dahulu sampai sekarang, kaum terpelajar atau kaum cerdik pandai yang membentuk dan membangun peradaban (*civilization*). Demikian pula di Indonesia. Perjuangan memerdekakan, mengisi kemerdekaan dan berbagai perubahan yang terjadi kemudian, selalu dimulai dan dipimpin kaum terpelajar. Tetapi pada saat ini, ada semacam kelompok kaum terpelajar kita. Tempat-tempat konsentrasi kaum terpelajar dikampus tenggelam dalam fenomena mereka sendiri (sebagai yang menekuni ilmu pengetahuan).

Pikiran-pikiran untuk *menchallenge* keadaan, koreksi, pembaharuan, dan perubahan menjadi sesuatu yang langka. Kaum terpelajar yang berada di tengah-tengah kekuasaan

(sebagai peserta atau pengamat) lebih dikenal sebagai elit politik (*political elites*) daripada sebagai elit terpelajar (*intellectual elites*). Tentu saja, ada sejumlah kaum terpelajar yang bekerja dengan tekun dan keras sebagai kelompok profesional. Kaum terpelajar yang menjadi elit politik tidak jarang terlibat pada pertarungan kepentingan kekuasaan. Kalau pun ada, mereka ditempatkan sebagai “kaum pinggiran” yang tidak mesti didengar, bahkan cenderung dianggap sebagai variabel pengganggu belaka.

(6) Peranan pers.

Meskipun tidak mungkin sama sekali meniadakan kecenderungan sikap politik partisan seluruh media, tetapi media yang sehat harus tetap memegang teguh beberapa hal yaitu: “kemerdekaan (kebebasan), independensi, sebagai suara publik (senantiasa bekerja untuk dan mengedepankan kepentingan publik).” Beberapa hal di atas hanya akan ada dan dapat dijalankan apabila ada demokrasi yang menjaga keterbukaan, akuntabilitas, jauh dari rasa takut (*freedom from fear*).



***Pers harus tetap
diyakini atau
dipercaya sebagai
penuntun publik
membangun dan
mendewasakan
demokrasi untuk
mewujudkan
kesejahteraan dan
keadilan sosial
bagi seluruh rakyat
Indonesia***

Tanpa demokrasi, tidak akan ada kemerdekaan pers, independensi pers, dan pers sebagai sarana publik. Karena itu baik untuk kepentingan sendiri maupun kepentingan publik pers wajib memelihara dan mengembangkan demokrasi dengan melaksanakan fungsi-fungsi pers dengan

baik terutama fungsi informasi, fungsi kontrol, dan fungsi pendidikan masyarakat.

Dalam beberapa kesempatan-terakhir pada saat penyerahan sertifikat wartawan utama di Jakarta 25 Mei 2012 yang lalu-saya mengingatkan, sebagian orang merasa galau dihadapkan dengan berbagai situasi politik, pemerintahan dan lain-lain. Termasuk juga kegalauan dalam bentuk mengurangnya keyakinan terhadap berbagai pilar suprastruktur dan infrastruktur kita. Dalam keadaan seperti itu saya ingin mengulangi harapan, pers tidak menjadi sumber atau bagian dari kegalauan itu. Pers harus tetap diyakini atau dipercaya sebagai penuntun publik membangun dan mendewasakan demokrasi untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menjadilah penunjuk jalan yang dipercaya dan berdiri di depan yang tidak diragukan publik.

B. Masa Depan Independensi Media.

Ada berbagai faktor yang akan menentukan atau menjaga independensi media.

Pertama, peran demokrasi.

Pada rubrik A di atas, telah dicatat secara awam dan sederhana mengenai demokrasi dan keterkaitan yang erat dengan pers. Keberhasilan menumbuhkan demokrasi yang sehat dan dewasa, akan menyuburkan kemerdekaan dan membuka peluang independensi media. Ada tiga komponen demokrasi yang harus berjalan untuk mewujudkan demokrasi yang sehat dan dewasa yaitu keberhasilan institusionalisasi, keberhasilan proses, dan keberhasilan keluaran (*output*). Keberhasilan pelembagaan meliputi ketersediaan lingkungan jabatan jabatan demokrasi dan pengisian jabatan secara demokratis. Keberhasilan proses

terutama berkaitan dengan tingkah laku demokratis baik dalam arti politik maupun sosial. Keberhasilan keluasaan adalah keberhasilan demokrasi sebagai instrumen kesejahteraan rakyat. Keberhasilan tersebut ditentukan oleh perpaduan antara demokrasi sebagai fenomena politik, fenomena sosial, dan fenomena budaya.

Demokrasi tidak sehat dapat terjadi dalam demokrasi yang terlalu kuat (*too strong democracy*) atau demokrasi yang terlalu lemah (*too weak democracy*). Kedua situasi demokrasi itu dapat mempengaruhi independensi pers. Pada demokrasi yang terlalu kuat, pers dapat kehilangan kesanggupan men-*challenge* penguasa. Lebih-lebih lagi, kalau penguasa dilengkapi dengan aparat yang tanggap menghadapi pers (humas yang kuat, kelompok kerja khusus menghadapi pers). Pers menjadi tergantung pada arahan humas atau kelompok kerja pemerintah. Apabila perlu, membuat kebohongan atau memanipulasi, tetapi pers tidak berdaya menandingi. Apalagi kalau pemegang kekuasaan mempunyai pembawaan otoritarian dalam berdemokrasi.

Pada demokrasi yang lemah, baik karena tekanan otoritarian maupun karena kelemahan dalam menjalankan demokrasi, juga akan menjadi sumber kesulitan menjalankan pers yang merdeka dan independen. Pers setiap saat menghadapi purbasangka, bahkan menghadapi tindakan represif atau preventif.

Kedua, peran perusahaan pers.

Perkembangan pers sebagai usaha ekonomi (industri) tidak mungkin dihindari. Motif mencari laba (sebagai hakekat perusahaan bisnis), dapat berpengaruh pada kemerdekaan dan independensi pers. Lebih-lebih apabila disertai dengan konglomerasi melalui cara-cara seperti *merger*, akuisisi yang dapat menuju monopoli dan berbagai bentuk kendali lainnya. Aktivitas wartawan dan kebijakan pemberitaan (kebijakan redaksi) dapat sangat dipengaruhi oleh kepentingan perusahaan.

Pengaruh terhadap kemerdekaan dan independensi pers akan makin menajam apabila ada kolaborasi antara perusahaan pers dengan penguasa. Di Indonesia, pers daerah yang menjalin “kerjasama” dengan Pemerintah Daerah akan sangat dependen pada kepentingan pemerintah yang bersangkutan. Jaminan iklan, bantuan keuangan, dan lain-lain fasilitas, akan (harus) dibayar dengan melepaskan independensi (*no free lunch*).

Ketiga, peran pembentuk undang-undang.

Rubrik ini dapat dikaitkan dengan bahaya yang datang dari demokrasi. Undang-undang yang secara formal dibentuk secara demokratis (hasil musyawarah atau mayoritas) dapat menjadi ancaman bagi kemerdekaan pers (media). Berbagai undang-undang secara eksekutif membatasi kemerdekaan pers atau mengakibatkan pers kehilangan independensi. Ketentuan-ketentuan pengecualian dalam UU KIP, UU Rahasia Negara (sekarang masih RUU), UU intelijen (sekarang masih RUU), UU Hukum Pidana (sekarang masih RUU) mengandung potensi-potensi yang membatasi secara berlebihan kemerdekaan pers.

Keempat, peran masyarakat.

Masyarakat -dalam kenyataan- dapat menjadi faktor yang menekan kemerdekaan dan independensi media. Kekuasaan kaum modal, bukan saja dapat mempengaruhi independensi, tetapi melalui intimidasi, ancaman, atau kekerasan terhadap pers, dapat mengancam kemerdekaan pers. Demikian pula kelompok-kelompok penekan dapat pula menjadi ancaman terhadap kemerdekaan dan independen pers.

Kelima, peran pers.

Pers dapat juga berpengaruh terhadap kemerdekaan dan independensi pers itu sendiri. Pers dapat kehilangan kemerdekaan dan independensi karena:

- (1) Tingkah laku pers (wartawan) yang tidak mengindahkan kewajiban-kewajiban melaksanakan fungsi pers secara profesional, menjunjung kewajiban-kewajiban etik pers, terlalu menikmati kebebasan tanpa diiringi tanggung jawab dan disiplin.
- (2) Mutu pers yang rendah (tidak sanggup bersaing secara wajar), baik dalam rangka menghadapi kompetisi dari sesama perusahaan media, aneka ragam media baru, maupun mutu pekerja pers yang rendah (pengetahuan, keterampilan dan integritas).
- (3) Peran organisasi pers yang belum maksimal, bahkan acap kali bersedia berkolaborasi demi melaksanakan program yang akan menimbulkan “ewuh pakewuh” ketika dihadapkan pada persoalan kemerdekaan dan independensi pers.
- (4) Solidaritas yang rendah di kalangan pers. Ancaman atas kemerdekaan atau independensi yang dihadapi sebuah pers atau media tidak atau belum dirasakan sebagai ancaman terhadap seluruh pers. Rasa persaingan acap kali mengedepan daripada solidaritas.

Semoga pertemuan-pertemuan semacam ini tidak sekedar mengulang-ulang ungkapan umum kemerdekaan dan independensi pers atau media. Sudah waktunya, semua insan pers bersatu padu mengisi kemerdekaan dan independensi pers sebagai sarana mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara.

Jakarta, Juni 2011

Pers dan Transparansi Peradilan*

A. Cara dan Tujuan Pembatasan

Pada hari-hari ini, cukup banyak keluhan terhadap pers. Ada yang mengatakan, pers sudah kebablasan. Ada pula yang mengatakan pemberitaan atau penyiaran pers telah melampaui nilai-nilai toleransi kesusilaan, nilai keagamaan, atau nilai-nilai sopan santun yang hidup dalam masyarakat. Bahkan ada pula yang mengatakan pemberitaan atau penyiaran pers, merangsang atau mendorong-dorong timbulnya keresahan atau konflik.

Semua keluhan, dianggap bersumber dari kemerdekaan pers. Kemerdekaan pers telah dipergunakan secara berlebihan atau kebablasan. Menghadapi berbagai keluhan, pers patut bersyukur semua tetap sependapat, kemerdekaan pers adalah suatu kemestian. Pers merdeka merupakan bagian dari tuntutan demokrasi dan bagian dari hak asasi. Tidak kurang dari Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono, yang acap kali mendapat cipratan pemberitaan pers - dalam beberapa kesempatan, pers kita masih *on the right track*, walaupun di sana-sini perlu perbaikan. Yang dikehendaki adalah pembatasan-pembatasan. Komunitas pers sendiri sepakat dengan pembatasan-pembatasan. Pembatasan merupakan salah satu wujud tanggung jawab demokrasi.¹ Tanggung jawab sekaligus

* Disampaikan tanggal 1 April 2011 sebagai pembekalan untuk para hakim dan pejabat dilingkungan peradilan tata usaha negara RI yang diselenggarakan Ditjen. Badilumtun Mahkamah Agung memperingati hari jadi Peradilan TUN. Untuk publikasi ini, diadakan perbaikan dan tambahan-tambahan.

¹ Ungkapan "tanggung jawab dan toleransi, diambil dari Bung Hatta, Demokrasi Kita", 1960.

memuat makna responsibilitas dan akuntabilitas. Toleransi, adalah saling menghormati, saling menghargai, saling memelihara, saling menopang, saling melindungi menurut tatanan demokrasi yang sehat dan dewasa.

Persoalannya, bagaimana membatasi, apa yang dibatasi, dan tujuan membatasi?

Bagaimana membatasi, menyangkut cara membatasi. Dalam tatanan demokrasi dan negara hukum, ada dua cara pembatasan pers.

Pertama, melalui pembatasan oleh kalangan pers sendiri (*self restraint*). Pembatasan baik karena tuntutan etik atau sikap menahan diri (*self detterent*).

Kedua, melalui badan independen yang tidak berpihak (*impartial*), yaitu Dewan Pers atau badan peradilan. Dewan Pers adalah lembaga eksternal yang menegakkan kode etik pers. Badan peradilan adalah badan independen yang menegakkan hukum.

Cara-cara pembatasan, di luar kerangka di atas tidaklah dibenarkan. Selama ini, yang dianggap ancaman kemerdekaan pers adalah soal-soal *licencing*, *sensorship*, *breidel*, *pemidanaan*. Namun perlu dicatat, ancaman kemerdekaan pers dapat juga terjadi dalam bentuk-bentuk lain. Kekerasan, ancaman kekerasan, propaganda atau pernyataan penilaian negatif yang tidak seimbang, tertutupan sumber informasi, pemboikotan, reaksi berlebihan terhadap pemberitaan atau siaran pers (tidak professional), harus dimasukkan sebagai ancaman atau pengurangan terhadap kemerdekaan pers.

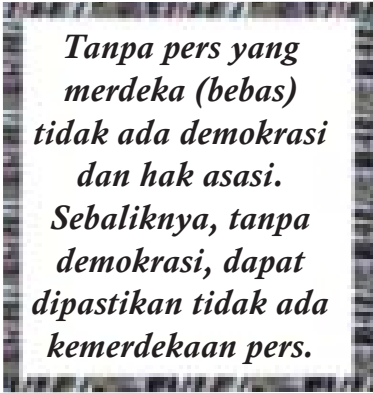
Tentang tujuan pembatasan, tujuan yang hendak dicapai harus jelas. Tujuan pembatasan tidak boleh bertujuan meniadakan kemerdekaan pers. Pembatasan harus berimbang dengan

suatu tujuan demokrasi yang lebih besar. Demokrasi senantiasa mensyaratkan kejelasan pada segala bentuk hak, kewajiban, apalagi pembatasan. Segala bentuk yang samar-samar atau disamarkan atau multi tafsir hanya lazim pada sistem otoritarian bukan tatanan demokrasi.

B. Persamaan dan Perbedaan antara Pers dan Kekuasaan Kehakiman

Ada persamaan dan perbedaan antara pers dan kekuasaan kehakiman. Persamaan yang paling utama, berkaitan dengan demokrasi dan negara hukum. Dalam demokrasi dan negara hukum, pelaksanaan fungsi pers (*press function*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial function*) harus bebas (merdeka) dari segala pengaruh dan campur tangan kekuasaan atau pihak lain. Pers dan kekuasaan kehakiman harus independen. Pers harus bebas atau idependen menyampaikan informasi kepada publik dan melakukan kontrol sosial. Kekuasaan kehakiman harus bebas atau independen dalam memutus perkara. Persamaan lain; pers dan kekuasaan kehakiman adalah suatu pranata profesi yang dijalankan atas dasar dan prinsip-prinsip profesi yang diatur hukum dan etik profesi.

Di balik persamaan dasar tersebut, didapati sejumlah perbedaan.



Tanpa pers yang merdeka (bebas) tidak ada demokrasi dan hak asasi. Sebaliknya, tanpa demokrasi, dapat dipastikan tidak ada kemerdekaan pers.

- (1) Kemerdekaan atau kebebasan pers lebih dipertalikan dengan demokrasi dan hak asasi. Tanpa pers yang merdeka (bebas) tidak ada demokrasi dan hak asasi. Sebaliknya,

tanpa demokrasi, dapat dipastikan tidak ada kemerdekaan pers.

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman lebih dipertalikan dengan negara hukum. Kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu ciri asasi negara hukum. Tentu saja, negara hukum tidak dapat dipisahkan dari demokrasi. Begitu pula sebaliknya. Demokrasi tidak dapat dipisahkan dari negara hukum. Kita mengenal sebutan demokrasi berdasarkan hukum (*democracy under the rule of law*) atau negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

- (2) Kekuasaan kehakiman adalah pranata kenegaraan (*state institution*). Pers adalah pranata publik atau pranata sosial (*public institution, social institution*). Sebagai pranata kenegaraan, kekuasaan kehakiman secara serentak diikat oleh asas dan kaidah hukum dan asas dan kaidah etik hakim. Pers terutama diikat oleh asas dan kaidah etik jurnalistik. Di Amerika Serikat - berdasarkan Amendemen Pertama, 1791 - Kongres dilarang membuat undang-undang tentang pers (juga sejumlah hak asasi manusia yang lain). Namun demikian, ada berbagai undang-undang lain yang berlaku terhadap pers seperti *Freedom of Information Act* (FOIA), 1973 dan perubahan-perubahan, atau undang-undang yang berkaitan dengan keamanan nasional. Di Indonesia ada undang-undang khusus tentang pers (UU No. 40 Tahun 1999). Selain itu ada pula undang-undang lain yang berlaku terhadap pers, seperti Undang-Undang Informasi Teknologi Elektronik (ITE), Undang-Undang Penyiaran, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Bahkan berbagai ketentuan KUHPid masih dicoba diterapkan kepada pers (seperti Pasal 310 dst). Tentu saja termasuk ketentuan hukum keperdataan.

- (3) Di bidang hukum, kekuasaan kehakiman menjalankan tugas dan wewenang menegakkan hukum (*law enforcement*). Di bidang hukum, pers menjalankan tugas menyampaikan:
 - a. informasidan mengkomunikasikan pembentukan, pelayanan dan penegakan hukum.
 - b. melakukan kontrol terhadap pembentukan, pelayanan dan penegakan hukum.
 - c. menyalurkan pendapat umum mengenai pembentukan, pelayanan, dan penegakan hukum. Dengan demikian, tugas pers di bidang hukum meliputi jangkauan yang lebih luas daripada kekuasaan kehakiman.
- (4) Fungsi dan tanggung jawab sosial kekuasaan kehakiman bersifat tidak langsung. Fungsi dan tanggung jawab kekuasaan kehakiman terutama ditujukan kepada pencari keadilan yaitu memberikan putusan yang memuaskan (*satisfy*), benar dan adil menurut hukum. Fungsi dan tanggung jawab sosial putusan hakim yaitu kepastian hukum, aktualisasi hukum, harmonisasi hukum, penciptaan hukum yang akan diikuti oleh masyarakat. Fungsi-fungsi sosial ini bersifat tidak langsung.

Tidak demikian dengan fungsi dan tanggung jawab pers. Pers pertama-tama menjalankan fungsi dan tanggung jawab sosial. Pers adalah pranata publik (pranata sosial), bertanggung jawab kepada publik. Tanggung jawab terhadap individu, baru timbul kalau pers melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan atau etik yang merugikan seseorang (pelanggaran terhadap syarat-syarat jurnalistik, pelanggaran *privacy*, perbuatan tidak menyenangkan dan lain-lain). Terhadap pelanggaran individual semacam itupun masih harus disertai pertanggungjawaban terhadap publik (seperti permintaan maaf kepada publik).

Pertanggungjawaban yang khas ini membawa konsekuensi penegakan hukum terhadap pers. Sebagaimana asas profesi pada umumnya, penindakan terhadap pers haruslah pertama-tama penindakan yang bersifat profesi yang bersandar pada etik profesi. Suatu tindakan pers yang sangat merugikan orang lain - materil dan atau immaterial - dilakukan dengan maksud memulihkan kerugian materil, nama baik, martabat dan lain-lain yang bersifat individual. Sedangkan tanggung jawab publik pers dilakukan melalui tindakan etik. Karena itu pemidanaan sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban publik tidak diperlukan lagi.

C. Keterbukaan Peradilan

Secara normatif, keterbukaan proses peradilan bukan sesuatu yang masih dalam atau memerlukan perdebatan. Keterbukaan peradilan merupakan syarat atau keharusan yang ditentukan oleh hukum, maupun persyaratan peradilan demokratis. Menurut John Keane, demokrasi, adalah cara hidup bersama atas dasar **persamaan** (*equal*), **keterbukaan** (*open*), dan **fleksibel** (*flexibly*).²

Telah dicatat, semua proses peradilan harus dilakukan secara terbuka. Peradilan hanya dapat dilakukan tertutup untuk melindungi kepentingan pencari keadilan. Di lingkungan peradilan umum, sidang tertutup berlaku untuk peradilan pidana anak, perempuan yang diadili karena alasan kesusilaan. Sidang tertutup untuk perempuan yang diadili karena alasan kesusilaan, juga berlaku apabila sebagai alasan perceraian. Dalam KUHPerdata, perceraian terjadi karena perzinahan atau *overspel*. Hal yang sama dengan alasan perceraian di lingkungan peradilan agama. Untuk peradilan tata usaha negara, sidang tertutup dapat dilakukan

² John Keane, *The Life And Dead Of Democracy*, h1m, X11.

dengan alasan demi ketertiban umum atau demi keselamatan negara.

Pembacaan putusan hakim harus dinyatakan dan dilakukan terbuka untuk umum. Pembacaan putusan secara tertutup adalah batal demi hukum (*van rechtswege nietig, null and void*).

Di Indonesia, proses peradilan, bahkan lebih terbuka dari pada di negara-negara demokratik lainnya. Di Amerika Serikat atau Inggris, dilarang publik atau pers meliput, merekam, apalagi menyiarkan persidangan yang sedang berjalan, atau gambar pencari keadilan di persidangan. Larangan tersebut, diterapkan atas dasar :

- (1) Pemberitaan dapat mempengaruhi hakim.
- (2) Pemberitaan dapat mempermalukan dan melanggar hak pribadi (*privacy*) pencari keadilan.
- (3) Pemberitaan dapat mempengaruhi keamanan dan ketertiban umum.
- (4) Pemberitaan dapat menjadi hukuman tersendiri bagi pencari keadilan (melanggar asas *non double jeopardy*).
- (5) Pemberitaan melanggar asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).

Di Indonesia, meliput, merekam dan menyiarkan jalan persidangan pengadilan tidak dilarang (belum dilarang). Bahkan untuk perkara-perkara penting, stasiun TV dengan sengaja menyiarkan sidang yang sedang berjalan (*live*). Bahkan diadakan diskusi dengan mendatangkan para pengamat untuk mendiskusikan atau mengomentari perkara pada saat sidang sedang berlangsung.

Selain larangan memberitakan secara visual jalannya persidangan, di berbagai negara ada larangan-larangan lain dalam suatu proses peradilan (bukan persidangan di pengadilan).

- (1) Tingkat penyelidikan (*enguiry, opsporing*) dan penyidikan (*investigation, nasporing*).

Larangan menyiarkan suatu penyelidikan atau penyidikan:

- a. Pemberitaan, dapat membentuk pendapat umum, orang yang diselidik atau disidik bersalah. Sesuatu yang bertentangan dengan asas praduga tidak bersalah. Telah dihukum sebelum diputus pengadilan.
- b. Pemberitaan dapat menyesatkan penyelidikan dan penyidikan, menyulitkan menemukan bukti (dimusnahkan, disimpan, dialihkan, dan lain-lain).
- c. Ada kemungkinan, tidak diketemukan bukti-bukti yang cukup. Penyelidikan harus dihentikan.

Apabila acap kali terjadi penghentian penyelidikan atau penyidikan, akan mengurangi bahkan menghilangkan kepercayaan umum terhadap peyelidik atau penyidik.

Lain di negeri orang, lain pula di Indonesia. Lain teori, lain pula praktek Indonesia. Mulai dari penyelidikan telah diberitakan atau disiarkan dengan luas, tanpa menghiraukan asas praduga tidak bersalah, nama baik, martabat, atau *privacy*. Bahkan Humas KPK dengan rajin memberi keterangan pers atau siaran pers mengenai orang-orang yang sedang diselidik atau disidik. Alasannya, kalau telah masuk penyidikan pasti jadi terdakwa. Kalau sudah jadi terdakwa pasti dipidana, kecuali tidak dapat diadili karena mati mendadak, gila atau hilang ingatan mendadak, atau sebab-sebab lain sehingga orang tersebut tidak mungkin diadili. Tidak mungkin lari, karena kalau sudah menjadi terdakwa langsung ditahan. Tidak perlu memperhatikan syarat-syarat penahanan yang diatur KUHAP atau asas-asas penahanan pada umumnya.

Kita lebih taat pada kaidah-kaidah pengecualian, dari pada kaidah pokoknya. Sedangkan di buku-buku diajarkan dan dipesankan oleh guru-guru hukum, bahwa kaidah pengecualian tidak serta merta mengenyampingkan atau meniadakan kaidah umum. Kaidah pengecualian diterapkan, apabila benar-benar dapat ditunjukkan keadaan hukum yang khusus, atau penerapan kaidah umum tidak akan mencapai tujuan hukum (perhatikan benar rumusan - antara lain - Pasal 1 KUHDagang).

- (2) Dilarang memberitakan atau menyiarkan nama lengkap. Di Indonesia, hal ini pun sangat kurang ditaati. Bukan saja nama lengkap, bahkan fotonya dimasukkan atau disiarkan media. Walaupun tidak nama lengkap, tempat sekolah, jabatannya di kantor, dan lain-lain petunjuk.

Mengapa, sebelum disidangkan di pengadilan (dalam sidang terbuka) dilarang memberitakan atau menyiarkan nama lengkap. Semua alasan larangan yang berlaku pada tingkat penyelidikan dan penyidikan juga berlaku untuk pengungkapan nama lengkap. Khusus bagi anak-anak, kerahasiaan sangat penting karena dapat mempengaruhi masa depan, mempengaruhi kehidupan pribadi dan lain-lain. Memberitakan, menyiarkan anak yang tersangkut pidana, atau anak perempuan atau perempuan korban perkosaan, dan lain-lain semacam itu merupakan sebuah kekejian yang bertentangan dengan dasar-dasar kemanusiaan dan hak asasi anak atau hak asasi perempuan. Keterbukaan semacam ini bukan keterbukaan yang bertanggung jawab. Bukan pula keterbukaan untuk membangun peradaban.

Namun, khusus untuk pelaku-pelaku kejahatan berat, atau pelaku yang dipandang sebagai *social common enemy*, atau pelaku kambuhan, ada yang berpendapat, memberitakan atau menyiarkan secara lengkap nama atau identitas pelaku justru untuk memenuhi

kepentingan masyarakat. Masyarakat berkepentingan untuk mengetahui penjahat kakap seperti pelaku pembunuhan kejam atau pelaku terorisme, penculikan anak-anak, dan lain-lain. Hal ini penting untuk meningkatkan kehati-hatian, atau kewaspadaan.

Keterbukaan yang dikemukakan di atas adalah keterbukaan yudisial yaitu keterbukaan yang wajib dilaksanakan dalam setiap persidangan (menyidangkan perkara) di pengadilan.

Badan pengadilan tidak hanya menjalankan fungsi peradilan. Badan peradilan melaksanakan pula fungsi administrasi atau fungsi manajemen pada umumnya. Lebih-lebih setelah satu atap (*one roof system*). Satu atap menetapkan, seluruh pengelolaan administrasi peradilan, administrasi keuangan, administrasi ketenagaan, dan administrasi umum, dilaksanakan sendiri dan sepenuhnya oleh badan peradilan. Tidak lagi berbagi dengan Pemerintah (Departemen Kehakiman, Departemen Agama, Mabes TNI). Yang tertinggal adalah peradilan pajak. Hingga saat ini administrasi peradilan perpajakan masih berbagi dengan Departemen Keuangan.

Untuk melaksanakan prinsip keterbukaan (*transparency*) telah ditetapkan Peraturan Mahkamah Agung tentang keterbukaan informasi peradilan. PERMA ini mendahului Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Bahkan beberapa pihak mengatakan, PERMA tersebut menjadi salah satu referensi ketika menyusun UU KIP. Berdasarkan PERMA, dikembangkan pranata-pranata *website, internet, touch screen* sampai ke pengadilan-pengadilan tingkatan lebih rendah. Termasuk pula pembayaran biaya perkara melalui bank. Proses dan percepatan keterbukaan tidak lepas dari bantuan negara-negara donor dan lembaga internasional, seperti Belanda, Australia, Jepang, Uni Eropa, USAID (Amerika Serikat), dan lain-lain. Tidak pula kecil peran beberapa LSM (Leip, Icel, dan lain-lain) yang terus menerus membantu Mahkamah Agung menemukan jalan pembaharuan.

Ada pula LSM yang hanya menyediakan diri untuk menemukan kesalahan dan cacat pengadilan. Bahkan sampai menggunakan ungkapan “hakim pencoleng” atau ungkapan yang memprihatinkan lainnya. Walaupun oleh Pak Hakim atau warga pengadilan ungkapan semacam ini dirasakan melebihi batas dan melukai, tetapi tetap bermanfaat sebagai upaya memahami persoalan-persoalan yang dihadapi badan peradilan dan sebagai cambuk menemukan kembali jati diri. Sangat pula penting dicatat dan dikenang, peran para pejabat-pejabat fungsional dan administrasi di Mahkamah Agung, peran ketua-ketua pengadilan (banding dan tingkat pertama) yang melakukan pembaharuanpembaharuan menuju keterbukaan.

D. Peran Pers untuk Keterbukaan Pengadilan

Ada dua fungsi pers yang sangat berkaitan dengan keterbukaan pengadilan: sebagai media informasi, dan sebagai media kontrol sosial (Menurut UU Pers, fungsi pers meliputi juga fungsi pendidikan, fungsi hiburan, dan fungsi sebagai lembaga ekonomi).³

Fungsi informasi adalah fungsi menyampaikan atau menyiarkan berita atau kabar untuk memenuhi hak publik memperoleh informasi (*the right to information*). Berita diperoleh melalui sumber berita dan atau investigasi. Kualitas berita atau informasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas pelaku pers (khususnya wartawan, redaksi dan crew pers lainnya). Tidak kalah penting ada ketersediaan dan kemudahan memperoleh informasi. Dengan demikian, untuk menjamin kualitas berita atau siaran, harus senantiasa ada kemitraan antara pelaku pers dengan sumber berita.

Ketersediaan dan kemudahan, apabila ada keterbukaan.

³. UU Pers, Pasal 3

Keterbukaan merupakan *conditio sine quanon* untuk menjamin kualitas berita.

Fungsi kontrol mengandung pula aspek informasi publik yaitu memberi kesempatan kepada publiik untuk mengetahui pendapat yang berbeda, berbagai kelemahan yang harus diperbaiki, atau berbagai tuntutan atau keinginan yang hidup dalam masyarakat dan sebagainya. Kritik memperluas cakrawala publik dari perspektif yang berbeda-beda. Tetapi berbeda dengan fungsi informasi. Kritik lebih ditujukan kepada yang dikritik. Kritik dalam masyarakat demokrasi adalah forum dialog antara pengeritik dan yang dikritik, sebagai wujud hak berbeda pendapat (*the right to dissent*). Karena itu pengeritik tidak boleh bertolak dari sikap apriori. Demikian pula yang dikritik. Kritik yang keliru tetap bermanfaat untuk mendorong kehatihatian dan tidak mematahkan suatu kebenaran hasil pikiran siapapun asal *reasonable* dan *rational* ada dasar dan alasan-alasan.

Kontrol pers disebut kontrol sosial, karena pers adalah pranata sosial. Sebagai kontrol sosial, kritik pers adalah suatu bentuk partisipasi dalam perikehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat.

Pemberitaan atau kritik pers mengenai pengadilan dan peradilan, berfungsi:

- (1) Menopang pelaksanaan Undang-Undang dan Peraturan Mahkamah Agung mengenai keterbukaan informasi publik. Melalui pers, berbagai kebijakan dan kegiatan pengadilan terpancar kepada publik, baik sebagai informasi atau *feedback*.
- (2) Menopang pelaksanaan hak konstitusional setiap orang (publik) untuk memperoleh informasi (*the rights of information*) sebagaimana diatur UUD 1945, Pasal 28F.

- (3) Memberi kesempatan kepada publik untuk menilai pelaksanaan fungsi peradilan, terutama yang berkaitan dengan independensi atau ketidakberpihakan (*impartiality*), sikap adil (*fairness*), putusan yang mencerminkan kebenaran, keadilan, kewajaran, serta memberi kepuasan, baik kepada pencari keadilan maupun publik, tanpa bermaksud mencampuri kebebasan hakim.
- (4) Sebagai sumber bagi badan peradilan melakukan koreksi, melakukan tindakan, atau penindakan ke dalam atas keadaan atau peristiwa yang diberitakan pers.
- (5) Mendorong pengadilan melaksanakan fungsi secara efisien, dan efektif, terhindar dari berbagai kendala kemacetan proses peradilan.
- (6) Mendorong kehati-hatian dalam mempertimbangkan dan memutus perkara.
- (7) Mendorong upaya pengadilan meningkatkan integritas, dan lingkungan peradilan yang bersih, jauh dari penyalahgunaan kekuasaan atau kesesatan (*miscarriage*) dalam mengadili dan memutus perkara.
- (8) Melindungi dan membantu pengadilan, ketika

Mendorong upaya pengadilan meningkatkan integritas, dan lingkungan peradilan yang bersih, jauh dari penyalahgunaan kekuasaan atau kesesatan (miscarriage) dalam mengadili dan memutus perkara.

menghadapi tekanan yang tidak layak dari kekuasaan, dari publik atau kepentingan tertentu. Betapa besar peran publik dan pers menopang dan mempertahankan KPK ketika ada anggapan ada upaya melemahkan KPK. (contoh ini di luar badan peradilan).

- (9) Melakukan pengawasan sosial dengan mengungkapkan kepada publik perbuatan-perbuatan yang tidak layak atau diduga tidak layak yang terjadi dilingkungan pengadilan atau peradilan. Pengawasan sosial harus juga dipandang sebagai instrumen mencegah kesalahan atau penyalahgunaan kekuasaan.
- (10) Informasi pers merupakan sarana dialog antara publik dan pengadilan. Walaupun demikian, harus diakui tidak selalu informasi yang diberikan pengadilan tepat atau benar. Apalagi, informasi yang diberikan sekedar sarana membentuk pendapat umum atau sebagai saluran tertentu yang hanya mencerca dan menekankan pada kesalahan pengadilan dan peradilan. Terhadap hal semacam ini, pengadilan harus dengan cepat menggunakan hak koreksi dan hak jawab untuk menghindari ketersesatan publik. Sebaliknya apabila berita pers memuat kebenaran, terutama mengenai keluhan, tuntutan, permintaan dan lain-lain, harus segera diberikan respons kepada publik. Respons, bukan saja memberi jawaban atas pemberitaan, tetapi tindakan nyata.

Respons sangat penting untuk memelihara kepercayaan publik (*public trust*) kepada pengadilan. Dalam hal semacam ini tidak berlaku "*silent is gold*". Malah sebaliknya, diam akan menyurutkan atau meniadakan

kepercayaan publik. Namun, perlu juga diperhatikan. Respons harus proporsional. Suatu respons yang berlebihan dengan mengumbar pernyataan "patriotik" atau mengesankan anti kritik, tidak boleh dilakukan. Dalam demokrasi, pengkritik bukan lawan, tetapi partner memperbaiki kesalahan, memperkuat kebenaran atau meningkatkan kebenaran. Kritik dalam demokrasi adalah suatu bentuk dialog, bukan suatu konflik. Konflik adalah instrumen otoriter, bukan demokrasi.

Apapun yang dilakukan pers, hanya berfungsi mendorong atau paling jauh sekedar menekan (*pressure*), agar ada keterbukaan untuk menuju perbaikan. Hal yang lebih penting adalah kesadaran warga pengadilan, betapa penting keterbukaan. Keterbukaan senantiasa bernilai lebih baik, dari pada tertutupan. Bagi badan peradilan, keterbukaan akan bermakna:

Pertama, sebagai penjaga pengadilan agar senantiasa dijalankan atau berjalan menurut asas, kaidah, dan tujuan peradilan yaitu penerapan hukum yang tepat, putusan yang memuaskan, adil dan benar.

Kedua, sebagai cara menjaga kepercayaan publik (*public trust*). Kepercayaan publik merupakan penjaga sistem peradilan sesuai dengan asas-asas negara hukum untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran.

Ketiga, sebagai sarana menjaga dan meningkatkan kualitas pengadilan, peradilan, dan seluruh warga pengadilan. Kualitas meliputi integritas, pengetahuan dan ketrampilan yang handal yang tercermin dalam putusan yang memuat pertimbangan-pertimbangan yang berkualitas dan putusan yang tidak mencerminkan keraguan atau memaksa-maksakan kebenaran yang dibuat-buat.

Keempat, sebagai cara mendorong partisipasi publik mengawasi pengadilan. Partisipasi publik mengawasi pengadilan sangat penting, karena pengadilan hanya bertanggung jawab kepada hukum dan kepada Tuhan.

Jakarta, 1 April 2011

Hubungan Dewan Pers dengan POLRI

1. Fungsi Dewan Pers

Menurut UU No. 40 Th 1999, ada tujuh fungsi Dewan Pers antara lain:

- (1) Melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain;
- (2) Menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik;
- (3) Memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers;
- (4) Mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah.

Pelaksanaan fungsi-fungsi di atas dapat bersentuhan dengan Polri dalam dua dimensi:

(1) Bersentuhan dengan tugas POLRI sebagai penegak hukum dan sebagai penanggung jawab ketertiban dan keamanan. Sentuhan ini secara khas berkaitan dengan proses penegakan hukum pidana yang diduga bersumber dari pers dalam menjalankan tugas-tugas jurnalistik atau di luar tugas jurnalistik. **Dewan Pers hanya bertanggung jawab atas dugaan pidana yang timbul dari pelaksanaan tugas jurnalistik** (mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik dan segala jenis saluran yang tersedia).

Perbuatan jurnalistik adalah perbuatan yang dilakukan pelaku-pelaku pers (wartawan dan atau redaktur) dan dalam lingkup proses dan keluaran jurnalistik. Dengan demikian ada beberapa unsur perbuatan jurnalistik.

- a. Dilakukan oleh pelaku-pelaku pers yaitu wartawan dan atau redaktur.
- b. Dilakukan dalam proses jurnalistik.
- c. Diumumkan atau diinformasikan kepada publik melalui media pers.

Ada kalanya, walaupun perbuatan-perbuatan pers memenuhi unsur-unsur di atas, dipandang memenuhi perbuatan yang dapat dipidana (perbuatan tidak menyenangkan, pencemaran nama baik, fitnah, bahkan di masa kolonial dimasukkan juga pasal-pasal penghasutan atau menyebarkan kebencian).

Apakah berbagai pasal pidana tersebut masih layak dikenakan kepada pelaku-pelaku pers yang semata-mata menjalankan tugas jurnalistik? Dengan bahasa hukum : “apakah tidak alasan pemaaf?”

Dewan Pers, demikian pula pendapat-pendapat umum yang berlaku, berpendapat, sepanjang dapat dibuktikan perbuatan semacam itu dilakukan oleh pelaku pers dalam tugas-tugas dan memenuhi semua syarat

Pemidanaan pers dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip pers demokratis sebagai sarana melayani hak publik mendapat informasi (the right to information). Pers tidak boleh dikhawatirkan (ada rasa takut), dalam menjalankan pelayanan publik karena ada ancaman pemidanaan.

jurnalistik, ketentuan pembedaan tersebut tidak seyogianya diterapkan dengan alasan-alasan berikut:

- a. Pembedaan pers dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip pers demokratis sebagai sarana melayani hak publik mendapat informasi (*the right to information*). Pers tidak boleh dikhawatirkan (ada rasa takut), dalam menjalankan pelayanan publik karena ada ancaman pembedaan.
- b. Undang-Undang Pers dan Kode Etik Jurnalistik telah mengatur tindakan-tindakan atau sanksi yang dapat dikenakan terhadap perbuatan-perbuatan jurnalistik. Karena ketentuan-ketentuan di atas secara khusus mengatur pers, maka seyogyanya didahulukan penanganannya (*prevail*) daripada ketentuan-ketentuan yang bersifat umum. Undang-Undang Pers tidak mengatur mengenai pidana terhadap pelaku yang melakukan tugas jurnalistik. Semestinya ditangkap sebagai pesan, pembentuk undang-undang tidak menghendaki lagi pembedaan terhadap pelaku-pelaku pers yang melakukan tugas-tugas jurnalistik.

Selain itu, Undang-Undang Pers telah menunjuk Dewan Pers (sebagai salah satu fungsi), untuk mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus pemberitaan pers (*out court settlement*). Karena menyangkut pemberitaan yang dapat digolongkan sebagai perbuatan pidana, penyelesaian pengaduan oleh Dewan Pers dapat disebut sebagai *restorative justice untuk pers*. Sengketa di luar pidana, diselesaikan Dewan Pers dengan mediasi atau konsiliasi.

Bagaimana kalau mereka yang merasa dirugikan menolak menyelesaikan keluhannya melalui Dewan Pers. Sesuai dengan

prinsip-prinsip di atas, seyogyanya pihak POLRI menyatakan atau menetapkan agar didahulukan penyelesaian melalui Dewan Pers (paling tidak di tingkat MABES POLRI prinsip ini telah dijalankan).

Suatu perbuatan dikategorikan sebagai perbuatan pers apabila dilakukan oleh pelaku-pelaku pers (wartawan dan redaksi) yang menjalankan tugas-tugas jurnalistik. Ada dua hal yang perlu diperhatikan.

a. Pengertian Pers.

Sesuai dengan Peraturan Dewan Pers (No. 04/Peraturan-DP/III/2008), sesuatu akan dikategorikan sebagai media pers apabila dipenuhi beberapa syarat -antara lain- terbit secara teratur, ada penanggung jawab, ada alamat tetap. Apabila enam bulan berturut-turut atau lebih tidak terbit secara teratur, tidak lagi digolongkan sebagai perusahaan pers. Bagaimana dengan yang belum enam bulan dan tidak teratur. Ini pun harus dipandang bukan perusahaan pers. Bagaimana kalau penerbitan semacam itu hanya bersifat sementara? Penerbitan sementara, bukan perusahaan pers. Segala ketentuan-ketentuan perlindungan pers (yang diatur dalam Undang-Undang Pers dan Kode Etik Jurnalistik) belum berlaku, bagi penerbitan yang belum atau tidak memenuhi persyaratan perusahaan pers. Namun demikian, bagi media yang belum berusia enam bulan, tetapi dapat menunjukkan keteraturan penerbitan atau siaran dan memenuhi syarat-syarat lain, yang disertai dengan sistem pengelolaan yang baik, harus dipertimbangkan memperoleh perlindungan atas dasar Undang-Undang Pers dan Kode Etik Jurnalistik.

b. Perbuatan Pers.

Apabila ternyata pelaku pers melakukan perbuatan yang bukan perbuatan jurnalistik (seperti memeras, atau menipu),

kepada mereka tidak berlaku ketentuan-ketentuan Undang-Undang Pers dan Kode Etik Jurnalistik. Prinsip ini berlaku juga pada pelaku-pelaku yang berpura-pura melakukan perbuatan jurnalistik, karena perbuatan pers dilakukan atas dasar kompetensi yang terikat dalam satu naungan media yang memiliki syarat sebagai pers.

(2) POLRI sebagai penegak hukum dan penanggung jawab keamanan dan ketertiban dapat bersentuhan dengan pers. Suatu obyek atau sumber berita dapat dirasakan tidak layak, atau tidak tepat, atau merugikan POLRI.

Menggunakan wewenang yang ada, POLRI dipermukaan mungkin berpendapat dapat melakukan secara langsung melakukan proses hukum terhadap pers yang merugikan POLRI. Asas hukum tidak membenarkan hal ini. Seseorang tidak dapat menjadi hakim bagi perkaranya sendiri (*be a judge of his or her own case*). Sudah sangat tepat, selama ini, yang dilakukan POLRI (khusus MABES POLRI), yaitu :

- a. Menyampaikan hak jawab dan atau hak koreksi terhadap pers yang bersangkutan. Biasanya dengan tembusan ke Dewan Pers. Tembusan ini penting, karena Dewan Pers akan memantau pelaksanaan atau koreksi tersebut. Apabila perlu, memperingatkan media yang bersangkutan agar dengan sungguh memperhatikan hak jawab dan atau hak koreksi.
- b. Mengadukan atau melaporkan kepada Dewan Pers mengenai pemberitaan yang dianggap tidak layak, tidak tepat, atau merugikan tersebut.
- c. Meminta Dewan Pers menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut melalui musyawarah atau mediasi.
- d. Meminta keterangan ahli dari Dewan Pers.

Dalam rangka memantapkan praktek-praktek yang sudah dijalankan, telah disepakati antara Dewan Pers dan MABES POLRI untuk menandatangani MoU. Konsep MoU telah dibahas berulang-ulang dan telah disepakati. Akan sangat baik apabila MoU tersebut dapat ditandatangani bersama.

Jakarta, Maret 2011

Dimensi-Dimensi Hukum dan Politik Kemerdekaan Pers.*

A. Kemerdekaan Pers dalam Tataran Normatif

Kemerdekaan pers dalam tataran normatif, dapat dibedakan antara tataran konstitusional dan undang-undang.

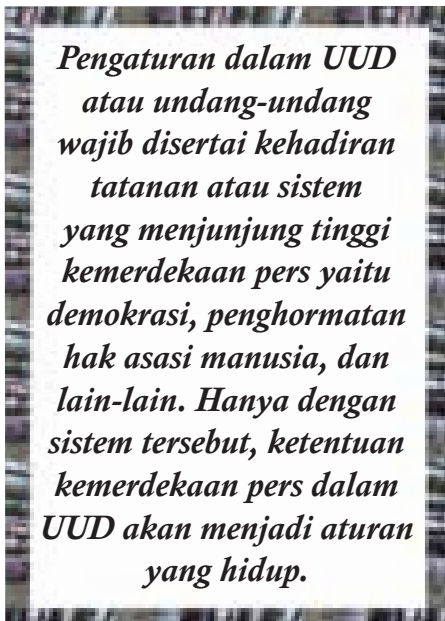
(1) Tataran Konstitusional.

UUD 1945 tidak secara eksplisit mencantumkan kemerdekaan pers. Bagi para pejuang dan penggagas kemerdekaan pers, Amandemen I UUD Amerika Serikat (1791), hampir selalu dijadikan model - atau inspirasi jaminan konstitusional kemerdekaan pers. Meskipun telah ada undang-undang yang menjamin kemerdekaan pers, dipandang akan lebih kokoh kalau dijamin UUD. Undang-undang lebih mudah dikesampingkan atau diganti, dibandingkan UUD. Memang UUD penting, begitu pula undang-undang. Tetapi riwayat dunia membuktikan, betapa banyak ketentuan UUD yang sekedar menjadi rangkaian huruf mati (*de dode letter, the dead letter*), karena tidak dijalankan, termasuk pula di Indonesia (Orde Lama dan Orde Baru).

Sebaliknya, ada negara-negara yang tidak memiliki UUD (seperti Inggris), tetapi melaksanakan kemerdekaan dengan baik. Bahkan di negara-negara seperti Inggris kemerdekaan pers dijalankan tidaklah terutama ditopang peraturan perundang-undangan, tetapi oleh hukum kebiasaan (*Common Law*) dan

* Disampaikan pada pelatihan pers, di Serang, Banten, tanggal 6 Juli 2010.

praktek ketatanegaraan (konvensi). Pelaksanaan kemerdekaan pers sangat ditentukan oleh tatanan atau sistem yang dijalankan secara nyata (*konkret*) yaitu demokrasi dan bukan demokrasi, negara hukum dan bukan negara hukum, dan berbagai subsistem, seperti pelaksanaan hak asasi, keterbukaan, dan lain-lain. Berdasarkan kenyataan-kenyataan yang digambarkan di atas, pengaturan dalam UUD atau undang-undang wajib disertai kehadiran tatanan atau sistem yang menjunjung tinggi kemerdekaan pers yaitu demokrasi, penghormatan hak asasi manusia, dan lain-lain. Hanya dengan kehadiran tatanan atau sistem tersebut, ketentuan kemerdekaan pers dalam UUD akan menjadi aturan yang hidup (*the living law, the living Constitution, atau actual Constitution*).



Amandemen Ke-I UUD Amerika Serikat merupakan satu rangkaian dari 10 amandemen pertama, karena itu lazim disebut *the first ten amendmends*. Karena 10 amandemen pertama ini mengatur mengenai hak asasi, dikenal juga dengan sebutan *Bill of Rights Amendmends*. Perlu dicatat, UUD Amerika Serikat (UUD Federal) tidak memuat atau sangat sedikit memuat hak asasi. Bahkan didapati ketentuan yang mengukuhkan perbudakan, penolakan terhadap hak penuh kaum hitam untuk memilih. Demikian juga perlakuan diskriminatif terhadap kaum Indian Amandemen I tersebut berbunyi: *“Congress shall make no law respecting an establishment*

religion, or prohibiting the free exercise thereof, or obridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition to the government for redress of grievances “. (Kongres dilarang membuat undang-undang (yang mengatur) mengenai agama atau melarang menjalankan ibadah menurut agama, menghalangi (mengurangi) hak atas kebebasan berbicara, atau kebebasan pers, atau hak rakyat untuk berserikat atau berkumpul secara damai, dan hak rakyat menyampaikan petisi kepada pemerintah menuntut pemulihan atas suatu kerugian).

Ditinjau secara hukum (*legal analysis*), ada beberapa karakteristik, Amandemen I.

Pertama, rumusan yang bersifat negatif (negasi), yaitu melarang ada atau dibuat undang-undang mengenai pokok-pokok yang dicantumkan dalam Amandemen tersebut - antara lain, larangan mengatur mengenai kemerdekaan pers (*freedom of press*). Mengapa?.

Pertama, Telah disebutkan, 10 Amandemen mengatur tentang hak asasi manusia yang dipandang sebagai hak alamiah (*natural rights*) yang dalam *Declaration of Independent* disebut *unalienable rights* yaitu hak-hak sebagai fitrah setiap manusia (pengaruh teori atau filsafat hukum alam). Sesuatu yang bersifat alamiah atau fitrah (*natural*), tidak boleh diatur oleh ketentuan buatan (*made law*), karena dapat mengurangi maknanya sebagai hukum alam (*natural law*). Dalam perkembangan, pemahaman hak asasi manusia tidak lagi semata-mata alamiah, bahkan kaum positifis (*positivisme*) berpendapat bahwa semua aturan (termasuk aturan mengenai hak asasi manusia) semata-mata ciptaan penguasa (*command of the sovereign*).

Hak asasi bukanlah fenomena alamiah (seperti pendapat John Locke), tetapi sebagai fenomena hukum, bahkan fenomena

kekuasaan. Tidak boleh atau larangan mengatur mengenai kemerdekaan pers, tidak berarti sama sekali tidak ada aturan yang bertalian (*related*) dengan pers. Amerika Serikat pernah mempunyai *Sedition Act*, atau berbagai peraturan yang berdampak terhadap kemerdekaan pers. Meskipun sejak 1966, Amerika Serikat memiliki *Fresdom of Information Act* (FOIA), tidak pula menjamin sepenuhnya ada kemerdekaan pers. Pembatasan-pembatasan dilakukan atas nama keamanan negara (*national security*), kepentingan publik (*public interest*), dan lain yang dijadikan alasan pembenar merahasiakan suatu (*secrecy*) terhadap publik. Kasus-kasus seperti Pentagon Papers sebagai perkara antara US vs New York Time dan lain-lain merupakan perkara-perkara konstitusional yang berkaitan dengan Amandemen I.

Kedua, jaminan kemerdekaan pers, dimasukkan dalam kelompok peraturan hak asasi manusia (HAM), bukan atau belum menjadi persoalan demokrasi yaitu bagian dari *liberty* yang dimuat dalam *Declaration of Independent (life, liberty, and persuit of happiness)*. Pertanyaannya: “Apakah kemerdekaan pers (*freedom of press*) tersebut sebagai *individual right (civil right)* atau *political right*”? Seperti dikemukakan di atas (pertama), konsep *freedom of press* dan berbagai hak asasi dalam 10 Amandemen Ke-I, didasarkan pada konsep hukum alam. Sebagai konsekuensi, hak-hak tersebut termasuk *freedom of press* - merupakan jaminan atau perlindungan hak individual (*individual rights, atau civil rights*). Apakah karena UUD 1945 tidak memuat secara eksplisit kemerdekaan pers, dapat diartikan tidak ada jaminan kemerdekaan pers? Membaca berbagai UUD, hampir semuanya tidak mencantumkan secara eksplisit kemerdekaan pers. Demikian pula berbagai dokumen hukum internasional atau regional. Hal tersebut sama sekali tidak menunjukkan kemerdekaan pers sesuatu yang tidak atau kurang penting. Kita mengetahui, solidaritas internasional yang begitu besar - termasuk terhadap pers Indonesia pada saat terjadi penahanan

oleh penguasa atau pemberedelan terhadap pers, karena dianggap sebagai membelenggu kemerdekaan pers.

(2) Tataran Hukum Internasional

Kemerdekaan pers berkaitan dengan hak menyatakan pendapat kebebasan komunikasi, kebebasan korespondensi. Sekedar beberapa contoh dapat disebutkan:

- a. *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) (UN, 1948), memuat ketentuan mengenai: “larangan mencampuri korespondensi (Pasal 12), hak atas kemerdekaan pikiran (Pasal 18), hak atas kemerdekaan berpendapat dan ekspresi, termasuk hak atas kemerdekaan mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan pemikiran (ide) melalui media (Pasal 19).
- b. *International Covenant on Civil and Political Right* (UN, 1966). Memuat ketentuan mengenai :”larangan mencampuri korespondensi (Pasal 17), hak atas kemerdekaan pikiran (Pasal 18), hak berpendapat, kemerdekaan berekspresi, kemerdekaan mencari, menerima, dan menyebarkan informasi dan pemikiran (ide) baik secara lisan, tertulis atau dicetak, dalam bentuk karya seni, atau media apapun (Pasal 19).
- c. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights)*, (Rome, 1950) memuat ketentuan: “penghormatan atas korespondensi (Pasal 8), kemerdekaan berpikir (memiliki pikiran) (Pasa19), hak atas kemerdekaan berekspresi termasuk kemerdekaan berpendapat, menerima dan menyebarkan informasi dan pikiran (ide).
- d. *American Convention on Human Rights “Pact of San Jose Costa Rica, 1969*, memuat ketentuan: larangan untuk

secara sewenang atau secara keji mencampuri (kebebasan) korespondensi (Pasal 11), kemerdekaan pikiran dan ekspresi, termasuk kemerdekaan mencari, menerima, dan menyebarkan informasi dan pemikiran (ide), baik secara lisan (dengan lisan), tulisan, cetakan, (dalam bentuk) hasil karya seni, atau media lain (Pasal 13), hak jawab dan koreksi (Pasal 14).

Apakah atau bagaimanakah kaitan berbagai hak diatur dan dijamin, hukum internasional tersebut dengan pers atau kemerdekaan pers?.

Disebutkan, pers adalah “wahana komunikasi” atau sarana komunikasi. Komunikasi tidak hanya berkaitan dengan menyampaikan berita atau menyampaikan informasi tetapi meliputi pula pertukaran berita, pertukaran informasi, pertukaran pikiran, pertukaran pendapat, dan lain-lain. Melalui pertukaran tersebut, akan tumbuh proses dinamik dan kreatifitas yang akan mendorong perubahan, kemajuan, pertambahan pengetahuan dan saling pengertian. Tanpa komunikasi, tidak mungkin dapat tumbuh saling pengertian. Komunikasi akan menjadi suatu proses dinamik kalau dilakukan secara bebas (merdeka). Tanpa kebebasan (kemerdekaan), komunikasi hanya akan berjalan satu arah (*one way*), atau berjalan dalam jalur-jalur yang berbeda, sehingga tidak mempunyai fungsi komunikasi, melainkan sekedar informasi tanpa kemungkinan umpan balik (*feedback*).

Pers merupakan sarana yang paling penting dan paling berpengaruh dalam lalu lintas informasi, pendapat, dan lain-lain fungsi komunikasi. Selain jangkauan yang jauh, pers dapat mengkomunikasikan dengan cepat segala informasi dan pendapat. Tanpa kemerdekaan atau kebebasan, tidak mungkin pertukaran informasi dan pendapat dapat disampaikan secara tepat dan benar. Dengan perkataan lain kemerdekaan pers merupakan *conditio*

sinequanon untuk mengkomunikasikan dan menjamin perwujudan segala hak atas kemerdekaan yang telah dikemukakan dalam berbagai ketentuan diatas.

Berbagai hak atas kemerdekaan yang dimuat dalam dokumen internasional diatas, dimuat juga dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan (1999)

- a. Pasal 128, "Kemerdekaan berapat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang".
- b. Pasal 28 E, " ayat (2) : "setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya". ayat (3): "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat".
- c. Pasal 28 F, "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengelola dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

(3). Tataran Undang-Undang.

Ada berbagai undang-undang yang langsung atau berkaitan dengan pers.

- a. 1. UU Pers (UU No. 40 Tahun 1999).

Konsiderans a: "*bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsadan bernegarayang demokratis, sehinggakemerdekaan*

mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 UUD 1945 harus dijamin”.

- a.2. **Konsiderans b :** “ kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki.. ...”.
- a.3. **Pasal 2:** “Kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum”.
- a.4. **Pasal 4:** ayat (1): “Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi manusia”, ayat (2): “Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan, atau larangan penyiaran”, ayat (3): “untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi.

*Memperkarakan
pers atas
dasar aktivitas
jurnalistik, dapat
membahayakan
atau mengancam
kemerdekaan pers.*

Dari konsideran dan ketentuan-ketentuan di atas, ada beberapa prinsip kemerdekaan pers menurut UU No. 40 Tahun 1999.

- a. Kemerdekaan pers sekaligus sebagai pranata (instrumen) demokrasi dan hak asasi manusia. Berbeda dengan amandemen Ke- I UUD Amerika Serikat, yang menempatkan kemerdekaan pers hanya sebagai instrumen hak asasi.
- b. Kemerdekaan pers melarang segala bentuk pembelengguan, baik yang bersifat preventif atau prior restraint (*sensorship*,

licencing, larangan siaran), maupun yang bersifat represif seperti pemberedelan (*bereidel*) atau tindakan lain atas suatu berita, kecuali kalau bertentangan dengan hukum. Kemerdekaan pers juga melarang memperlakukan pers secara sewenang-wenang, tidak sesuai dengan asas-asas negara hukum, dan melakukan tindakan atas suatu pemberitaan di luar tata cara yang menjamin kemerdekaan pers. Memperkarakan pers atas dasar aktivitas jurnalistik, dapat membahayakan atau mengancam kemerdekaan pers.

Walaupun demikian, kemerdekaan pers tidak dimaksudkan sebagai sesuatu yang absolut (tanpa batas). Pembatasan dapat dibedakan antara yang bersifat publik, bersifat sosial, dan bersifat individual. Pembatasan yang bersifat publik adalah pembatasan yang berkaitan dengan negara atau pemerintahan, seperti keamanan negara, ketertiban umum atau kepentingan umum. Pembatasan yang bersifat sosial. Kedalam katagori ini menyangkut kewajiban menghormati nilai-nilai kesusilaan, nilai-nilai keagamaan, keyakinan, dan kepercayaan yang hidup dalam masyarakat.

Pembatasan lain yaitu pembatasan yang bersifat individual yaitu kewajiban pers untuk menghormati hal-hal seperti korespondensi pribadi, kehidupan pribadi atau *privacy*, kehormatan pribadi, dan lain-lain.

- c. Kemerdekaan pers mengandung muatan kebebasan mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan (menyebarkan) informasi, dengan memperhatikan dengan sungguh-sungguh, kepentingan nasional, kepentingan publik, nilai-nilai keagamaan, dan kesusilaan, serta kewajiban menghormati hak asasi orang lain.

(4). KUHPidana dan Undang-Undang Lain

KUHPidana, sebagaimana fungsi hukum pidana pada umumnya, adalah sarana hukum untuk menjamin ketertiban, ketenteraman, dan keamanan umum. Tetapi dapat juga terjadi, ketentuan-ketentuan pidana merupakan alat represi penguasa terhadap kepentingan kekuasaan. Untuk menghindari penyalahgunaan hukum pidana - khususnya dalam negara demokrasi berdasarkan atas hukum - ditentukan berbagai asas (seperti asas praduga tidak bersalah, asas tidak berlaku surut, asas *nullum delictum*, dan berbagai asas yang akan meringankan terdakwa, dan lain-lain), dan tata cara peradilan yang terbuka, jujur, dan tidak memihak (*open, fair, imparial*), termasuk juga asas-asas yang berlaku di lingkungan pers, seperti asas layak berita (*newsworthy*), asas *good motive and the truth justifiable ends*, asas fakta meniadakan sifat melawan hukum, dan lain-lain.

Sejumlah ketentuan dalam KUHPidana dapat menyeret pers, seperti Pasal 163 bis, Pasal 207, Pasal 310, Pasal 314, Pasal 335, dan lain-lain Pers juga dapat terjerat dan didakwa melakukan perbuatan pidana yang diatur dalam berbagai undang-undang lain, seperti UU ITE, UU KIP, UU Penyiaran, dan lain-lain. Selain jeratan pidana, pers dapat juga tersangkut dalam perkara keperdataan, seperti perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) yang menimbulkan kerugian kepada penggugat, seperti pelanggaran *privacy* atau perbuatan melawan hukum lainnya;

Bagaimana agar instrumen hukum pidana yang bersifat represif dapat dihindari oleh pers?.

Berbagai diskusi dan tulisan, telah dilakukan berbagai upaya dengan dasar-dasar berikut :

Pertama, UU Pers atau hukum pers atau hukum media pada

umumnya, merupakan rezim hukum khusus untuk pers atau media. Karena itu, sepanjang suatu persoalan hukum atau perkara hukum menyangkut pers atau media, sudah semestinya UU Pers atau hukum pers, atau hukum media didahulukan dibandingkan dengan hukum lain, tanpa mempersoalkan sebagai *lex specialis* atau bukan *lex specialis* (UU Pers tidak mengatur pembedaan pers, sehingga tidak mungkin menerapkan prinsip *lex specialis* terhadap KUHPidana).

Kedua, sifat perbuatan pers. Sepanjang suatu perbuatan yang dikatakan melanggar hukum atau melawan hukum, terjadi karena atau akibat atau berada dalam lingkungan aktivitas pers (mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi melalui media pers), maka perbuatan tersebut harus diperiksa dan diselesaikan menurut atau berdasarkan UU Pers, atau hukum Pers, atau hukum media pada umumnya. Seorang prajurit yang melakukan perbuatan melanggar disiplin -sekali pun menimbulkan akibat diluar hukum disiplin- harus diperiksa dan diadili atas dasar hukum disiplin, kecuali dengan sengaja melakukan pelanggaran hukum diluar hukum disiplin.

Bagaimana UU Pers ditinjau dari perspektif UUD 1945 atau Konstitusi? Dalam tata perundang-undangan dikenal sebutan, undang-undang organik (*organic laws, organiek wet*), yaitu undang-undang yang dibuat untuk melaksanakan perintah atau petunjuk UUD. Dalam teori perundang-undangan (*wetgevingstheorie*), undang-undang organik mempunyai (mengandung) sifat-sifat konstitusional. Materi muatan undang-undang organik selalu dianggap mempunyai hubungan langsung dengan UUD, karena itu memiliki sifat-sifat konstitusional walaupun tidak sederajat UUD. Undang-undang organik senantiasa dipandang lebih penting dari undang-undang lain. Selain bersifat konstitusional, undang-undang organik berada dalam lapangan hukum ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*)

Apakah UU Pers merupakan undang-undang organik? Ya! Meskipun UUD tidak menyebut dan tidak memberikan perintah mengatur pers, tetapi Pasal 28, Pasal 28 E, dan Pasal 28 F (sebagaimana juga dalam hukum internasional dan di negara-negara lain) tidak mungkin dipisahkan dari pers. Meskipun, ketentuan-ketentuan yang disebutkan di atas, dapat juga dikaitkan dengan materi muatan lain diluar pers, tetapi pers dan seluk beluknya merupakan yang terpenting.

*Sebagai undang-undang yang mempunyai sifat organik, UU Pers mempunyai sifat-sifat konstitusional, karena itu mempunyai kedudukan *primaat* atau *prevail* dibandingkan dengan undang-undang lain. Misalnya penerapan KUHPid, harus terlebih dahulu dipertimbangkan dari asas-asas dan ketentuan UU Pers seperti kemerdekaan pers.*

Sebagai undang-undang yang mempunyai sifat organik, UU Pers mempunyai sifat-sifat konstitusional, karena itu mempunyai kedudukan *primaat* atau *prevail* dibandingkan dengan undang-undang lain. Misalnya penerapan KUHPid, harus terlebih dahulu dipertimbangkan dari asas-asas dan ketentuan UU Pers seperti kemerdekaan pers, dan berbagai ketentuan lain dalam UU Pers.

B. Kemerdekaan Pers dalam Tataran Politik

Untuk kalangan orang-orang yang mempelajari politik atau ilmu politik, telah lama diketahui, kalau pers dimasukkan sebagai salah satu unsur struktur politik yaitu salah satu unsur infrastruktur politik (di samping partai politik, *pressure groups*, *interest groups*,

dan lain-lain). Mengapa ? Politik adalah *power game*. Apakah pers merupakan bagian atau ikut dalam *power game*. Apabila *power game*, tidak semata-mata diartikan sebagai upaya memperoleh kekuasaan, tetapi juga termasuk mempengaruhi (pembentukan, susunan, jalan) kekuasaan, ada benarnya kalau pers termasuk komponen politik, walaupun tidak ikut duduk dalam kekuasaan atau menjadi alat kekuasaan.

Di Perancis, dibedakan antara surat kabar atau media sebagai sarana informasi (*newspapers of information, journaux d 'information*), dan surat kabar atau media (pembentuk) opini (*newspapers of opinion journaux d'opinion*). (*Finer, Mayor Government of Modern Europe*).

Dalam kenyataan, sulit membedakan, karena surat kabar umum, juga melakukan berbagai komunikasi atau informasi politik.

Dalam demokrasi, fungsi politik pers meliputi - antara lain sebagai:

- (1) Sarana komunikasi politik. Melalui aktifitas pers, dilakukan berbagai wacana politik untuk menemukan atau pilihan (alternatif) politik. Ketersediaan alternatif merupakan salah satu unsur penting dalam mekanisme politik dalam demokrasi.
- (2) Fungsi menuntun dan mengarahkan proses politik agar keputusan politik sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi menuju pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara.
- (3) Fungsi membentuk dan mempengaruhi pendapat umum, baik untuk menyokong maupun penolakan suatu kebijakan yang akan ditetapkan atau telah ditetapkan oleh yang berkuasa.
- (4) Fungsi pendidikan politik. Demokrasi membutuhkan kedewasaan politik (*political maturity*). Pers merupakan sarana

efektif pendidikan politik, termasuk pertukaran gagasan dan pemikiran (Milton: *free market of ideas*), untuk membangun tatanan politik yang berdisiplin, bertanggungjawab, untuk mewujudkan cita-cita bernegara.

- (5) Fungsi partisipasi. Pers sebagai pranata sosial yang independen merupakan partisipan dalam demokrasi. Disamping itu, pers merupakan instrumen yang menyalurkan partisipasi masyarakat dalam kehidupan negara demokrasi. Salah satu aspek penting partisipasi pers dalam demokrasi yaitu fungsi kontrol agar pelaksana kekuasaan tidak melakukan kesalahan dan bertanggung jawab. Tidak ada demokrasi tanpa pengawasan, tidak ada demokrasi tanpa pertanggungjawaban (*geen democratie zonder toezicht, geen democratie zonder verantwoordelijkheid*). Fungsi kekuasaan disatu pihak, dan fungsi kontrol di pihak lain, acap kali menimbulkan persoalan antara penguasa dan pers. Makin sensitif penguasa terhadap kontrol, makin rentan upaya menegakkan dan mempertahankan kemerdekaan pers. Demikian pula fungsi informasi. Makin intens pers menjalankan fungsi informasi, terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan, makin ada resiko pembatasan atau pengekangan terhadap pers. Pengungkapan pers baik yang bersifat kontrol maupun informasi merupakan ajang yang paling sensitif bagi kemerdekaan pers.

Jakarta, 6 Juli 2010

Saksi Ahli dalam Perkara Pers*

A. Menghindarkan Wartawan dari Sanksi Hukum

Dalam suatu rapat pleno Dewan Pers, Saudara Bambang Harymurti (BHM) sebagai Wakil Ketua Dewan Pers menyatakan bahwa salah satu tugas Dewan Pers adalah menghindarkan wartawan atau pers dipidana. Pernyataan itu dapat dilebarkan yaitu, menghindarkan wartawan atau pers dari semua pengenaan sanksi hukum (baik sanksi pidana maupun sanksi keperdataan). Tentu saja yang dimaksud Saudara BHM adalah pembedaan atau sanksi hukum yang terjadi semata-mata karena atau akibat pelaksanaan tugas-tugas atau kegiatan-kegiatan jurnalistik yang meliputi: mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi atau berita dengan menggunakan media cetak, media elektronik dan segala jenis saluran atau media yang tersedia (UU No. 40 Tahun 1999 Pasal 1 angka 1, *Universal Declaration of Human Rights*, Pasal 19, *European Convention on Human Rights*, dan *American Convention on Human Rights*, Pasal 14).

Dengan ungkapan sederhana, yang dimaksud tugas atau kegiatan jurnalistik adalah semua aktifitas yang berkaitan pemberitaan atau penyampaian informasi kepada publik melalui media yang diakui sebagai media pers.

Menghindarkan wartawan atau pers dari sanksi hukum dapat dilakukan melalui upaya *preventif* atau *represif*.

* Disampaikan pada pelatihan saksi ahli perkara pers, untuk wilayah Sumatera, di Batam, 14 Juni 2010

Cara menghindarkan wartawan atau pers dari jeratan hukum adalah dengan mematuhi kaidah hukum dan senantiasa menjunjung tinggi Kode Etik Jurnalistik (UU Pers No. 40 Tahun 1999, Pasal 7), Peraturan Dewan Pers No. 6/Peraturan-DP/V/2006). Kode Etik Jurnalistik tidak hanya sebagai *code of professional conduct*, tetapi sebagai instrumen meniadakan sifat melawan hukum, baik dalam arti *wederrechtelijk* maupun *onrechtmatigedaad*. Misalnya, dalam perkara pers, berlaku asas, suatu berita yang didasarkan pada fakta (termasuk fakta yang salah tetapi sama sekali tidak diketahui kalau fakta itu salah atau palsu), adalah alasan meniadakan pertanggungjawaban hukum. Menurut UU Pers, setiap orang yang berkeberatan atas suatu fakta yang diberitakan, akan menggunakan hak jawab.

Namun yang perlu disadari dan dicamkan secara sungguh-sungguh, perkara wartawan atau pers tidak semata-mata berkenaan dengan sedang atau tidak sedang menjalankan tugas atau kegiatan pers. Suatu perkara wartawan atau pers dapat terjadi atau acap kali terjadi karena cara-cara menjalankan tugas atau aktifitas pers. Wartawan atau pers yang disalahkan karena dianggap melanggar KUHPid, Pasal 335 (perbuatan tidak menyenangkan) menyangkut cara-cara menjalankan tugas atau aktifitas pers (memaksa dengan cara-cara yang tidak menyenangkan). Begitu pula, seorang wartawan dapat diperkarakan atas dasar pelanggaran privasi (*privacy*) karena cara menjalankan tugas-tugas jurnalistik. Misalnya,

Dalam perkara pers, berlaku asas, suatu berita yang didasarkan pada fakta (termasuk fakta yang salah tetapi sama sekali tidak diketahui kalau fakta itu salah atau palsu), adalah alasan meniadakan pertanggungjawaban hukum

seorang wartawan photo (*photografer*) yang mengejar-ngejar sumber sehingga dianggap melanggar asas privasi yaitu *the right to let to be alone* (hak untuk bersendiri), seperti menggunakan alat pendengar jarak jauh, kamera tersembunyi, dan lain-lain.

Untuk lebih terang, ada dua sumber aktifitas pers yang dapat menimbulkan persoalan hukum.

Pertama, berkaitan dengan cara atau cara-cara menjalankan aktifitas pers (cara mencari, cara memperoleh) baik perbuatan yang dengan sengaja melakukan perbuatan melanggar hukum, seperti mencuri data, dan perbuatan yang berlebihan (*excessive*), yang menimbulkan akibat sebagai perbuatan melanggar hukum.

Kedua, hasil (*output*) aktivitas (pekerjaan) jurnalistik yaitu berita atau informasi yang dianggap melanggar hukum.

Saksi Ahli diperlukan atau didatangkan karena ada perkara (perkara pers). Jadi yang akan kita bicarakan ada dalam cakupan tindakan represif yaitu peradilan wartawan atau pers. Itulah yang diusahakan menjadi obyek catatan di bawah ini.

B. Kehadiran Saksi Ahli dalam Perkara Wartawan atau Pers

Surat Edaran (SE) Ketua Mahkamah Agung RI pada pertengahan Desember 2008, tidak hanya berpengaruh pada upaya memelihara kemerdekaan pers dan melindungi wartawan atau pers dari kemungkinan dikenai sanksi pidana atau sanksi keperdataan, karena hakim kurang memahami hukum pers atau hukum media, kurang menyadari kedudukan dan fungsi-fungsi pers dalam negara yang demokratis berdasarkan hukum. Surat Edaran tersebut juga mempunyai dampak terhadap hukum acara, khususnya dalam perkara wartawan atau pers.

Saksi ahli adalah saksi atas permintaan hakim atau atas perintah hakim dengan maksud melengkapi aspek-aspek teoritik atau suatu pengalaman mendalam mengenai fenomena yang berkaitan dengan suatu perkara, tetapi bukan mengenai perkara itu sendiri. Karena keterangan saksi ahli bukan keterangan mengenai fakta perkara yang bersangkutan (mengalami, menyaksikan atau mendengar), maka secara hukum tidak mengikat. Putusan hakim semata-mata atas dasar bukti yang sah di sidang pengadilan. Hakim secara hukum dapat mempertimbangkan atau tidak mempertimbangkan keterangan saksi ahli dalam rangka memberi makna atau menafsirkan kaidah hukum terhadap perkara yang bersangkutan. Walaupun keterangan yang diberikan saksi ahli tidak mengikat hakim, tetapi karena saksi ahli adalah saksi atas permintaan atau perintah hakim, dalam praktek hakim hampir selalu mempertimbangkan keterangan saksi ahli, kecuali sama sekali menyimpang dari pokok atau substansi (materi) perkara.

Bagaimana saksi ahli dalam perkara wartawan atau pers? Meskipun, Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung RI bukan hukum, wajib mendapat perhatian sungguh-sungguh dari setiap majelis hakim yang memeriksa dan menyidangkan (mengadili) perkara wartawan atau pers.

Pertama, dalam ilmu hukum, Surat Edaran digolongkan sebagai sebuah ketentuan (*rules*). Meskipun bukan aturan hukum (*law*), Surat Edaran adalah beled (*beleid*). Ketentuan semacam ini dalam dunia ilmu hukum, disebut aturan kebijakan (*policy rules*, *discretionary rules*, *beleidsregels*) yaitu ketentuan (*rules*, *regels*) yang dibuat pejabat atas dasar wewenang yang melekat pada setiap pejabat yang disebut kebebasan bertindak (*beleidsvrijheid*, *discretionary power*, *Freis Ermessen*). Kebebasan bertindak didasarkan pada asas manfaat (*doelmatigheid*) bukan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid*, *legality*).

Walaupun atas dasar kebebasan bertindak, *beleid* tidak boleh bertentangan dengan hukum. *Beleid* harus tetap dibenarkan oleh hukum (*legally purposes*). Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung RI memberi suatu manfaat yang lebih besar yaitu menjamin kemerdekaan pers, baik sebagai instrumen demokrasi maupun hak asasi manusia, serta kebebasan berkomunikasi dan informasi yang dijamin UUD 1945.

Kedua, Mahkamah Agung memiliki wewenang mengendalikan dan mengarahkan jalannya peradilan (*direction of judicial process*), baik untuk menjamin kesatuan penerapan hukum maupun menjamin agar putusan hakim memenuhi tujuan hukum (adil dan benar) sesuai dengan asas-asas hukum (seperti demokrasi dan negara hukum), menjamin aktualisasi hukum yaitu mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kenyataan sosial sesuai dengan tujuan berbangsa dan bernegara. Karena itu sudah semestinya, setiap majelis hakim melaksanakan dan menaati secara sungguh-sungguh Surat Edaran tersebut. Dengan perkataan lain, dalam setiap perkara wartawan atau pers, majelis wajib mendatangkan saksi ahli sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung RI tersebut.

Ketiga, walaupun Surat Edaran bukan suatu bentuk aturan hukum dan hanya sebagai petunjuk, tetapi karena ditetapkan oleh Mahkamah Agung sebagai pemegang otoritas tertinggi peradilan, sudah semestinya ditaati oleh setiap majelis hakim ketika memeriksa perkara wartawan atau pers. Tidak ada lagi majelis hakim, seperti kasus wartawan di Pematang Siantar, yang beralih karena didakwa berdasarkan pidana umum, tidak diperlukan saksi ahli dari Dewan Pers atau pers. Yang dimaksud, Perkara wartawan atau pers adalah perkara yang mengadili wartawan atau pers yang timbul sebagai akibat melaksanakan tugas jurnalistik, bukan ditentukan kaidah hukum yang didakwakan atau hukum yang dijadikan dasar gugatan. Sangat tidak benar, apabila didalilkan, karena dakwaan

didasarkan pada KUHPid (seperti Pasal 207, Pasal 310, Pasal 335), maka tidak perlu saksi ahli pers. Ada dua unsur pokok perkara pers atau wartawan.

- (1) Terdakwa atau tergugat adalah wartawan atau pers.
- (2) Dakwaan atau gugatan didasarkan pada pelaksanaan jurnalistik.

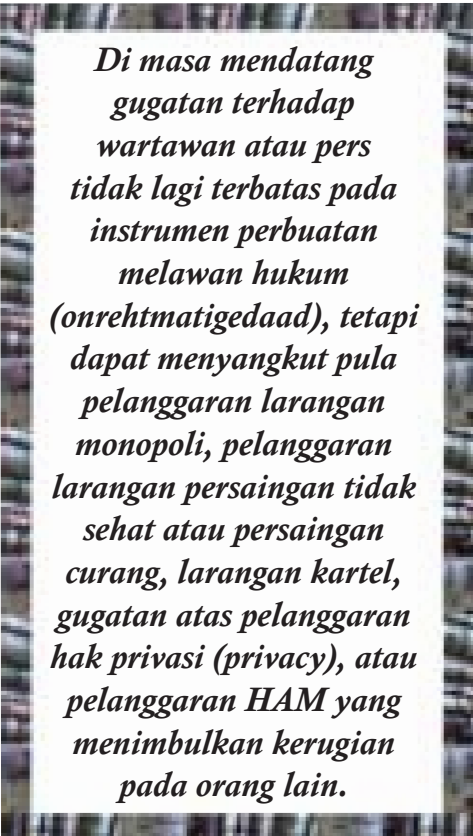
Walaupun dalam beberapa kasus, seperti kasus Siantar, masih ada majelis hakim yang tidak mengindahkan Surat Edaran Mahkamah Agung tentang perkara wartawan atau pers, tetapi kesadaran hakim mengenai pentingnya saksi ahli dari Dewan Pers atau dari kalangan pers menunjukkan kemajuan yang patut memperoleh penghargaan. Bahkan pada saat ini kesadaran dan keperluan mendatangkan saksi ahli dari Dewan Pers, telah meluas pula di kalangan kepolisian. Sesuatu yang sungguh-sungguh menggembirakan. Untuk lebih mengokohkan praktek yang sudah berjalan, pada saat ini Dewan Pers bersama Mabes Polri sedang menyiapkan satu naskah MoU (mudah-mudahan dapat terwujud dalam waktu dekat).

Di masa depan kehadiran saksi ahli mungkin dapat dikurangi sejalan dengan makin banyaknya ahli-ahli hukum pers atau hukum media baik di kalangan hakim, kepolisian, kejaksaan dan advokat. Selain itu, betapa pentingnya perusahaan pers memiliki *in house lawyers* yang tidak hanya membantu kalau ada perkara, tetapi tidak kurang penting untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan sebelum suatu fakta atau informasi diputuskan untuk diberikan kepada publik. Kalau Amerika Serikat sebagai satu contoh, betapa banyak perkara pers, baik sebagai perkara federal maupun perkara negara bagian. Demikian pula nilai perkara yang dihadapi acap kali sangat besar (ada yang melebihi 50 juta dollar), bahkan ancaman pemidanaan. Perkara-perkara ini memerlukan keahlian. Tanpa

keahlian akan dihadapi kesulitan. Mengapa?

Pertama, hukum pers atau hukum media atau hukum-hukum lain yang dapat menyeret atau menyentuh media, berkembang sangat pesat. Perkembangan pesat ini timbul karena: (1) persoalan hukum yang dihadapi media makin kompleks; (2) perkembangan aneka ragam media baru baik karena dorongan ilmu dan teknologi maupun perkembangan ilmu media itu sendiri; (3) perkembangan fungsi media seperti yang semata-mata sebagai media informasi (*newspapers of information, journaux d'information*), dan media partisan, sebagai pembentuk opini (*newspapers of opinion, journaux d'opinion*) (H. Finer, *The Major Governants of Modern Europe, 1660*); (4) tidak kalah penting, perkembangan media sebagai industri yang mendorong industri pers yang dapat mempengaruhi kemerdekaan pers, kebebasan wartawan, yang pada gilirannya dapat bergerak pada tataran demokrasi (lihat, Overbeck - Belmas, *Media Law*, 2010).

Kedua, Perkara-perkara wartawan atau pers berlintas hukum. Di Indonesia ada berbagai macam undang-undang yang memuat ketentuan pidana yang dapat dijadikan dasar dakwaan terhadap wartawan atau pers. Selain ketentuan-ketentuan dalam KUHPid



Di masa mendatang gugatan terhadap wartawan atau pers tidak lagi terbatas pada instrumen perbuatan melawan hukum (onrehtmatigedaad), tetapi dapat menyangkut pula pelanggaran larangan monopoli, pelanggaran larangan persaingan tidak sehat atau persaingan curang, larangan kartel, gugatan atas pelanggaran hak privasi (privacy), atau pelanggaran HAM yang menimbulkan kerugian pada orang lain.

(seperti Pasal 163, Pasal 207, Pasa 310, Pasal 335), ketentuan pidana didapati juga dalam UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Penyiaran, UU Pelayanan Publik, UU Pornografi, UU Informasi dan Transaksi Elektronik dan lain-lain. Belum lagi kemungkinan dihadapi UU Keamanan Nasional, UU Rahasia Negara.

Di masa yang akan datang mungkin masih akan ada berbagai undang-undang yang dapat menyentuh atau menyeret wartawan atau pers, seiring dengan kenyataan-kenyataan politik, ekonomi, sosial, termasuk perkembangan ilmu dan teknologi. Hal serupa di bidang keperdataan. Di masa mendatang gugatan terhadap wartawan atau pers tidak lagi terbatas pada instrumen perbuatan melawan hukum (*onrehtmatigedaad*), tetapi dapat menyangkut pula pelanggaran larangan monopoli, pelanggaran larangan persaingan tidak sehat atau persaingan curang, larangan kartel, gugatan atas pelanggaran hak privasi (*privacy*), atau pelanggaran HAM yang menimbulkan kerugian pada orang lain.

Selain aneka ragam hukum yang bersifat internal atau dalam satu rezim (aneka ragam sumber ancaman pidana, aneka ragam sumber gugatan keperdataan), perkara wartawan atau pers juga berlintas rezim, seperti berlintas dengan kaidah-kaidah hukum administrasi (misalnya perkara ketenagakerjaan atau perburuhan yang berkaitan dengan kaidah hukum administrasi), bahkan berlintas dengan hukum tata negara terutama yang berkaitan dengan ketentuan UUD, seperti hak asasi manusia. Selain itu, penyelesaian perkara wartawan atau pers dapat pula berlintas forum yaitu penyelesaian di luar proses peradilan (*out of court settlement*) yang dikenal pula dengan sebutan *alternative dispute resolutions*, seperti *arbitrase*, *mediasi*, *konsiliasi* dan lain-lain. Forum peradilan, mungkin melalui peradilan umum, peradilan tata usaha negara atau suatu peradilan khusus, seperti peradilan perselisihan industrial (ketenagakerjaan).

Ada sejumlah faktor yang akan meningkatkan perkara wartawan atau pers :

- (1) Undang-undang atau peraturan perundang-undangan pada umumnya.

Telah dicatat berbagai undang-undang baru (pidana dan perdata) yang dapat menjadi dasar memperkarakan wartawan atau pers. Aneka ragam undang-undang baru mencakup perluasan tingkah laku yang dapat dipidana (*staafbaar*) yang disertai pula dengan ancaman pemidanaan (badan dan denda) yang lebih berat baik yang bersifat alternatif maupun kumulatif. Acap kali pula rumusan-rumusan ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan tidak jelas sehingga dapat diperlebar sesuai kemauan para pencari keadilan, atau penegak hukum. Dapat juga sebaliknya, wartawan atau pers menggugat penguasa yang menolak membuka akses informasi publik.

- (2) Tingkah laku wartawan

Acap kali wartawan atau pers lalai atau sengaja tidak mengindahkan tuntutan profesionalisme, tidak menjunjung tinggi kode etik, tidak memenuhi peraturan perundang-undangan, atau tuntutan sopan santun dalam menjalankan tugas atau aktifitas jurnalistik, seperti tindakan memaksa, melupakan kewajiban menghormati *privacy*, kewajiban memenuhi persyaratan berita yang diatur oleh Kode Etik Jurnalistik, seperti pemberitaan yang berimbang, tidak menghakimi, tidak independen, atau terseret oleh ajakan pihak lain (seperti diajak KPK, Kejaksaan atau Kepolisian) untuk menyaksikan penggeledahan atau penangkapan dan memasuki tempat-tempat pribadi tanpa izin (*trespassing*). Tingkah laku melanggar tersebut, bukan semata-mata karena

didorong oleh “semangat kewartawanan” tetapi acap kali untuk mematuhi kehendak pemilik atau pengendali suatu perusahaan pers, baik dalam rangka persaingan, maupun karena sikap partisan. Pelanggaran-pelanggaran tersebut tidak hanya terbatas terhadap orang yang masih hidup, tetapi dapat juga terjadi terhadap orang yang sudah meninggal (KUHP, Pasal 320).

- (3) Kemajuan sosial Kemajuan sosial akibat pembaharuan politik, ekonomi, sosial dan budaya telah menimbulkan berbagai keinsyafan baru, antara lain - kesadaran akan hak, kesadaran tidak menerima dicemarkan, difitnah, direndahkan, diperlakukan dengan cara-cara yang tidak menyenangkan, sampai pada pembelaan terhadap kepentingan-kepentingan atau perlakuan yang menimbulkan atau dapat menimbulkan kerugian. Salah satu wujud keinsyafan baru tersebut, masyarakat lebih berani mempertahankan hak-haknya, termasuk memperkarakan wartawan atau pers yang mengusik atau mengganggu kehidupan pribadi, dan lain-lain alasan.

Kontrol pers semakin tajam karena berbagai kesalahan penguasa menjalankan tugasnya, baik dalam bentuk penyalahgunaan kekuasaan maupun yang bermotif melanggengkan kekuasaan. Dalam keadaan semacam itu, wartawan atau pers dipandang sebagai rival atau pesaing yang akan dapat melemahkan kekuasaan.

- (4) Penguasa yang makin merasa terganggu

Salah satu buah kemerdekaan pers dan keterbukaan informasi adalah makin efektifnya pengawasan pers terhadap penguasa atau mereka yang menjalankan kekuasaan. Di pihak lain penguasa yang selama lebih dari 40 tahun berada pada singgasana tanpa kritik, merasa terusik oleh kontrol pers yang dilakukan secara terbuka. Kontrol pers semakin tajam karena berbagai kesalahan penguasa menjalankan tugasnya, baik dalam bentuk penyalahgunaan kekuasaan maupun yang bermotif melanggengkan kekuasaan. Dalam keadaan semacam itu, wartawan atau pers dipandang sebagai rival atau pesaing yang akan dapat melemahkan kekuasaan. Agar tidak nampak sewenang-wenang dan seolah-olah menjunjung prinsip negara hukum, penguasa yang terusik, akan membawa pers ke pengadilan. Keadaan makin sulit apabila tumbuh semacam solidaritas antara penguasa dengan para penegak hukum (polisi, jaksa, hakim), menghadapi wartawan atau pers, seperti yang terjadi terutama di daerah-daerah. Apabila instrumen-instrumen hukum yang bersifat individual seperti pencemaran nama baik, pelanggaran privasi, perbuatan tidak menyenangkan, dirasa makin kurang, masih ada senjata hukum lain untuk memperkarakan wartawan atau pers yaitu penggunaan dasardasar yang bersifat publik atau dasar yang bersifat umum, seperti dasar ketertiban umum atau ketenteraman umum, keamanan negara, atau dasar-dasar serupa lainnya.

(5) Tindak kekerasan terhadap wartawan atau pers

Tindak kekerasan terhadap wartawan (termasuk demonstrasi ke kantor pers) masih terjadi. Beberapa waktu yang lalu harian *Kompas* memberitakan berbagai kekerasan terhadap wartawan, bahkan ada yang meninggal. Tetapi perlu pula dicatat, ada sejumlah kekerasan yang dipicu oleh wartawan

sendiri. Hal kedua yang perlu dicatat, menjadi kebiasaan pers, untuk secara langsung menghubungkan kekerasan terhadap wartawan sebagai ancaman terhadap kemerdekaan pers. Sangat penting menyadari kemungkinan ada hubungan atau persoalan kekerasan terhadap wartawan dengan kemerdekaan pers, tetapi harus tetap proporsional yaitu dengan tetap mengetahui pelaku kekerasan, motif atau sebab kekerasan, sumber kekerasan dan lain-lain. Mengetahui duduk persoalan yang jelas, akan membantu mereka menempatkan suatu perkara adalah perkara pers atau bukan pers.

C. Kewajiban Saksi Ahli dalam Perkara Wartawan atau Pers

Menekankan betapa penting kemerdekaan pers, hubungan pers dengan demokrasi dan hak asasi manusia, hubungan pers sebagai sarana komunikasi dan informasi, pers sebagai sarana *free market of ideas* (John Milton), peran pers mendorong perubahan atau kemajuan perubahan (*agent of development*), pers sebagai penghubung kekuasaan, merupakan keharusan yang perlu selalu diutarakan dan ditekankan oleh para saksi ahli dalam perkara wartawan atau pers. Menekankan hal itu sama sekali tidak dimaksudkan pers perlu mendapat kekebalan hukum (*legal immunity*). Namun yang sangat perlu untuk ditekankan bahkan perlu terus menerus diperjuangkan, bahwa kemerdekaan pers dan lain-lain prinsip dan fungsi pers yang dikemukakan di atas

Keterangan ahli diharapkan dapat menumbuhkan keyakinan, bahwa suatu persoalan dapat diselesaikan dengan cara-cara lain daripada menempuh proses pidana atau yang lazim disebut restorative justice.

adalah suatu kepentingan umum (*public interest*) sebagaimana juga demokrasi dan hak asasi manusia bukan semata-mata kepentingan individual atau kepentingan di bidang tertentu, melainkan sebagai bentuk kepentingan umum. Pers yang merdeka dan lain-lain fungsi pers bukan hanya kepentingan pers, tetapi kepentingan semua termasuk menjadi kepentingan kepolisian, kejaksanaan, hakim dan semua unsur kekuasaan demokratik.

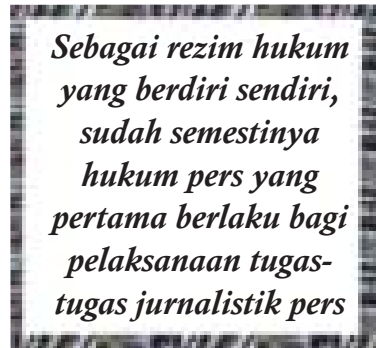
Sejalan dengan kalimat pembukaan tulisan ini, ada beberapa cara menghindarkan wartawan atau pers dari suatu pemidanaan atau sanksi hukum pada umumnya, baik dengan cara-cara yang bersifat umum (tradisional) maupun dengan cara-cara yang khusus.

Pada tingkat penyelidikan dan penyidikan, keterangan saksi ahli baik yang bersifat ilmiah maupun atas dasar suatu pengalaman yang mendalam, diharapkan dapat menumbuhkan keyakinan, bahwa suatu persoalan dapat diselesaikan dengan cara-cara lain daripada menempuh proses pidana atau yang lazim disebut *restorative justice*. Hal serupa terhadap perkara keperdataan, untuk diselesaikan dengan prinsip *win-win solution* melalui mediasi atau cara damai lainnya. Tentu saksi ahli tidak dapat atau tidak dalam kedudukan menyatakan perkara yang sedang diselidiki atau disidik bukan perkara pidana atau bukan perkara perdata. Sesuai dengan kedudukan dan sifat keterangan saksi ahli, upaya ini dipusatkan untuk menumbuhkan keyakinan, ada cara lain yang lebih tepat atau lebih proporsional untuk menemukan penyelesaian yang baik. Pihak penyelidik atau penyidik harus mempunyai keyakinan mengenai makna dan arti penting keterangan yang diberikan saksi ahli. Hal serupa berlaku juga ketika perkara masih ada pada penuntut umum, agar perkara tidak perlu diteruskan ke pengadilan. Kalaupun harus terus, harus dapat dibedakan dengan tegas antara perkara yang semata-mata timbul dari kegiatan atau aktifitas jurnalistik dengan yang bukan atau di luar kegiatan atau aktifitas jurnalistik. Dengan

bahasa yang lebih sederhana, keterangan yang diberikan saksi ahli, selain yang bersifat keahlian juga dapat menciptakan perdamaian dengan pers atau wartawan.

Bagaimana dengan perkara yang sudah disidangkan oleh majelis hakim (Pengadilan). Ada beberapa sasaran keterangan saksi ahli:

- (1) Mendorong majelis hakim mempertimbangkan untuk melepaskan terdakwa dari segala tuntutan (*onslag van rechtsvervolging*).
- (2) Mendorong majelis hakim membebaskan terdakwa dari segala dakwaan (*vrijspraak*).



Ada persoalan lain yang lazim dipergunakan advokat yaitu memohon majelis hakim menolak dakwaan atau menyatakan dakwaan tidak dapat diterima karena tidak memenuhi atau terjadi pelanggaran formalitas tertentu.

Sebagai mantan hakim, saya tidak menganjurkan penolakan ini.

Pertama, apabila hal tersebut semata-mata karena kelalaian atau alpa, dapat dipandang sebagai mempermalukan penuntut umum.

Kedua, dalam hal disengaja (sengaja dakwaan cacat), majelis hakim dapat tersandera oleh keinginan penuntut umum.

Ketiga, akan lebih baik berbagai cara tersebut menjadi pertimbangan putusan terhadap substansi perkara, sehingga prinsip penyelesaian perkara secara cepat, sederhana dan biaya ringan tercapai.

Keempat, hakim dapat dituduh menghambat proses pengadilan (*obstruction of justice*).

D. Kedudukan Hukum Pers dan Kode Etik Jurnalistik dalam Perkara Wartawan atau Pers

Sering ada perdebatan mengenai kedudukan hukum pers sebagai "*lex specialis*" berhadapan dengan hukum lain sebagai "*lex generalis*". Untuk menetapkan suatu hukum sebagai *lex specialis* atau *lex generalis*, ditentukan oleh beberapa prinsip berikut :

Pertama, hukum-hukum yang bersangkutan harus berada dalam satu rezim hukum yang sama (seperti sama-sama sebagai rezim hukum keperdataan, misalnya hukum perdata umum dan hukum dagang, antara hukum pidana umum dengan hukum pidana militer tertentu).

Kedua, tingkat peraturan yang sama (seperti antara undang-undang dengan undang-undang, antara PP dengan PP).

Ketiga, mengatur hal yang sama (seperti hukum perjanjian dengan hukum perjanjian).

Hukum pers atau hukum media berlintas rezim yang sekaligus memuat dimensi hukum tatanegara, hukum administrasi negara, hukum keperdataan, hukum pidana, dan bukan hanya terbatas pada hukum materil tetapi juga hukum acara (seperti pengaturan hak jawab, mediasi atau arbitrase). Karena sifatnya yang khas tersebut, diberbagai pendidikan tinggi hukum (terutama di luar negeri), hukum pers merupakan mata kuliah (*course*) yang berdiri sendiri dan dalam perkembangan dipandang atau menuju disiplin hukum yang berdiri sendiri.

Dengan demikian, sebagai rezim hukum yang berdiri

sendiri, sudah semestinya hukum pers yang pertama berlaku bagi pelaksanaan tugas-tugas jurnalistik pers (sama halnya hukum pidana militer didahulukan bagi perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas sebagai militer), tanpa harus (lagi) memperdebatkan antara *lex specialis* dan *lex generalis*. Mengingat kedudukan pers (memiliki berbagai dimensi) dan hukum pers sebagai rezim hukum mandiri, perlu ada kehati-hatian dalam memeriksa perkara pers.

Sebelum menentukan (secara *apriori*) hukum yang akan diterapkan, para penegak hukum wajib terlebih dahulu memeriksa sifat perbuatan pers yang bersangkutan. Apakah perbuatan dilakukan sebagai tugas jurnalistik atau di luar tugas jurnalistik? Seperti pertimbangan dalam putusan Mahkamah Agung dalam perkara *Tempo* vs Tomi Winata. Disebutkan dalam perkara tersebut, UU Pers (hukum pers pada umumnya) adalah *primaat* atau *prevail* sebelum menerapkan kaedah hukum lain.

Berdasarkan prinsip di atas, seorang saksi ahli perkara wartawan atau pers, harus mengutarakan secara rinci (sesuai pertanyaan), mengenai segala aspek hukum pers dan kode etik jurnalistik, dan berbagai prinsip pers yang merdeka dan fungsi yang diemban pers yang merdeka.

E. Penutup

Saya menutup catatan ini dengan tiga atau sekurang-kurangnya dua tayangan atau peredaran secara publik adegan yang menyenangkan hati sebagian orang terutama kaula-kaula muda.

Setelah dua minggu, persoalan mulai bergeser dari yang semula hanya berkaitan dengan pelaku, sekarang gencar dipersoalkan dengan nada protes atau penyesalan terhadap peredarannya dan

pers menjadi sasaran. Ada yang membela atau membenarkan peredaran itu dari sudut kebebasan informasi yang ujungnya bermuara pada kemerdekaan pers (meskipun masih diperdebatkan apakah penyebaran tersebut termasuk pers atau bukan pers).

Perbuatan-perbuatan tersebut termasuk kejahatan atau delik kesusilaan (KUHPid Pasal 282, UU Pornografi). Mereka yang dapat terkena delik ini bukan hanya pelaku tetapi juga pembuat, menyiarkan dan lain-lain. Ketika mereka terkait dengan menyiarkan, maka salah satu yang dapat terkena adalah pers.

Bagaimana perbuatan tersebut kalau ditinjau dari perspektif pers.

Pertama, dari perspektif pelaku

- (1) Pelaku tidak mengakui sebagai pelaku. Mereka dapat menggugat atau memperkarakan pers yang menyiarkan atas dasar pencemaran atau fitnah atau *privacy* atas dasar memberi gambaran yang keliru (*False Light*) atas diri mereka.
- (2) Pelaku mengakui sebagai pelaku

Pelaku tidak mungkin menggugat atau memperkarakan atas dasar pencemaran nama baik atau fitnah, karena fakta (*truth*) meniadakan sifat melawan hukum atau sifat melanggar hukum. Tetapi mereka dapat menggugat atas dasar *privacy* yaitu :

- a. *The right to let to be alone* atau.
- b. Mengusik ke dalam lingkungan atau keadaan yang diharapkan sebagai tempat yang aman (tidak diganggu).

Namun apabila mengakui dapat terkena pidana atas dasar melakukan hubungan sexual secara tidak sah. Kalau kedua atau salah satu terlibat perkawinan dapat dipidana atas dasar perzinahan (*overspel*).

Kedua, dari perspektif pers

(1) Pelaku tidak mengakui.

Apabila pelaku tidak mengakui dan berkeberatan, atau merasa dirugikan, atau dicemarkan, dapat menggunakan hak jawab. Kalau pemberitaannya kurang tepat atau keliru dapat menggunakan hak koreksi.

(2) Pers yang memberitakan atau menyiarkan.

Sejauh mana telah melaksanakan atau tidak melaksanakan UU Pers dan KEJ, seperti; menghormati agama, kesusilaan, melakukan *check and recheck*, larangan memuat atau menyiarkan berita cabul, dan lain-lain.

Jakarta, 12 Juni 2010

Problematika Wartawan Indonesia

A. Antara Khayalan dan Kenyataan

Di Ciamis ada “seminar nasional” tentang “pendidikan dan pers”. Seminar dihadiri (menurut laporan panitia) lebih kurang 1.000 orang yang terdiri dari pengajar SD, SMP, wartawan, dan lain-lain. Bahkan masih ada ribuan permintaan untuk menjadi peserta. Lagi-lagi menurut panitia, kalau tidak dibatasi jumlah peserta dapat berlipat-lipat. Baru sekali ini ada seminar (suatu pertemuan ilmiah) dihadiri begitu banyak peserta. Secara formal seminar berjalan baik. Ada penyaji. Ada tanggapan-tanggapan dari peserta yang cukup mendalam dan menyentuh persoalan yang mereka alami menghadapi wartawan. Apakah peserta benar-benar berminat untuk menjadi partisipan ilmiah seminar ini? Tidak semuanya. Ada berbagai motif lain. Seminar memberi kesempatan kepada guru-guru dari daerah (sangat) terpencil masuk kota yang mungkin sudah agak lama mereka tinggalkan. Lebih-lebih kalau mereka mendapat fasilitas SPJ alakadarnya. Jumlahnya pasti tidak besar, tetapi sangat berarti bagi para guru yang selalu sederhana dan prihatin. Berbeda dengan SPJ anggota DPR yang ke mancanegara dalam rangka menyusun RUU. Ada yang ke Eropa, ke Amerika Serikat, sampai Brazil. Tentu sangat besar jumlah SPJ anggota DPR ke luar negeri di banding SPJ guru dari Bungbulang ke Ciamis. Hebat sekali. Jangan pula dipertanyakan manfaatnya untuk rakyat kecil di desa-desa yang jauh itu. Serba kontradiksi dan ironis.

Apakah ada sebab lain, para guru ke seminar nasional ini? Ada! Dan ini lebih penting yaitu mendapat sertifikat tanda hadir hadir (*sertificate of attendance*) di seminar yang bersangkutan.

Mereka sangat memerlukan sertifikat semacam itu, tetapi tidak mudah didapat. Seminar semacam itu langka dan tidak mudah berkesempatan ikut serta. Untuk apa?

Untuk kenaikan pangkat atau promosi, setiap guru harus menunjukkan kegiatan-kegiatan yang disebut kum yang dihitung dalam wujud satuan nilai kredit. Salah satu kegiatan yang harus ditunjukkan yaitu sertifikat mengikuti seminar-seminar ilmiah. Hal ini sangat tidak mudah untuk guru yang jauh dari kegiatan ilmiah seperti guru-guru dari daerah gunung Galunggung atau dari Pameungpeuk di Garut Selatan. Aturan ini diadakan Diknas sebagai upaya meningkatkan mutu guru. Sekarang ada beban baru yaitu ujian sertifikasi guru.

Sudah semestinya kita bukan hanya mendukung tetapi kagum atas gagasan meningkatkan mutu guru. Tetapi-seperti pernah ditulis Bung Hatta-harus dibedakan antara *Dichtung und Wahrheit*, antara khayalan dan kenyataan. Rencana dan program yang baik harus bertolak dari kenyataan, bukan khayalan seorang penjual madu. Dari hasil menjual madu, akan membeli ayam. Dari hasil ayam membeli kambing dan seterusnya sampai menjadi kaya. Karena begitu asyik mengkhayal, tanpa sadar pedagang madu menyentuh botol madu dan semua tumpah ke tanah. Tidak ada buah apapun dari khayalannya.

Banyak sekali produk peraturan, kebijakan, atau program yang dibuat semata-mata hasil kajian di belakang meja tanpa dasar kenyataan. Tidak jarang, peraturan, rencana atau program itu serta merta menjadi beban atau kewajiban. Guru-guru termasuk yang harus memikul kewajiban melampirkan hal-hal yang tidak masuk akal seperti sertifikat seminar nasional dan lain-lain kewajiban yang harus mereka pikul. Mengapa tidak masuk akal? Guru sampai tingkat menengah tidak mengajarkan ilmu tetapi pengetahuan dan

kepribadian. Itu bedanya dengan dosen yang mengajarkan ilmu. Bukan sertifikat seminar yang diperlukan guru, tetapi pembinaan pengetahuan dan cara-cara membentuk kepribadian murid. Tidak kalah penting, fasilitas kerja dan kesejahteraan. Alangkah tragisnya, Menteri Diknas menyampaikan ada ratusan ribu ruang kelas yang sangat tidak layak dipakai lagi. Di pihak lain, 20% APBN untuk pendidikan. Serba ironis. Belum lagi yang disusur oleh Banggar dan lain-lain biaya prosedur yang harus ditempuh.

Dalam konsep hukum, ada yang disebut *legal constraint* atau *constraint of law*. Konsep ini adalah pedang bermata dua. Di satu pihak, *constraint of law* diperlukan sebagai saran untuk mencegah perbuatan sewenang-wenang, melampaui wewenang. Dalam makna ini, *constraint of law* adalah sarana kendali atau kontrol. Di pihak lain, *constraint of law* adalah sarana yang membelenggu untuk melumpuhkan atau menyebabkan berbagai kesulitan bagi masyarakat. Dalam makna ini, didapati beraneka ragam cara mengatur. Ada yang dilakukan dengan mengatur berbagai syarat atau prosedur yang tidak mudah dilaksanakan masyarakat. Ada yang dilakukan dengan menentukan larangan-larangan yang disertai ancaman yang berlebihan. Ada yang mengatur dengan ketentuan-ketentuan yang benar-benar menindas. Dalam makna-makna inilah marxisme mengatakan hukum itu alat penindas.

Pers dapat berperan menolong masyarakat dengan berita atau hasil investigasi lapangan, seperti keadaan guru dan lain-lain. Pers juga menolong pemerintah untuk menyusun aturan atau kebijakan sesuai kenyataan, bukan sekedar reka-rekaan belaka, sekedar jalan atau peluang untuk menguntungkan diri sendiri. Tetapi, ketika di seminar tersebut menyampaikan kewajiban-kewajiban wartawan, saya disambut dengan suara “wu” yang panjang. Dalam kenyataan, mereka justru menemui kesulitan dari para wartawan yang datang untuk menekan, menakut-nakuti dan-seperti mereka sampaikan-

ujung-ujungnya duit. Yang datang adalah wartawan abal-abal atau wartawan bodrex. Berpindah dari mulut harimau ke mulut buaya. Berpindah dari ketidakberdayaan yang satu ketidakberdayaan yang lain. Begitulah nasib orang kecil di negeri ini. Sampai-sampai wartawan pun menyulitkan mereka, bukan menjadi penolong melainkan ikut menganiaya. Mereka sedikit tenteram ketika saya mengatakan, agar yang merasa dirugikan melapor ke Dewan Pers dan asosiasi-asosiasi wartawan. Saya menjamin semua laporan akan ditindaklanjuti. Kalau terbukti wartawan ada yang memeras bukan menjalankan tugas jurnalistik, Dewan Pers akan meminta aparat kepolisian untuk melakukan pengusutan. Tentu saja ada syarat, para guru atau pengajar sekolah tidak melakukan kesalahan.

Sebelumnya keluhan ini bukan pertama kali saya terima atau dengar. Guru-guru di Karawang, Lampung dan lain-lain menyampaikan persoalan yang sama. Sampai-sampai seorang Kepala Sekolah membuat kantor tersembunyi, karena sejak pagi-pagi sudah ditunggu wartawan untuk minta uang disertai insinuasi-insinuasi bahkan ancaman. Beban mengatasi persoalan ini, pada tingkat paling hulu ada pada redaksi dan pemilik perusahaan pers. Redaksi mestinya berhati-hati dan *correct* terhadap hasil liputan wartawan. Jangan sampai suatu berita menjadi instrumen untuk memeras.

B. Problematik-problematik Wartawan Indonesia

Cukup banyak problematik yang dihadapi wartawan atau pers pada umumnya. Di bawah ini akan dicatat sebagian dan hanya terbatas pada problematik wartawan.

B1. Problematik profesional

Tidak ada perbantahan, wartawan adalah profesi, karena

dianggap sebagai jenis pekerjaan bebas independen, dan bersifat individual. Pengertian di atas belum mencakup unsur-unsur profesi pada umumnya. Syarat lain suatu profesi adalah keahlian (*expertise*) dan ketrampilan khusus (*special skill*), seperti pekerjaan dokter atau advokat sebagai profesi. Belum lagi soal etik (diuraikan di bawah), pola hubungan dengan masyarakat sebagai klien pers dan lain-lain.

Tidak demikian dengan profesi wartawan. Profesi wartawan terbuka dan tidak membutuhkan prasyarat sertifikat *expertise* dan *skill* khusus kewartawanan atau jurnalistik. Keahlian dan ketrampilan diisi sambil menjadi wartawan (*learning by doing*). Pengetahuan dan ketrampilan jurnalistik bukan *prerequisite* menjadi wartawan. Pada suasana yang wajar, menjadi wartawan semata-mata karena minat dan dorongan bergiat dalam kebebasan. Pada suasana tidak normal-seperti yang terjadi sekarang di Indonesia-menjadi wartawan menjadi pilihan lapangan kerja yang terbuka dan relatif mudah didapat. Dalam kenyataan, bukan sebuah pekerjaan profesi (*beroep*) tetapi pekerjaan seperti yang dilakukan para pekerja pada umumnya (*werk*). Kenyataan-kenyataan ini bukan hanya mempengaruhi cara kerja dan produk jurnalistik mereka, tetapi tingkah laku yang tidak layak seperti wartawan abal-abal. Agar seorang wartawan memenuhi unsur profesional, yang pertama wajib dilakukan adalah memenuhi sedapat mungkin semua syarat profesi. Selain wajib dilakukan oleh wartawan sendiri, tugas ini wajib dilakukan perusahaan pers, asosiasi-asosiasi wartawan, asosiasi-asosiasi perusahaan pers, dan Dewan Pers.

B.2. Problematik pers sebagai industri

Pers Indonesia-seperti pers dunia pada umumnya-tidak lagi sekedar kegiatan profesi, tetapi berkembang menjadi usaha ekonomi (industri). Pekerjaan pers bukan lagi sekedar aktivitas idealistik. Sebagai aktivitas ekonomi, motif mencari laba harus

diterima sebagai kenyataan yang tidak mungkin dielakkan. Hal ini sangat mempengaruhi politik pemberitaan atau siaran, hubungan kerja dengan wartawan, dan pergeseran kewajiban-kewajiban etik pers. Sebagai “pekerja”, wartawan tidak begitu berdaya. Harus senantiasa tunduk pada politik pemberitaan dan kehendak pemilik. Pemilik bukan saja disatukan oleh motif ekonomi tetapi juga peran politik yang dijalankan. Kenyataan ini semestinya membangkitkan pertanyaan: “Benarkah wartawan kita merdeka atau bebas”. Atau makna kemerdekaan pers dan kebebasan wartawan hanya berlaku keluar, tetapi ke dalam jauh dari panggung dari api-quo vadis?

B.3. Problematik ketaatan pada kode etik pers

Kode etik (*code of ethics*) dikenal juga dengan sebutan *code of conduct*, *professional code* atau *code of morality*. Kode etik adalah aturan tingkah laku yang wajib dijunjung tinggi setiap profesi. Kita mengenal kode etik kedokteran, kode etik hakim, kode etik advokat, dan lain-lain. Sebagai aturan tingkah laku, bukan hukum (*law*) tetapi ketentuan (*rule*) yang berisi kewajiban-kewajiban yang bersifat moral yang wajib dijunjung tinggi di kalangan profesional. Dalam perkataan lain kode etik adalah kumpulan kewajiban. Karena itu, dalam profesi selalu diketengahkan tanggung jawab (*responsibility* atau *accountability*). Di bidang politik atau pemerintahan, aturan-aturan ini disebut *constitutional morality* yang berbeda dengan *the law of the constitution* (lihat, Dicey). Ada dua ciri utama kode etik. *Pertama*; sebagai aturan moral (bukan aturan hukum). *Kedua*; sebagai kumpulan kewajiban-kewajiban moral yang harus dihormati dan dijunjung tinggi dalam setiap profesi. Perlu juga dicatat, beberapa asas dan ketentuan kode diangkat menjadi kaidah hukum (cq. UU No. 40 Tahun 1999). Hal semacam ini tidak asing.

Penelitian (*survey*) terakhir Dewan Pers menunjukkan peningkatan pengenalan wartawan terhadap kode etik pers. Tetapi

dari berbagai pengaduan ke Dewan Pers, masih hampir selalu dijumpai pelanggaran atau kelalaian menaati bagian-bagian tertentu kode etik pers. Mengapa?

Pertama; telah dikemukakan, sumber utama wartawan sangat terbuka. Sebagian besar wartawan baru mengenal kode etik setelah menjadi wartawan. Kode etik sesuatu yang asing.

Kedua; tidak cukup dorongan dari asosiasi komunitas pers mengkedepankan pendidikan dan pelatihan kode etik. Pendidikan dan pelatihan terutama di bidang pengetahuan dan ketrampilan jurnalistik. Kurang disadari, kode etik pers adalah bagian integral sebagai *avantgarde* jurnalistik (jurnalisme). Sekarang ada perubahan yang luar biasa. Pendidikan dan pelatihan kode etik pers menjadi komponen utama pendidikan dan pelatihan pers.

Ketiga; sejak masa kolonial, bahkan hingga sekarang, aturan tingkah laku pers lebih didekati sebagai bagian dari tingkah laku hukum. Di masa kolonial dan pemerintahan RI yang otoritarian, mengkedepankan hukum sebagai ukuran tingkah laku pers merupakan bagian dari upaya kendali atau kontrol terhadap pers. Karena itu tidak heran, apabila berbagai ketentuan dalam KUHPid berlaku juga untuk pers seperti Pasal 310 dst. Bahkan di masa kolonial dikenal sebutan *haatzaai artikelen* (pasal-pasal penyebaran kebencian/permusuhan), *persdelict* (pidana pers). Secara hukum positif (*positief rechtelijk*) ketentuan tersebut masih berlaku, walaupun telah tumbuh kesadaran yang sangat baik di kalangan penegak hukum tidak lagi menerapkan ketentuan-ketentuan tersebut terhadap pers. Tetapi kesadaran saja tidak cukup. Ancaman delik tertentu (seperti penghinaan, pencemaran nama baik, fitnah) bersumber dari laporan pihak yang dirugikan. Penegak hukum sulit mengalihkan atau tidak melakukan pemeriksaan. Selain itu, masih ada penegak hukum yang belum sepenuhnya menjadi betapa esensial kemerdekaan pers dalam demokrasi.

Keempat; ketaatan terhadap kode etik pers belum benar-benar mentradisi pada semua wartawan atau pers. Bahkan saya mempunyai kesan, tingkat kecerobohan atau kelalaian terhadap kode etik lebih rapuh di kalangan wartawan muda dibandingkan dengan wartawan generasi masa lalu. Bagi generasi masa lalu, mentaati kode etik merupakan suatu sikap luhur dan kemulyaan (*dignity*). Kalaupun ada kecemasan yang paling mendalam-pada saat ini-adalah makin mudarnya sikap luhur dan kemulyaan pada hampir semua kehidupan bersama. Korupsi, penyalahgunaan kekuasaan atau bentuk-bentuk mempersulit rakyat kecil, tidak lepas dari mudarnya kemulyaan yang menjelma dalam bentuk-bentuk menjaga kehormatan integritas. Setiap jabatan atau fungsi semata-mata dianggap sebagai peluang bukan tanggung jawab apalagi pengorbanan.

Kelima; pengaruh perkembangan pers sebagai industri (usaha ekonomi). Motif mencari keuntungan acap kali menekan wartawan tunduk pada kemauan pemilik perusahaan pers yang tidak sejalan dengan tuntutan kode etik bahkan fungsi pers pada umumnya. Termasuk pula kecenderungan politik pemilik perusahaan pers dapat sangat mempengaruhi ketaatan wartawan terhadap kode etik.

Keenam; sikap masyarakat. Dapat dipahami, anggota masyarakat yang merasa dirugikan oleh pemberitaan, siaran atau informasi pers membawa wartawan atau pers dihadapan hukum. Di manapun, wartawan, pers tidak tabu dibawa di hadapan hukum (pengadilan). Tetapi masyarakat juga harus menerima kehadiran pers sebagai pranata sosial bukan sekedar unsur *entertainment*. Pers adalah kebutuhan publik. Pers adalah bagian dari publik. Masyarakat memiliki kewajiban untuk mendewasakan dan tidak membuka peluang pers atau wartawan menyalahgunakan kesempatan karena publik sendiri melakukan kesalahan. Dalam beberapa peristiwa

dijumpai kesalahan-kesalahan masyarakat yang dieksploitasi wartawan atau pers yang beritikad buruk.

Sekedar petunjuk, di bawah ini dicatat beberapa kode etik yang mengikat wartawan:

- (1) Wartawan dilarang keras meminta suatu imbalan (bayaran) pada saat menjalankan pekerjaan kewartawanan (tugas jurnalistik).
- (2) Wartawan dilarang keras mengancam, menakut-nakuti sumber, seperti akan memuat berita buruk kalau tidak membayar. Perbuatan semacam ini adalah pemerasan. Kalau dapat dibuktikan, adalah perbuatan yang dapat dipidana.
- (3) Wartawan dilarang keras membuat atau memuat berita fiktif atau berita bohong. Setiap berita harus benar (berisi kebenaran) dan faktual yang dapat dibuktikan.
- (4) Wartawan dilarang keras mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang mengiring agar sumber berita memberi keterangan yang tidak benar yang dikehendaki wartawan. Wartawan juga dilarang mengajukan pertanyaan yang menjebak, sehingga sumber memberi keterangan yang tidak layak secara hukum atau moral, atau adat istiadat setempat.
- (5) Wartawan wajib melindungi sumber berita yang perlu dirahasiakan, termasuk dihadapan penegak hukum. Polisi (penyidik) tidak berhak memaksa wartawan mengungkapkan sumber berita. Di Amerika Serikat, Mahkamah Agung dengan suara 5:4 (menunjukkan putusan itu tidak begitu kuat), memutuskan, merahasiakan sumber berita bukan hal *esensial* bagi kemerdekaan pers (*freedom of the press*). Amandemen Pertama

(menjamin kemerdekaan pers) tidak dimaksudkan untuk membenarkan kesepakatan wartawan terhadap tingkah laku kriminal sumber berita. Kemerdekaan pers tidak sama (tidak dapat diartikan) sebagai kekebalan pers (Branzburg v Hayes, 1972).

- (6) Sebelum suatu berita dimuat atau disiarkan, wajib terlebih dahulu ada verifikasi atau ada upaya yang sungguh-sungguh melakukan verifikasi dari pihak yang akan diberitakan atau disiarkan, atau pihak-pihak lain yang bersangkutan atau berkepentingan yang akan memperkuat fakta atau kebenaran bahan berita. Hal ini untuk mencegah berita yang tidak berimbang atau menghakimi dan menjamin *fairness* dalam pemberitaan, untuk menjaga independensi pers.
- (7) Wartawan wajib menunjukkan identitas yang jelas kepada sumber berita (identitas diri, lembaga pers tempat bekerja) dan segala bahan yang didapat semata-mata untuk kepentingan pemberitaan atau siaran.
- (8) Wartawan dilarang mengungkapkan kehidupan pribadi (*privacy*) yang harus dilindungi dari pengetahuan publik. Mengungkapkan hal-hal pribadi yang menimbulkan kerugian kepada sumber dapat dituntut pidana atau digugat secara keperdataan.
- (9) Wartawan dilarang memberitakan atau menyiarkan penyelidikan, penyidikan suatu perkara hukum yang wajib dirahasiakan. Wartawan dilarang memberitakan atau menyiarkan jalannya sidang pengadilan yang dinyatakan oleh hakim sebagai sidang tertutup untuk umum.
- (10) Wartawan (pers) wajib menjunjung tinggi independensi, dilarang: berpihak secara semena-mena, tidak *fair*, beritkad buruk, tidak berimbang, memfitnah,

mencemarkan sumber dan lain-lain perbuatan yang bertentangan dengan tuntutan pers merdeka yang berbudaya dan beradab.

B.4. Problematik penggunaan kebebasan, bukan kemerdekaan

Sejumlah wartawan atau pers lebih menekankan kebebasan (*liberty*) daripada kemerdekaan (*independent*). Akibatnya, seolah-olah kemerdekaan dimaknai sebagai bebas-sebebasnya melakukan atau tidak melakukan sesuatu (sesuka-suka). Tidak demikian makna kemerdekaan (*independen*). Suatu kemerdekaan yang benar, kalau dipenuhi unsure-unsur:

- (1) Bertanggung jawab baik dalam makna responsibilitas atau akuntabilitas. Responsibilitas adalah bertanggung jawab atas segala tindakan (untuk itu perlu prosedur yang benar). Akuntabilitas adalah bertanggung jawab atas akibat atau hasil dari suatu tindakan (tidak boleh cuci tangan atau pura-pura tidak tahu atau mencari-cari alasan normatif melepaskan tanggung jawab).
- (2) Disiplin. Kebebasan tanpa disiplin akan menimbulkan ketidaktertiban (*disorder*), bahkan anarki. Ada cendekiawan yang mengatakan: “Kekuasaan yang terlalu besar akan menimbulkan tirani, dan kebebasan yang terlalu banyak akan menimbulkan anarki.”
- (3) Independensi tidak melarang keberpihakan, atas dasar kebenaran, obyektif dan fair menghadapi peristiwa atau keadaan tertentu. (4) Independensi harus terbuka (*openness*) dan tolerans. Bukanlah independensi kalau tidak ada keterbukaan dan tolerans. Independensi yang tidak tolerans adalah kesewenang-wenangan menuju pada kekejian.

Pada saat ini, ada sejumlah wartawan atau pers yang acap kali tidak hati-hati menggunakan kemerdekaan pers sehingga merugikan pihak lain. Wartawan atau pers lebih menekankan kebebasan daripada kemerdekaan. Asas kemerdekaan pers, sekali-kali tidak boleh diartikan sebagai kekebalan (imunitas) pers dari tanggung jawab hukum atau moral. Apalagi kalau kemerdekaan pers dimaknai boleh mencederai orang lain. Ini sebuah anarki.

B.5. Problematik kemerdekaan pers dan demokrasi

Tidak ada keraguan hubungan antara kemerdekaan pers dengan demokrasi. Di berbagai kesempatan saya menyatakan: “tanpa demokrasi tidak ada kemerdekaan pers. Tanpa kemerdekaan pers tidak akan ada demokrasi.” Tetapi demokrasi tidak sama dengan kebebasan. Demokrasi harus disertai tanggung jawab (lihat di atas). Selanjutnya, demokrasi tidak semata-mata sebagai tatanan politik, tetapi juga tatanan sosial dan budaya yang senantiasa tumbuh dan berkembang (dinamis). Demokrasi tidak dapat dipisahkan dari proses pendewasaan (*democratic maturity*). Pada saat ini, proses pendewasaan demokrasi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Demokrasi sekedar diartikan sebagai cara memperoleh dan mempertahankan kekuasaan. Pers masih acap kali terkena penyakit kekanak-kanakan (*childish kinderachtig*) dalam berdemokrasi yaitu meminta terlalu banyak dukungan kepada masyarakat, tetapi bukan banyak sebagai *avant garde* sosial memperjuangkan kemiskinan, keterbelakangan bahkan penindasan dari yang merasa kuat. Dalam keadaan sekarang, pers, wartawan semestinya menjadi pelopor membangun demokrasi yang bertanggung jawab dan berdisiplin, bukan sekedar kebebasan berbicara atau kebebasan mayoritas.

B.6. Problematik hubungan wartawan dan pemilik perusahaan pers

Pada umumnya, wartawan dibayar sangat murah oleh

perusahaan pers yang bersangkutan. Hal ini menimbulkan akibat negatif lain, seperti

wartawan dipaksa mencari tambahan sendiri dengan menggunakan kartu wartawan. Sesuatu yang sangat bertentangan dengan kemulyaan profesional. Piagam Palembang (Hari Pers di Palembang) mewajibkan pembayaran upah minimum dan telah ditindaklanjuti Dewan Pers. Tetapi tidak banyak pers yang sanggup memenuhi kewajiban tersebut.

Problematis lain yang tidak kalah mendasar adalah hak wartawan turut serta menentukan kebijakan pemberitaan. Semua tergantung pada redaksi. Dan redaksi harus tunduk pada kemauan pemilik perusahaan. Karena itu ada pendapat yang menyatakan, yang lebih mendasar adalah keterbukaan pemilik perusahaan untuk mendengarkan dan menerima pendapat para wartawan.

Jakarta, Oktober 2012

Bagian Tiga

Pers dan Profesionalitas

Pers Profesional dan Pembangunan*

A. Pers sebagai Profesi

Tidak ada perbantahan, pers adalah sebuah profesi, karena itu pekerjaan pers dituntut profesional. Ada sejumlah ciri pekerjaan profesional :

(1) Independen

Pers independen, bukan hanya dalam arti tidak tergantung (*independence*), tidak berpihak (*impartial*, netral (*neutral*, jujur (*fair*) serta dapat dipercaya. Pers independen mencakup juga kesanggupan men-*challenge* dan melakukan koreksi apabila menemukan ketidakbenaran, kebijakan atau tindakan yang bias, tidak menjunjung tinggi peri kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan asas-asas bernegara (demokrasi, negara hukum, hak asasi), serta tidak menuju perwujudan tujuan bernegara (kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, sebesar-besarnya kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat).

(2) Pekerjaan bersifat jasa (*service*)

Pekerjaan profesional adalah pekerjaan jasa (*service*), dan dapat dilakukan secara perorangan atau dalam ikatan hubungan kerja. Profesi advokat, profesi akuntan, profesi kedokteran pada umumnya dilakukan secara perorangan. Berbeda dengan profesi pers atau wartawan harus

* Disampaikan dalam rangka ulang tahun PWI di Lampung, tanggal 26 April 2011

dilakukan dalam ikatan kerja atau hubungan kerja dengan pihak lain (perusahaan pers atau perusahaan media). Hubungan kerja profesi (bekerja dengan pihak lain) tidak didasarkan pada upah atau gaji (*wage* atau *salary*), tetapi atas dasar honorarium atau kompensasi.

(3) Bekerja atas dasar keahlian (*expertise*)

Keahlian dalam profesi meliputi penguasaan (ilmu) pengetahuan dan ketrampilan (*skill*). Hal ini merupakan salah satu persoalan utama pers. Pekerja pers (khususnya wartawan) tidak dimulai atas dasar keahlian jurnalistik. Setiap orang pada dasarnya dapat menjadi wartawan. Keahlian diperoleh sambil berjalan (*learning by doing*). Hal ini mempengaruhi banyak hal seperti mutu kerja dan hasil kerja, integritas (wartawan bodrex, wartawan abal-abal, dan lain-lain problem profesional). Tetapi, karena keahlian dan ketrampilan merupakan dasar kerja profesi, setiap pekerja pers terutama wartawan, wajib meningkatkan terus menerus pengetahuan dan ketrampilan.

(4) Bekerja atas dasar kepentingan klien

Klien pers adalah publik, baik yang bersifat komunitas maupun individual. Salah satu aspek kepentingan klien adalah kepercayaan (*trust*). Pers harus menjaga kepercayaan publik (*public trust*).

(5) Menjaga integritas

Integritas meliputi kejujuran,

Klien pers adalah publik, baik yang bersifat komunitas maupun individual. Salah satu aspek kepentingan klien adalah kepercayaan (trust). Pers harus menjaga kepercayaan publik (public trust).

dapat dipercaya, akurat, bermutu, bertanggung jawab, disiplin, dan menghormati orang lain.

(6) Menjunjung tinggi etik

Etik adalah ketentuan utama (*primary rule*) yang harus dijunjung tinggi pekerja profesi. Pekerja pers (wartawan, redaksi), wajib menghormati dan menjunjung tinggi KEJ sebagai ketentuan moral yang berisi tanggung jawab dan kewajiban pers atau wartawan.¹

B. Pembangunan

Pembangunan dalam tulisan ini adalah pembangunan yang menjadi tanggung jawab dan diselenggarakan kekuasaan umum (*public authorities*) yaitu negara, pemerintah pusat, pemerintah daerah, desa, dan lain penyelenggara negara atau pemerintah.

Pembangunan dalam konteks di atas, adalah aktifitas melakukan perubahan masyarakat menjadi baik. Dari kemiskinan menjadi masyarakat sejahtera. Dari kebodohan menjadi masyarakat yang cerdas. Dari masyarakat yang serba dalam kepincangan menjadi masyarakat yang berkeadilan sosial. Dari masyarakat yang tertindas atau tertekan menjadi bebas (bebas bergerak, bebas menyatakan pendapat dan lain-lain). Dari masyarakat feodal menjadi masyarakat demokratis (*equality, transparency, accountability*).

Di masa Orde Baru, tema pembangunan nasional merupakan jargon utama pemerintahan Presiden Soeharto. Demi pembangunan, segala sesuatu harus dikendalikan, termasuk pers. Pers dapat dicabut SIUPP, disensor, dibredel atas alasan menghambat atau anti pembangunan. Pembangunan memiliki

¹. Lihat, Bagir Manan, Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum, Dewan Pers, 2010, hlm. 45 dst.

makna sampingan. Pembangunan sebagai alat memelihara dan mempertahankan kekuasaan. Akibatnya, pembangunan tidak lagi semata-mata sebagai upaya mewujudkan tujuan bernegara (kesejahteraan umum dan keadilan sosial) melainkan sebagai sarana pemerintahan otoriter yang membatasi kebebasan.

Sekarang tidak lagi. Bahkan sudah jarang kita mendengar sebutan pembangunan, termasuk oleh pers. Sejalan dengan prinsip mengikutsertakan masyarakat, pembangunan lebih ditekankan pada partisipasi umum baik, yang menggunakan kekuasaan publik atau non publik (seperti kaum kapital).

Pembangunan semestinya tetap penting. Kenyataan menunjukkan, kita masih jauh dari tujuan mewujudkan kesejahteraan umum, kecerdasan, kemakmuran dan keadilan sosial. Yang terjadi sekarang hanya pergeseran peran. Dari dominasi negara ke dominasi non negara. Negara sedapat mungkin membatasi diri sebagai penyelenggara langsung pembangunan. Program negara sekalipun dilaksanakan oleh badan usaha non negara. Negara mengutamakan fungsi mengatur, mengarahkan. Negara tutwuri handayani.

Hal ini oleh sementara kalangan ternyata dianggap lebih efektif. Kemajuan ekonomi mencapai 6 sampai 7% setahun. Namun sekedar pertanyaan. Siapa yang menikmati? Mengapa pers masih rajin menyiarkan program bedah rumah, keluarga yang tinggal di kandang kambing, dan berbagai wajah kemiskinan bangsa. Kita dapat menjawab dengan sederhana. Di negara-negara yang sudah maju pun hal-hal ekstrem semacam itu masih ada. Tidak semestinya dipandang sebagai fenomena, tetapi sekedar sebuah ekses. Apakah jawaban tersebut sudah tepat atau memadai sebagai pembenar?

Apakah pers perlu men *challenge* kenyataan itu, atau “dapat memahami”. Kondisi itu bukan kondisi obyektif yang perlu di - *challenge*, tetapi kondisi subyektif sekedar suatu ekses. *Irrelevant* untuk di *challenge*.

Belum lagi berbicara mengenai berbagai bentuk dan wujud penyalahgunaan kekuasaan. Inipun, mungkin tidak perlu di-*challenge*. Ada beberapa pertimbangan :

- (1) Terlalu kuat untuk di-*challenge*. Beberapa bukti dapat ditunjukkan. Begitu banyak pihak yang men-*challenge* pembangunan gedung baru DPR. Proyek berjalan terus. Hitungan-hitungan rasional dan *reasonable* kepentingan publik tidak lagi penting. Berapa banyak proyek bedah rumah yang dapat dibangun, berapa kilometer saluran air atau jalan yang dapat diperbaiki atau dibangun bukanlah sesuatu yang penting. Tidak penting dibandingkan dengan kemegahan yang akan memberi kenyamanan dan mendorong produktivitas anggota DPR. Memang yang *reasonable* belum tentu rasional bahkan dapat *irrational*. *Reason* yang didasarkan pada fakta yang salah adalah *reason* yang *irrational*. Itu mungkin yang sedang terjadi. *Power to powerful, not reasonable to be challenged*.
- (2) Ada pula faktor keperkasaan penguasa mempengaruhi pendapat umum melalui sistem hubungan masyarakat yang canggih dan hebat. Di pihak lain dengan akses yang terbatas, sulit melakukan investigasi yang lengkap dan mendalam. Akibatnya, hasil investigasi pers sulit bersaing atau mudah dipatahkan penguasa. Pers tidak berdaya apalagi men-*challenge* penguasa. Ditempat kita ada tambahan cara. Penguasa yang merasa ditantang, menggunakan gaya bahasa yang acap kali kasar bagi seorang terpelajar.
- (3) Pengaruh pemilik perusahaan pers (perusahaan media). Sebagai suatu industri ekonomi (pers sebagai industri), tidak luput dari pertimbangan-pertimbangan ekonomi. Pemilik perusahaan pers (perusahaan media) berkepentingan menjaga agar perusahaan senantiasa memperoleh laba. Salah satu cara adalah "*be a nice guy*" dihadapan kekuasaan. Hal ini yang

akan sangat berpengaruh pada *performance* pers (media) yang dimiliki. Selalu men-*challenge* penguasa akan sangat beresiko bagi perusahaan.²

Di Indonesia, terutama pers daerah, hal ini cukup terasa. Untuk menjamin kelangsungan dan memperoleh laba, pers daerah mudah terperosok kedalam pelukan penguasa daerah. Misalnya, disejumlah daerah, pers daerah memperoleh uang pembinaan, atau mengadakan kerja sama resmi dengan Pemerintah Daerah. *No free lunch* (tidak ada makan siang gratis). Pers yang bersangkutan harus “memahami” kebijakan pemerintah walaupun semestinya *di challenge* karena tidak berpihak kepada kepentingan publik.

Untuk menjamin kelangsungan dan memperoleh laba, pers daerah mudah terperosok kedalam pelukan penguasa daerah.

Ketiga hal di atas merupakan bentuk pelemahan terhadap pers demokratis dan sebagai institusi publik. Baik sebagai institusi demokrasi maupun sebagai institusi publik, pers semestinya senantiasa berpihak kepada kepentingan publik bukan sekedar “memahami” kondisi dan kehendak penguasa. Semangat sebagai *critical public institution* harus senantiasa hidup dalam dunia pers atau media.

Men-*challenge* tidak boleh diartikan menentang atau melawan, melainkan mempersoalkan, mempertanyakan, berargumentasi dengan menunjukkan kenyataan yang berbeda atau keluaran yang berbeda dengan yang diharapkan. Men-*challenge* makin diperlukan menghadapi berbagai kebohongan atau manipulasi terhadap rakyat banyak. Pers yang mengetahui

² Lihat, W. Lange Bennet, et. Al, *When The Press Falls*, The University of Chicago Press, 2008.

ada perbedaan antara pernyataan dan kenyataan, ada manipulasi terhadap publik, atau berbagai kesalahan, tetapi mendiamkan atau mencoba berdamai dengan ironi atau anomali tersebut pada dasarnya telah kehilangan harkat, martabat dan profesionalisme sebagai pers demokratik yang merdeka.

Dalam buku yang disebutkan dalam catatan kaki di atas, betapa kebijakan Pemerintah Presiden Bush memerangi Saddam Husein didasarkan pada manipulasi terhadap publik. Dikatakan Saddam Husein memiliki senjata pemusnah masal. Sedangkan Pemerintah tahu hal tersebut sama sekali tidak didasarkan pada fakta melainkan manipulasi belaka. Begitu pula argumentasi yang mengatakan ada kerjasama antara Saddam Husein dan Osama bin Laden (Al Qaeda) adalah keterangan yang tidak didasarkan fakta bahkan suatu manipulasi belaka. Manipulasi-manipulasi tersebut untuk menemukan pembenaran menyerang Irak sebagai negara berdaulat dan tidak ada kepentingan Amerika yang terancam atau akan dirugikan. Tetapi pers Amerika tidak secara prinsipil men-*challenge* persoalan tersebut. Hal serupa terjadi pada masa Orde Baru. Melalui kekuasaan yang diberikan undang-undang kepada Menteri Penerangan untuk mencabut SIUPP atau kekuasaan melakukan sensor atau breidel, pers kehilangan sama sekali harkatnya. Pers menjadi - apa yang disebut Prof. Bennet, et al, sekedar sebagai *the communication mechanism of the government, not the people*.

C. Peran Pers dalam Pembangunan

Telah dikemukakan, kehadiran pers profesional adalah suatu kemestian pers demokratis. Dengan ciri-ciri profesi yang telah pula dikemukakan, mesti pula dibedakan dengan pers abal-abal atau pers bodrex (wartawan abal-abal, wartawan bodrex). Pers atau

wartawan abal-abal atau bodrex bukan pers dan bukan wartawan. Bagi mereka tidak semestinya mendapat fasilitas dan perlindungan kode etik pers, Undang-Undang Pers, berbagai asas pers demokratis dan profesional.

Dewan Pers berharap, demi keberhasilan usaha-usaha yang sedang dijalankan membangun pers demokratik yang sehat, agar anggota masyarakat, penyelenggara pemerintahan dan penegak hukum turut serta mempersempit ruang gerak pers atau wartawan abal-abal. Kewajiban yang sama saya serukan kepada perusahaan pers atau media agar memenuhi segala kewajiban agar wartawannya tidak berlaku abal-abal. Bagi masyarakat atau penyelenggara pemerintahan, salah satu jalan efektif menghindari tekanan pers abal-abal adalah menjaga kebersihan lingkungan kerjanya.

Peranan pers dalam pembangunan meliputi pembangunan politik, pembangunan hukum, pembangunan pemerintahan, pembangunan ekonomi dan sosial serta pembangunan kultural.

Pembangunan politik meliputi pendewasaan demokrasi yang bertolak dari sebesar-besarnya manfaat bagi rakyat. Pada saat ini, pers mesti lebih keras mendorong tatanan politik agar bekerja demi kepentingan rakyat. Bukan sekedar politik untuk kekuasaan. Semata-mata menjalankan politik untuk kekuasaan akan menjadi politik yang eksploitatif (*exploitation de l'homme par l'homme*), bukan politik mengangkat derajat rakyat. Pembangunan politik mencakup dasardasar berpolitik, susunan atau struktur politik, mekanisme politik, dan tingkah laku politik menuju politik yang berkualitas dan memberi manfaat kepada rakyat banyak. Sangatlah perlu diadakan kembali pendidikan politik.

Pers sebagai substruktur politik (infrastruktur politik) sangat berperan dalam pendidikan politik. Melalui pers dikembangkan dialog politik yang sehat, bermartabat, dan bermakna. Pers tidak perlu melayani tingkah laku politik yang tidak menyangkut

kepentingan umum, apalagi politik manipulasi dan atau pembodohan terhadap rakyat banyak.

Pembangunan pemerintahan adalah membangun tatanan pemerintahan yang berfungsi servis publik (*service public function*), suatu sistem kepomongprajaan bukan pangreh praja. Suatu pemerintahan yang efektif, efisien, dan bersih. Perlu ada peninjauan secara komprehensif dan mendasar seluruh fungsi manajemen pemerintahan untuk menghindari birokratisasi dan korupsi.

Pembangunan ekonomi adalah pemberdayaan prinsip dan cita-cita ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan, sebesar-besarnya kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Memulihkan demokrasi ekonomi sebagai gerakan rakyat yang membangun diri mereka sendiri (*self help* menurut alm Bung Hatta), menjauhkan sistem ekonomi kapitalis yang *eksploitatif*. Pembangunan ekonomi harus menyangkut kegiatan ekonomi rakyat banyak seperti pertanian, peternakan, perikanan, perdagangan rakyat, industri rakyat.

Pembangunan sosial meliputi pembangunan kembali kesadaran berbangsa, kesadaran satu bangsa, solidaritas sosial, nilai-nilai kemanusiaan, ketaatan pada hukum, tanggung jawab, toleransi (saling menghormati dan menghargai), dan demokratis. Pembangunan sosial bertujuan mempertinggi mutu dan martabat bangsa.

Pembangunan kultural meliputi pembangunan kultur kerja keras, dapat dipercaya (amanah), egaliter, disiplin, terbuka (*openness*), *fair*. Beberapa pembangunan kultur seperti disiplin, terbuka, dapat *overlapping* dengan pembangunan sosial.

Apakah yang dapat dilakukan pers atau media? Berdasarkan UU No. 40 Tahun 1999 (tentang Pers), fungsi pers meliputi fungsi

informasi, fungsi kontrol, fungsi pendidikan, fungsi hiburan dan fungsi sebagai usaha ekonomi.

Fungsi informamsi, fungsi kontrol, fungsi pendidikan adalah yang paling relevan dengan persoalan usaha pembangunan.

Fungsi informasi tidak hanya menyampaikan berita kepada publik. Tidak kalah penting adalah berita dari publik, baik dari publik untuk publik maupun dari publik kepada pemerintah atau penyelenggara negara. Sangatlah penting, pers menyampaikan kepada publik usaha pembangunan yang sedang dan akan dilakukan. Namun tidak kalah penting, penguasa mendengarkan pendapat publik mengenai pembangunan yang sedang berjalan, keinginan publik mengenai pembangunan, dan harapan publik mengenai pembangunan.

Hanya dengan pemberitaan pers yang dua arah tersebut fungsi informasi publik memenuhi informasi demokratik. Pers demokratik tidak boleh hanya -seperti ditulis Prof. Bernnett (et al)- sekedar sebagai *communication mechanism of the government* atau sekedar HUMAS penguasa. Bahkan secara lebih luas dan prinsipil, fungsi informasi pers demokratik, bukan hanya tidak layak kalau hanya sebagai sarana komunikasi pemerintah, tetapi juga dari berbagai kepentingan yang terlepas dari kepentingan publik.

Informasi dari dan mengenai publik sebagai cara mengetahui dan memahami kehendak dan penilaian publik merupakan keharusan dalam sistem demokrasi. Informasi dari dan mengenai publik melalui pers demokratis merupakan bentuk partisipasi dan masukan dari pers dan publik. Partisipasi adalah inti demokrasi.

Acapkali, penguasa atau kelompok publik maupun non publik, karena kepentingannya merasa terganggu atas berita pers karena dianggap berlebihan, tidak berimbang, cermin kebebasan yang berlebihan.

Dalam tatanan demokratik telah disediakan mekanisme keberatan-keberatan terhadap berita pers. Tetapi yang lebih penting adalah keterbukaan menerima kebenaran berita atau informasi yang disampaikan pers. Keterbukaan merupakan syarat yang harus ada dalam demokrasi. Reaksi-reaksi emosional bukanlah tatanan berdemokrasi. Transparansi meliputi pula kemauan menerima kekurangan, kelalaian, dan penyimpangan untuk menjaga agar pembangunan menuju pada kepentingan rakyat banyak yaitu kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial.

Informasi yang dua arah disertai penilaian yang benar merupakan suatu partisipasi pers dalam pembangunan.

Bagaimana dengan fungsi kontrol? Fungsi kontrol merupakan titik yang paling kritis hubungan antara pers dengan penguasa. Lebihlebih ketika pers dan penguasa sama-sama lebih menekankan arti kontrol sebagai kritik. Apalagi kalau kritik dikonotasikan sekedar menemukan kelemahan dan kesalahan.

Di masa Orde Baru ada ungkapan “kritik membangun”. Penguasa mengartikan kritik membangun adalah kritik yang tidak menentang, tetapi mendukung kebijakan penguasa termasuk mendukung pembangunan. Bahkan lebih jauh dituntut agar kritik disertai usul-usul penyelesaian. Secara hakiki, fungsi kritik di masa itu, adalah bagian dari sistem otoriter. Di dalamnya disiratkan makna, dilarang atau tidak boleh berbeda pendapat. Kebebasan berpendapat dibenarkan sepanjang tidak berbeda dengan pendapat penguasa. Kritik adalah tempat mewujudkan hak berbeda pendapat yang berfungsi menghindari kesalahan (substansi dan prosedur), dan tidak sesuai dengan tujuan kemerdekaan.

Harus diakui, ada kritik yang terkesan hanya menemukan kesalahan dan kelemahan. Kritik semacam itu, tidak lagi sebagai bagian dari fungsi kontrol. Selain kritik, kontrol meliputi juga

menjaga, mengawasi, memberi petunjuk (*direction*), melakukan koreksi, dan memajukan usul-usul.

Bagaimana dengan kontrol pers? Kontrol pers merupakan ciri pers merdeka (pers demokratik). Fungsi kontrol pers terutama sebagai peringatan dan memperluas cakrawala. Kehidupan tidak pernah berada dalam satu dimensi, melainkan berbeda-beda bahkan kompleks. Karena itu tidak dibenarkan pandangan seolah-olah hubungan antara manusia dicoba dikelola dengan satu dimensi (kamu lebih tahu urusan duniamu). Selanjutnya, tidak ada dimensi hubungan antara manusia yang sempurna. Kontrol merupakan cara menemukan pilihan dimensi yang terbaik, walaupun tidak pernah sempurna. Disini pula tuntutan lain dari demokrasi yaitu toleransi, yaitu kewajiban saling mengerti dan saling menghormati. Pers adalah sarana efektif melakukan kontrol dan menumbuhkan toleransi.

Kontrol pers merupakan ciri pers merdeka. Fungsi kontrol pers terutama sebagai peringatan dan memperluas cakrawala Pers adalah sarana efektif melakukan kontrol dan menumbuhkan toleransi.

Fungsi pers dalam pembangunan pendidikan. Pendidikan adalah *conditio sine quanon* pembangunan. Faktor yang sangat menentukan kebangkitan ekonomi dari masyarakat Jepang dan Eropa Barat yang hancur akibat Perang Dunia Kedua, adalah ketersediaan tenaga terdidik yang cukup. Kaum terdidik merupakan garda depan membangun ekonomi dan masyarakat, termasuk menciptakan sistem pasar bersama (*MEE*) yang sekarang menjadi Uni Eropa (EU). Modal yang didatangkan Amerika Serikat (Marshall Plan), memang menjadi pemicu penting kebangkitan Jepang dan Eropa. Tetapi tanpa ketersediaan tenaga terdidik, sulit memanfaatkan ketersediaan keuangan dan *resources* lainnya.

Pers adalah ruang pendidikan sehari-hari, murah, dan terbuka bagi seluruh anggota masyarakat. Pendidikan oleh pers mencakup pula dimensi yang tidak terbatas. Selain pengetahuan, pendidikan melalui pers, mencakup pula pendidikan kesadaran berbangsa dan bernegara, pendidikan tanggung jawab, pendidikan politik, moral dan lain sebagainya. Hal-hal tersebut merupakan sesuatu yang sangat penting bagi pembangunan di segala bidang.

Pada saat ini ada kecemasan terhadap beberapa program pers yang dianggap kurang mendidik seperti siaran “infotainment” yang kurang memperhatikan kewajiban menjunjung nilai-nilai moral, keagamaan, dan sosial yang hidup dalam masyarakat. Sejumlah pemberitaan yang kurang mengindahkan Kode Etik Jurnalistik. Hal-hal tersebut perlu mendapat perhatian serius dari kalangan pers sendiri. Selain sebagai eksekusi *the rights of expression*, juga tidak terlepas dari persaingan dan pertumbuhan pers sebagai industri. Persoalan *rating*, penyerapan Man, menjadi lebih penting dari pada misi pers itu sendiri. Diperlukan pengaturan yang baik agar di satu pihak fungsi hiburan tetap dapat berjalan dengan baik, di pihak lain jangan sampai fungsi pendidikan, kewajiban menghormati prinsip-prinsip moral, kesusilaan, keagamaan terabaikan.

Jakarta, April 2012

Kemerdekaan atau *Kebablasan* Pers?

A. Pers Dituduh, Pers Mengeluh

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika menerima Panitia Hari Pers Nasional (HPN) awal Februari 2012, mengatakan; pers dengan berbagai ekses jauh lebih baik daripada tidak ada kemerdekaan pers. Kemudian di Jambi, dalam sambutan pada puncak HPN (9 Februari 2012), beliau menjelaskan, yang dimaksud ekses adalah berita yang tidak berimbang.

Sejak reformasi, kemerdekaan pers (di Indonesia) merupakan sesuatu yang nyata. UU Pers (No. 40 Tahun 1999), hampir memberikan kemerdekaan tidak terbatas kepada pers. Tidak ada lagi SIUPP, tidak ada bereidel, tidak ada pembatasan mengenai isi yang dapat atau tidak dapat disiarkan. Bahkan UU Pers mengancam pidana bagi seorang atau lembaga yang menghalang-halangi pelaksanaan tugas-tugas jurnalistik.

Kemerdekaan (kebebasan) pers yang luar biasa ini, memunculkan pendapat.

Pertama, pers Indonesia adalah pers yang paling bebas di Asia, bahkan lebih bebas dari pers di Amerika, Inggris, dan berbagai negara yang telah memiliki sejarah panjang kemerdekaan pers.

Kedua, pendapat yang menyatakan, kemerdekaan pers telah kebablasan. Rambu-rambu hukum, etik, prinsip kesusilaan atau norma sopan santun acap kali diterobos dan diterabas dengan berita atau siaran yang tidak ada verifikasi, tidak berimbang, menghakimi, memfitnah, tidak menyenangkan, melanggar hak-hak privasi, dan berbagai muatan yang lazim ada pada media kuning (*yellow papers*).

Sebaliknya, dari kalangan pers masih selalu terdengar keluhan ancaman terhadap kemerdekaan pers. Benar, berbagai ranjau ancaman yang disediakan rejim penguasa yang telah berlaku (Orde Lama dan Orde Baru) telah ditiadakan. Namun, selain masih ada sisa-sisa ranjau lama (seperti diatur dalam KUHPid), ada berbagai ranjau baru. Berbagai undang-undang baru (seperti kaidah-kaidah pengecualian dalam Undang-Undang KIP, pembatasan-pembatasan dalam Undang-Undang Intelijen, termasuk pula ancaman dari RUU Rahasia Negara) dipandang oleh komunitas pers sebagai ancaman “pemasungan kembali” kemerdekaan pers.

Selain ancaman yang bersifat polisional dan yustisial, beberapa pengalaman menunjukkan sumber ancaman juga datang dari orang atau kelompok kepentingan di luar pemerintah yang merasa kenyamanan atau kenikmatan mereka terganggu oleh pemberitaan atau siaran pers.

Selain ancaman yang bersifat polisional dan yustisial tersebut, beberapa pengalaman menunjukkan sumber ancaman juga datang dari orang atau kelompok kepentingan di luar pemerintah yang merasa kenyamanan atau kenikmatan mereka terganggu oleh pemberitaan atau siaran pers. Karena itu, kemerdekaan pers masih menjadi tema dan topik yang dibicarakan dalam pelbagai acara pers.

B. Kemestian Kemerdekaan Pers

Paling tidak, ada tiga dasar untuk menjamin dan melindungi kemerdekaan pers.

Pertama, bertalian dengan fungsi alamiah pers. Dalam beberapa ungkapan dikatakan, pers merdeka merupakan hakikat atau natur dari pers itu sendiri. Untuk menjalankan fungsi pers, seperti fungsi informasi, sangat memerlukan kemerdekaan atau kebebasan. Hanya dengan kemerdekaan, informasi yang disampaikan kepada publik layak dipercaya, akurat, tidak bias yang dapat mengecoh publik. Fungsi lain yang berkaitan dengan sifat alamiah pers yaitu fungsi merumuskan atau aktualisasi pendapat umum sehingga tersusun secara baik (*well ordered and well organized*), dan membentuk pendapat umum. Selain itu, pers sebagai pendidik sosial untuk memajukan masyarakat dan peradaban. Kesemuanya dapat berjalan kalau ada kemerdekaan pers.

Kedua, bertalian dengan fungsi sebagai instrumen untuk mewujudkan hak asasi manusia. Hak setiap orang untuk bebas berkomunikasi, bebas menyatakan pikiran dan pendapat, hak atas kebebasan menyampaikan keluhan, sangat memerlukan pers yang merdeka. Melalui pers yang merdeka berbagai hal tersebut dapat disampaikan kepada publik yang dapat menilai dan mendiskusikan secara terbuka. Kebebasan bertukar pendapat akan meningkatkan mutu kebenaran dan mendorong perubahan dan kemajuan.

Ketiga, pers sebagai sarana demokrasi. Demokrasi ditinjau dari makna penyelenggaraan negara atau pemerintahan, tidak sekedar ditandai bahwa para pejabat publik dipilih oleh rakyat. Tidak kalah penting, pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan yang bertanggung jawab kepada rakyat atau publik. Dapat terjadi, ada pemilihan pejabat secara teratur, tetapi tidak bertanggung jawab kepada rakyat atau publik. Acapkali kita membaca atau mendengar ungkapan, tanpa tanggung jawab tidak ada demokrasi (*geen democratie zonder verantwoordelijkheid, no democracy without responsibility and accountability*).

Salah satu cara mewujudkan pertanggungjawaban adalah

kesediaan untuk diawasi atau dikontrol. Selain sebagai sarana menjaga agar pemerintahan bertanggung jawab, pengawasan atau kontrol merupakan instrumen menghindarkan kesalahan atau koreksi atas suatu kesalahan. Pers yang merdeka, independen dan imparial (*impartial*) merupakan sarana efektif melakukan kontrol. Bahkan dalam makna yang lebih luas, kontrol pers mencakup seluruh kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Berbagai substansi dari tiga dasar di atas, diatur -karena itu dijamin- oleh UUD 1945 dan praktek sebagai sebuah negara yang demokratis. Beberapa ketentuan yang dapat dipertalikan dengan keharusan ada kemerdekaan pers, seperti dalam Pembukaan dan ketentuan tentang kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2) dan tentang hak asasi (Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28A s/d J). Tidak kalah penting ketentuan sebagai negara hukum (UUD 1945, Pasal 1 ayat 3) dan berbagai pasal yang menunjukkan ciri-ciri negara hukum. Negara hukum sangat relevan dengan kemerdekaan pers yang wajib melindungi hak asasi dan melarang segala bentuk tindakan sewenang-wenang.

C. Perjalanan Kemerdekaan Pers setelah Merdeka

Selama perjalanan sejak Proklamasi (17-8-1945), kita pernah mengalami pasang naik dan pasang surut kemerdekaan pers. Antara tahun 1945 - 1949, walaupun sedang revolusi dan perang melawan Belanda, kemerdekaan pers berjalan sebagaimana mestinya. Walaupun dalam keadaan perang (revolusi) media bebas menyatakan pendapat dan memuat berita oposisi atau perbedaan pendapat dengan pemerintah. Demikian pula antara tahun 1950 - 1959 (yang disebut masa liberal), pers sangat bebas (tidak ada hambatan kemerdekaan pers). Kemerdekaan pers surut, bahkan terpuruk selama Orde Lama (1959 - 1966). Sejumlah media, seperti

harian *Indonesia Raya*, *Pedoman*, *Abadi*, dilarang diterbitkan, karena dianggap tidak mau menabuh genderang sesuai kemauan penguasa.

Di masa awal kebijakan Orde Baru (1966 -1971) didapati kemerdekaan pers. Tetapi sejak era tujuh puluhan sampai tumbangnya Orde Baru (1998), kemerdekaan pers surut kembali seperti di masa Orde Lama. Masa-masa suram kemerdekaan pers (1959 - 1966 dan 1970 - 1998), seiring sejalan dengan sistem kekuasaan otoriter atau kediktatoran, yang menabukan segala kebebasan -termasuk kemerdekaan pers- kecuali kebebasan yang mendukung atau membenarkan sistem otoritarian atau kediktatoran.

Dihitung dalam jumlah tahun, sekitar 35 tahun dari 66 tahun merdeka (lebih dari separuh masa kemerdekaan) tidak ada kemerdekaan pers. Menurut ukuran generasi, masa 35 tahun sama dengan atau hampir sama dengan satu generasi. Suatu kehilangan waktu yang panjang. Mau tidak mau hal tersebut akan mempengaruhi persepsi dan cara-cara melaksanakan kemerdekaan pers.

D. Menjalankan Kemerdekaan Pers sebagai Hasil Peradaban

Meskipun pada rubrik 1 disebutkan, kemerdekaan pers adalah natur dari pers (demokrasi), tetapi eksistensi pers tidak bersifat alamiah. Pers adalah hasil (produk) suatu pertumbuhan peradaban. Karena itu pers tidak dapat dipisahkan dari peradaban. Suatu peradaban yang sehat -termasuk kemerdekaan pers- akan tumbuh dan bermanfaat apabila ditunjang oleh berbagai faktor budaya, antara lain:

Pertama, budaya kebebasan. Pranata pers hanya akan menjadi

pers merdeka apabila ada budaya kebebasan yang memungkinkan berkompetisi secara bebas untuk menemukan atau meningkatkan kualitas kebenaran yang akan mengembangkan peradaban.

Kedua, budaya tanggung jawab dan disiplin. Tanggung jawab adalah kerelaan untuk memikul beban atau kewajiban yang timbul dari perbuatan atau tindakan. Pers yang bertanggung jawab adalah pers yang dengan rela memikul beban atau kewajiban dalam upaya melayani dan melindungi kepentingan publik. Tanggung jawab tidak dapat dipisahkan dari disiplin yaitu kerelaan mengikuti asas dan kaidah yang disediakan publik.

Ketiga, budaya toleransi dan keterbukaan. Salah satu fungsi pers (media) adalah sebagai forum dialog bebas (*forum for freedom discussion and exchange of mind or opinion*). Setiap berita, opini yang disampaikan melalui pers, harus toleran dan terbuka terhadap pendapat yang berbeda. Memaksakan kebenaran sendiri tidak sejalan dengan pranata pers demokratis. Pers yang tidak tolerans atau tidak terbuka pada pendapat atau pandangan alternatif (tidak toleran dan terbuka), bukanlah pers tetapi pranata propaganda.

Keempat, budaya partisipasi yang mendorong kemajuan penyelesaian persoalan. Pers yang sehat (pers demokrasi), harus menumbuhkan budaya yang mendorong kemajuan (*development*) dan menemukan cara-cara menyelesaikan persoalan secara tertib dan damai menuju keadaan yang lebih baik.

Kelima, budaya kearifan. Keberanian menyampaikan kebenaran harus senantiasa disertai kearifan yaitu setiap tindakan harus disertai pertimbangan yang cukup, baik alasan-alasan maupun perkiraan dampak yang akan timbul. Semata-mata keberanian dapat bercampur aduk dengan kenekatan semata. Aspek-aspek kearifan berkaitan dengan obyektifitas, berkeseimbangan dan kemampuan menahan diri (*self restraint*).

Keenam, budaya menghindari kesalahan. Meskipun kesalahan adalah suatu yang manusiawi (manusia itu tempat salah dan keliru), tetapi upaya menghindari kesalahan harus senantiasa dilakukan sebaik-baiknya, apalagi kalau kesalahan itu akan merugikan atau mencederai orang lain.

Ketujuh, budaya saling menghormati dan menghargai. Menghargai dengan menghormati orang lain adalah suatu kemulyaan (*dignity*) yang tidak boleh bercampur aduk dengan sikap merendahkan diri, martabat, atau *ewuh pakewuh*. Menghormati dan sikap menghargai bukan saja menjaga hubungan baik dengan orang lain, tetapi cermin dari harkat dan martabat diri sendiri. Hal ini, antara lain, tercermin dalam ungkapan “bahasa menunjukkan bangsa”, bahasa menunjukkan harkat dan martabat. Peradaban bukan hanya karena memiliki bahasa, tetapi juga cara berbahasa.

Demikian beberapa hal yang kiranya perlu diperhatikan agar kehadiran pers atau media dengan segala perangkatnya, dapat memberi manfaat sebesar-besarnya kepada publik.

E. Kebablasan atau Ekses

Kebablasan artinya melewati batas akibat suatu tindakan yang tidak sengaja atau tidak disadari atau karena kelalaian. Bukanlah suatu *kebablasan* kalau melewati batas dilakukan dengan sengaja. Tindakan melewati batas yang dilakukan dengan sengaja adalah tindakan sewenang-wenang (*arbitrary*), atau penyalahgunaan wewenang (*misuse of power*), atau melampaui wewenang (*ultra vires detournement des pouvoir*). *Kebablasan* yang tidak terkendali akan menimbulkan anarki. Pers yang *kebablasan* akan merusak sendi-sendi pers demokratis dan kewajiban menjunjung tinggi kode etik. Kewajiban-kewajiban kode etik yang harus senantiasa diperlakukan dan dijalankan, merupakan penjaga (*ovant garde*) pers agar selalu dalam fungsi jurnalistik yang benar dan menghindari *kebablasan*.

Sebutan *keablasan* pers (oleh sejumlah pihak), didasarkan anggapan tahu pemahaman, penggunaan kemerdekaan pers secara berlebihan. Bahkan lebih kencang, *keablasan* pers merupakan suatu bentuk penyalahgunaan kemerdekaan pers, tidak menjunjung kode etik, melanggar hukum, tetapi menolak ditindak, dan melanggar tatanan peri kehidupan sosial yang baku (kesusilaan, sopan santun, adat kebudayaan) atau sekurang-kurangnya melakukan perbuatan tidak layak. Berita tanpa verifikasi, tidak berimbang, menghakimi, gambar-gambar yang melanggar kesusilaan atau melanggar hukum, tidak mengindahkan privasi, gambar-gambar traumatik, merupakan contoh-contoh *keablasan*. Hal semacam ini menurut berbagai pihak, bukan lagi sekedar eksekse tetapi melampaui batas (*keablasan*).

Benarkah telah terjadi serba *keablasan* atau masih pada batas sebagai eksekse? Eksekse, sekedar *by product* yang tidak akan merusak dasar-dasar pers demokratis. Eksekse yang berlebihan dapat menuju pada *keablasan*, sebagai produk penyalahgunaan kemerdekaan pers. Apa yang sedang terjadi pada pers kita? Pada umumnya masih dalam batas eksekse sebagai akibat dari sejumlah faktor (antar lain):

Pertama, belum semua penyelenggara pers memenuhi syarat-syarat profesional. Tidak semua media, tenaga atau pengelola pers (penerbit, redaksi, wartawan) memiliki kecakapan profesional dan tidak memahami kewajiban-kewajiban etik dan hukum yang harus senantiasa ditaati.

Kedua, pers sebagai industri yang berorientasi sebagai usaha ekonomi, kadang-kadang sangat berorientasi pada mengumpulkan laba (*profit motive*) sehingga lalai menjaga keseimbangan antara pers sebagai usaha ekonomi dan pers sebagai sarana publik yang mewakili kepentingan umum. Kode etik pers dan peraturan hukum yang akan mengurangi peluang (apalagi menghambat) perolehan laba harus dikesampingkan. Ketaatan kepada kode etik dianggap

sebagai suatu keterpaksaan, bukan lagi sebagai bagian dari asasi pers sebagai profesi.

Ketiga, tidak ada sistem kendali eksternal yang kuat, mulai dari pembentukan usaha penerbitan sampai pada pengelolaan pers. Satu-satunya kendali eksternal yang efektif adalah Dewan Pers. Lembaga-lembaga lain, seperti KPI, Komisi Informasi belum menunjukkan efektivitas sebagaimana diharapkan. Kendali Dewan Pers bersifat etik belaka (Dewan Pers sebagai penegak kode etik). Ketaatan pada rekomendasi atau putusan Dewan Pers sangat ditentukan oleh tingkat kesadaran etik dan kepentingan pers yang bersangkutan (pada umumnya pers menaati Dewan Pers). Kendali terpenting ada pada pers itu sendiri, melalui pranata, seperti *self regulations (internal regulations)*, *self restraint*, dan berbagai pedoman atau ketentuan-ketentuan Dewan Pers sebagai hasil kesepakatan komunitas pers.

Keempat, selera sosial. Selera masyarakat yang lebih tertarik pada muatan yang lazim didapati pada *yellow papers*, dengan berita-berita kegaduhan rumah tangga, menyerempet privasi, spekulasi, gambaran sadis, pemerintah serba salah, eksploitasi ketidakpuasan secara berlebihan, dan lain-lain. Tidak jarang kebiasaan *yellow papers* menghinggapi juga media *mainstream*, untuk menambah oplah atau mempertinggi rating. Ada pula siaran-siaran yang tidak masuk akal, seperti manusia dapat berubah jadi ular, dapat menghilang, atau kesaktian-kesaktian yang ganjil. Semua ini dilakukan sebagai bentuk eksploitasi terhadap sifat tidak rasional masyarakat (*social irrationality*) yang bertentangan dengan fungsi pers sebagai pembawa informasi dan pendidik sosial. Selera rendah masyarakat bukan saja karena kepercayaan terhadap legenda-legenda lama, tetapi karena pendidikan yang rendah, serta kemiskinan.

Kelima, tingkah laku politik penguasa. Para pelaku politik kurang sekali menunjukkan tanggung jawab. Publik memandang

para pelaku politik bersenang-senang dengan segala bentuk permainan kekuasaan dan penyalahgunaan kekuasaan daripada memperhatikan dan memperjuangkan kepentingan publik. Korupsi yang merajalela, penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang jauh dari harapan publik, kesan ketidakberdayaan penyelenggara negara dan pemerintahan yang jauh dari harapan publik, kesan ketidakberdayaan penyelenggara negara dengan pemerintahan yang tidak berdaya memecahkan berbagai persoalan, dan berbagai sumber ketidakpuasan lainnya ikut berpengaruh pada sikap dan model pemberitaan dan siaran media. Kenyataan-kenyataan ini “memaksa” pers tidak sekedar sebagai penyalur ketidakpuasan publik, melainkan juga sebagai sarana perlawanan melalui pemberitaan dan kritik yang dirasakan oleh sementara pihak sebagai *keablasan*.

Kenyataan-kenyataan ini “memaksa” pers tidak sekedar sebagai penyalur ketidakpuasan publik, melainkan juga sebagai sarana perlawanan melalui pemberitaan dan kritik yang dirasakan oleh sementara pihak sebagai keablasan.

Keablasan karena dianggap mengganggu kenyamanan tingkah laku politik yang tidak sehat. Mungkin sikap pers berlebihan, tetapi hal tersebut dapat dipandang sebagai akibat bukan sebab.

Hampir 40 tahun dari seluruh masa merdeka, tidak ada kemerdekaan pers. Akibatnya, tidak ada kesinambungan pengalaman mengelola pers demokratis, termasuk cara-cara demokratis menggunakan kemerdekaan pers. Hal ini - suka atau tidak suka berpengaruh pada saat ada kemerdekaan pers (sejak reformasi). Adalah bisa karena biasa. Sebagai bagian dari tata demokrasi, pers membutuhkan proses pendewasaan diri atau pematangan diri (*press maturity*). Sangat penting penguatan berbagai unsur

dalam pranata pers, penguatan efektivitas penegakan kode etik, penghayatan terhadap asas dan fungsi pers dalam tatanan dan budaya demokrasi. Namun, faktor-faktor di luar pers (terutama faktor politik dan sosial) juga sangat berpengaruh terhadap sikap dan tata kerja pers. Penataan kembali berbagai faktor di luar pers sangat penting baik dalam upaya membangun pers yang dewasa maupun perbaikan kehidupan publik pada umumnya.

Jakarta, Maret 2012

Persoalan-Persoalan Praktek Jurnalisme Warga*

A. Fenomena Jurnalisme Warga

Perlawanan rakyat terhadap berbagai penguasa di Timur Tengah (Tunisia, Mesir, Libya, Yaman, Oman, Bahrain, dan lain-lain), tidak hanya menyangkut perubahan kekuasaan dan perimbangan kekuatan publik global. Perlawanan yang terjadi, ternyata mempengaruhi juga sistem informasi dan komunikasi publik atas peristiwa tersebut.

Suatu saat, para penguasa di negara-negara yang sedang bergolak mencoba membendung pemberitaan luas mengenai perlawanan yang sedang terjadi (dilakukan secara terbuka dengan demonstrasi oleh jutaan warga). Pembatasan berita dimaksudkan agar tidak terlalu banyak rakyat dunia mengetahui pergolakan yang sedang terjadi. Salah satu sarana yang dipergunakan yaitu menghalangi bahkan menutup (*blocking*) siaran-siaran melalui TV internasional yang selama ini beroperasi di negara-negara mereka, seperti *Al Jazeera*. Tetapi, usaha menutup berbagai peristiwa tersebut ternyata kurang berhasil.

Melalui jurnalisme warga, seperti twitter, facebook, blog atau melalui internet dan lain-lain, masyarakat dunia tetap dapat mengikuti secara terang-benderang segala hal yang sedang terjadi. Bahkan *Al Jazeera* secara terus-menerus menyerukan

* Disampaikan pada Pelatihan Pers di Banda Aceh. 10 Maret 2011.

(meminta) orang-orang yang berada di tempat-tempat pergolakan mengirimkan berita atau gambar (*life* atau *non-life*) melalui twitter, dan lain-lain. Suatu jasa komunikasi atau informasi yang luar biasa. Jurnalisme warga secara nyata menunjukkan manfaat kehadirannya.

Meskipun demikian, kehadiran jurnalisme warga masih dalam perdebatan, baik secara normatif maupun non-normatif. Secara normatif berkaitan dengan asas-asas dan kaidah-kaidah (hukum dan etik) jurnalistik. Secara praktis, kehadiran jurnalisme warga membawa beberapa dampak.

Pertama, menjadi pesaing baru bagi media-media tradisional antara lain, menyangkut kecepatan menyampaikan informasi.

Kedua, jurnalisme warga berkembang dengan pesat, mungkin dari menit ke menit. Setiap orang dan setiap saat dapat menjadi bagian jurnalisme warga

Ketiga, jurnalisme warga, secara ekstrem, dapat juga menimbulkan anarkhi informasi seperti soal akurasi pemalsuan penyampaian informasi dan lain-lain.

B. Pengertian

Sebutan jurnalisme warga atau *citizen journalism*, baik secara ilmiah maupun praktek masih mengandung banyak diskursus. Benarkah jurnalisme warga adalah jurnalisme, atau apakah praktek jurnalisme warga merupakan kegiatan atau aktivitas jurnalistik?

Ada yang mengatakan, jurnalisme warga termasuk salah satu jenis jurnalisme. Kegiatan-kegiatan jurnalisme warga adalah kegiatan jurnalistik. Sebagai konsekuensi, sudah seharusnya

(semestinya) jurnalisme warga tunduk pada asas-asas dan kaidah-kaidah (hukum dan etik) jurnalistik. Ada yang berpendapat, jurnalisme warga bukan (tidak termasuk) jurnalisme, karena itu tidak tunduk pada asas-asas dan kaidah jurnalistik

Terlepas dari apakah jurnalistik atau bukan jurnalistik, kehadiran jurnalisme warga merupakan satu kenyataan yang tidak mungkin dibendung. Jalan yang tepat adalah menemukan kebijakan yang tepat agar jurnalisme warga memberi manfaat sebesar-besarnya. Bermanfaat baik sebagai perwujudan kebebasan berkomunikasi, maupun sebagai sarana informasi publik yang bermanfaat bagi rakyat banyak. Jangan Sampai jurnalisme warga mencederai asas-asas dan kaidah (hukum dan etik) yang akan atau dapat menimbulkan kekacauan informasi, menimbulkan kegaduhan di berbagai segi kehidupan individu dan sosial, politik, ekonomi dan lain-lain.

Sebagai negara berdaulat, RI berhak menetapkan kebijakan agar kehadiran jurnalisme warga memberi sebesar-besarnya manfaat bagi orang banyak (informasi yang benar, jauh dari kemungkinan menimbulkan bahaya, ancaman terhadap ketenteraman dan kekacauan, serta menghormati sistem nilai dan keyakinan yang hidup dalam masyarakat).

Kebijakan-kebijakan yang tepat, tidak hanya harus ditetapkan melalui regulasi negara atau pemerintah. Tidak kalah penting, kebijakan yang lahir dari pelaku jurnalisme warga sendiri.

Walaupun hingga saat ini masih diperdebatkan hubungan antara jurnalisme warga dengan pengertian jurnalisme atau kegiatan jurnalistik, sama sekali tidak mengurangi kewajiban hukum dan etik yang semestinya berlaku pada pelaku jurnalisme warga. Para pelaku jurnalisme warga harus tunduk pada pembatasan umum kemerdekaan menyatakan pendapat dan pikiran. Pelaku jurnalisme

warga tidak boleh misalnya menulis atau memuat pernyataan atau informasi yang akan menimbulkan kontroversi, merendahkan martabat, apalagi menimbulkan ketidaktertiban umum,

Jurnalisme warga adalah pranata yang dalam kenyataan menjalankan fungsi-fungsi jurnalistik, seperti menyampaikan informasi, melakukan kritik sosial, dan lain-lain. Karena itu, sudah semestinya memperhatikan ketentuan-ketentuan hukum dan etik yang lazim berlaku dilingkungan jurnalistik. Pentingnya memperhatikan

asas dan kaidah etik adalah untuk mewujudkan tanggung jawab sosial jurnalisme warga. Demikian pula kewajiban taat pada hukum. Kewajiban taat kepada hukum merupakan tuntutan peradaban (*law abiding society*). Terlepas dari, apakah jurnalisme warga bagian dari jurnalisme atau di luar jurnalisme, sama sekali tidak mengurangi kewajiban untuk menjunjung tinggi asas dan kaedah hukum.

Kewajiban taat kepada hukum merupakan tuntutan peradaban (law abiding society). Terlepas dari, apakah jurnalisme warga bagian dari jurnalisme atau di luar jurnalisme, sama sekali tidak mengurangi kewajiban untuk menjunjung tinggi asas dan kaedah hukum.

C. Perkembangan Jurnalisme Warga

Telah dicatat, perkembangan jurnalisme warga tidak mungkin dibendung karena beberapa hal.

Pertama, perkembangan teknologi informasi yang memungkinkan setiap orang menyampaikan informasi kepada publik dan berkomunikasi dengan publik secara langsung dan perorangan.

Kedua, keterbukaan informasi dan komunikasi yang cepat. Kita acap kali mendengar ungkapan “alangkah kecil atau sempitnya dunia ini”. Ungkapan ini bukan saja bermakna acap kali saling bertemu atau saling berkomunikasi. Ungkapan tersebut dapat juga diberi makna, betapa manusia makin saling membutuhkan satu sama lain untuk berbagi informasi, berbagi pengetahuan, berbagi duka, berbagi pertolongan dan lain-lain (seperti berita tsunami, gunung meletus, dan lain-lain). Kecepatan informasi merupakan cara menumbuhkan solidaritas dan lain-lain. Tidak kalah penting, informasi yang cepat sangat diperlukan ketika menghadapi suatu perubahan besar (seperti penggantian pemerintahan dengan tiba-tiba).

Ketiga, ruang yang lebih lapang. Segala hal dapat dimuat dalam jurnalisme warga seperti membuat pantun dengan menggunakan lidah suatu suku (*ikan* menjadi *ikang*, dan lain-lain). Ruang isi yang lebih longgar sekaligus mewujudkan kebebasan yang lebih longgar. Hakikat komunikasi publik yang demokratis adalah kebebasan menyampaikan informasi.

D. Persoalan-Persoalan Praktek Jurnalisme Warga

Pertama, persoalan normatif (hukum dan etik). Ada berbagai persoalan normatif jurnalisme warga-antara lain persoalan rezim hukum yang berlaku. Apabila jurnalisme warga tidak termasuk pers, atau jurnalisme, maka rezim hukum dan etik pers tidak berlaku. Ada untung dan ada pula kerugian. Keuntungan jurnalisme warga tidak masuk pers yaitu secara normatif tidak terikat pada asas dan kaidah hukum dan etik yang mengatur kewajiban dan tanggung jawab pers. Tidak ada kewajiban untuk memenuhi misalnya kewajiban konfirmasi kewajiban *cover both sides*, kewajiban memuat hak jawab, kewajiban meminta maaf dan lain-lain.

Kerugiannya, kegiatan-kegiatan jurnanisme warga tidak mendapat perlindungan dari hukum dan etik pers. Bagi mereka berlaku kaidah-kaidah hukum umum. Mereka tidak dapat mengelak dari ketentuan seperti perbuatan tidak menyenangkan perbuatan pencemaran nama baik, perbuatan fitnah dan lain-lain. Sedangkan kalau termasuk sebagai pers atau jurnanisme, jurnanisme warga berhak mendapat perlindungan sepanjang kegiatan tersebut dilakukan sebagai pelaksanaan tugas jurnalistik atau penyajian didasarkan pada fakta dan tidak melanggar kaidah hukum dan etik pers. Hal-hal tersebut dapat dijadikan alasan-alasan menghapus sifat perbuatan bertentangan atau melawan hukum (*wederrechtelijh, onrechtmatig*).

Tidak demikian, kalau jurnanisme warga berada di luar jurnanisme. Meskipun berita didasarkan fakta atau dibuat dengan iktikad baik, memenuhi syarat-syarat kegiatan jurnalistik, tidak dapat dipergunakan sebagai alasan menghapus atau alasan pemaaf sifat perbuatan bertentangan atau melawan hukum. Paling-paling, faktor-faktor tersebut dapat dipertimbangkan sebagai hal-hal yang meringankan.

Kedua, pengawasan atau pengendalian. Telah dikemukakan, jurnanisme warga dilakukan oleh setiap orang yang tidak dibatasi oleh persyaratan-persyaratan tertentu. Hal yang sebenarnya serupa dengan wartawan. Tidak ada persyaratan tertentu menjadi wartawan. Meskipun tidak ada syarat-syarat tertentu untuk menjadi seorang wartawan, tetapi mereka diawasi dan dikendalikan oleh lembaga media tempat mereka bernaung, organisasi wartawan, hukum pers dan Kode Etik Jurnalistik. Berbagai instrumen pengawasan dan pengendalian tersebut praktis tidak dapat diterapkan pada jurnanisme warga.

Ketiga, jurnanisme warga dapat dilakukan tanpa identitas.

Pelaku jurnalisme warga dengan mudah menggunakan identitas orang lain tanpa dapat diketahui atau sekurang- kurangnya sangat tidak mudah dilacak.

Keempat, jurnalisme Warga mudah disalahgunakan. Kemudahan dan keterjangkauan memiliki dan mengoperasikan teknologi informasi di satu pihak, dan ketiadaan pembatasan di pihak lain, jurnalisme warga lebih berpeluang disalahgunakan. Jurnalisme warga lebih berpeluang digunakan untuk menimbulkan kegaduhan sosial, politik, ekonomi dan lain, baik sebagai suatu keisengan maupun suatu kesengajaan.

Kelima, kecepatan informasi melalui jurnalisme warga sangat bermanfaat, terutama di saat-saat menghadapi kegentingan seperti bencana. Di pihak lain, kecepatan jurnalisme warga dapat berpengaruh pada asas kehati-hatian, keakuratan dan lain-lain syarat informasi yaitu faktual, benar, dan tepat. Bahkan ada kemungkinan informasi menyesatkan (*misinformation*), karena tidak ada kesempatan melakukan konfirmasi atau *check and recheck*.

Keenam, jurnalisme warga dapat mengganggu kemerdekaan pers. Dalam lingkungan jurnalisme telah lama diterima, kemerdekaan pers bukan tanpa batas. Kegiatan jurnalistik dibatasi kewajiban-kewajiban, seperti menghormati privasi, menjaga harmoni sosial, menjaga nilai-nilai moral dan sosial yang hidup dalam masyarakat, menjaga agar fungsi kenegaraan tetap berjalan secara teratur (misalnya, fungsi peradilan), kewajiban atas ketertiban umum dan lain-lain. Pembatasan-pembatasan di atas sangat longgar di kalangan jurnalisme warga. Ketaatan terhadap kewajiban-kewajiban tersebut sangat ditentukan oleh kesadaran dan pengetahuan pribadi. Aktivitas jurnalisme warga yang dilakukan tanpa memperhatikan batas-batas di atas dapat mengundang reaksi sosial maupun dari

pemegang kekuasaan. Reaksi-reaksi tersebut -ada kemungkinan- tidak hanya terhadap jurnalisme warga, tetapi terhadap seluruh media dan kegiatan jurnalistik. Apabila reaksi terjadi dalam bentuk pembatasan atau pengendalian yang lebih ketat terhadap seluruh kegiatan jurnalistik, dapat menyentuh prinsip-prinsip kemerdekaan pers.

E. Penutup

Telah dikemukakan, tidak mungkin membendung perkembangan jurnalisme warga. Walaupun ada persoalan-persoalan lain yang disebut diatas, kehadiran jurnalisme warga sangat bermanfaat. Selain soal-soal kecepatan, dapat dicatat manfaat lain, antara lain:

- (1) Jurnalisme warga lebih membuka peluang terhadap akses informasi dengan penyebaran yang lebih luas.
- (2) Jurnalisme warga memperluas peluang transparansi.
- (3) Jurnalisme warga memperluas bentuk partisipasi langsung rakyat dalam pengelolaan informasi dan komunikasi, sesuatu yang sangat penting dalam pendewasaan demokrasi.
- (4) Jurnalisme warga memperluas ruang dialog antar pelaku jurnalisme warga, bahkan masyarakat pada umumnya
- (5) Jurnalisme warga dapat lebih murah dibandingkan dengan informasi melalui media lainnya.
- (6) Kegiatan jurnalisme warga tidak membutuhkan formalitas atau prosedur tertentu (aktivitas jurnalisme warga dapat dilaksanakan waktu rapat, waktu makan, di atas kendaraan). Tetapi, peluang tanpa batas ini dapat berpengaruh pada hubungan sosial di sekitarnya. Masing-masing sibuk, sehingga kurang memperhatikan orang-orang di sekitar atau tidak lagi

mengikuti pembicaraan dengan baik. Acap kali hal itu tidak dapat dihindari. Ada kemungkinan suatu informasi harus disampaikan seketika yang diterima dalam rapat atau suatu pertemuan.

Apa yang dapat dilakukan agar di satu pihak jurnalisme warga memberi manfaat sebesar-besarnya, dan di pihak lain dapat mengurangi berbagai masalah-masalah yang dikemukakan di atas.

Suatu kebijakan yang tepat adalah *kanalisasi bukan membendung, dan sosialisasi secara terus menerus untuk meningkatkan tanggung jawab sosial pelaku jurnalisme warga*. Dewan Pers dan organisasi wartawan dapat mengembangkan isi dan metode sosialisasi, jurnalisme warga.

Banda Aceh, 10 Maret 2011

Dasar Tuntutan Kompetensi Pers

A. Pentingnya Kompetensi Wartawan

Tahun lalu di Jakarta, Dewan Pers menyelenggarakan sekitar tujuh kali pelatihan wartawan TV yang berdomisili di Jakarta dan sekitarnya. Pelatihan-pelatihan itu diadakan - antara lain - dipicu oleh keributan soal makam Mbah Priok. Beberapa stasiun TV menayangkan gambar-gambar yang mengesankan sadisme yang dilarang KEJ dan UU Pers. Ada pula berita simpang siur mengenai korban yang mati. Ada stasiun TV yang menyiarkan telah ada korban meninggal, sedangkan pada saat itu belum ada korban yang meninggal. Berita atau siaran semacam ini bertentangan dengan asas akurasi atau ketelitian berita yang diwajibkan KEJ dan UU Pers. Untuk menjamin akurasi, wartawan dan redaksi wajib memeriksa ulang (*check and recheck*), sebelum suatu berita disiarkan kepada publik.

Ada beberapa sebab terjadi pelanggaran semacam itu.

- (1) Pers hingga saat ini, sebagian pers kita belum juga mengerti dan memahami dengan baik berbagai kewajiban etik dan hukum yang diatur dalam KEJ dan UU Pers. KEJ dan UU Pers tidak hanya mengatur hak-hak jurnalistik. Tidak kalah penting yaitu kewajiban-kewajiban jurnalistik. Walaupun pers memikul kewajiban untuk membangkitkan kewaspadaan umum, kehati-hatian umum, rasa solidaritas satu sama lain, ada pula kewajiban-kewajiban lain yang perlu ditaati. Kewajiban-kewajiban itu antara lain - larangan menyiarkan atau menayangkan gambar-gambar kesadisan atau mengesankan

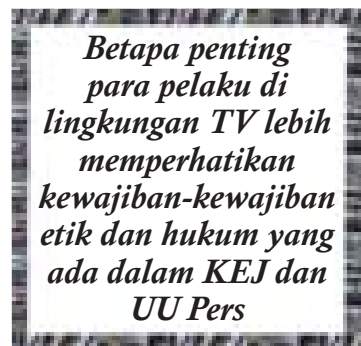
kesadisan, siaran atau gambar yang akan membangkitkan rasa takut publik secara berlebihan, siaran atau gambar yang akan menimbulkan keresahan umum apalagi kekacauan (kepanikan) umum.

(2) Dorongan kompetisi antara penyelenggara pers.

Setiap penyelenggara pers berusaha mendapatkan dan sebagai yang pertama menyiarkan suatu peristiwa penting atau yang menarik perhatian umum. Di masa persaingan bebas (*free competition*), kompetisi semacam ini wajar dan diperbolehkan dengan syarat dilakukan secara fair, tidak melanggar KEJ dan UU Pers, sehingga terjadi distorsi-distorsi sosial atau merugikan orang lain.

Kompetisi yang dijalankan sekarang lebih ditujukan untuk meningkatkan *rating* bukan kualitas berita. Meningkatkan rating dilakukan dengan mengeksploitasi selera publik yang tidak mendidik atau merugikan untuk jangka panjang. Pertarungan rating berkaitan pula dengan pers sebagai industri yang mengkedepankan motif memperoleh laba sebesar-besarnya, sehingga acapkali kurang peduli pada asas-asas dan kaidah-kaidah yang ada dalam KEJ dan UU Pers. Acapkali terkesan, demi laba, menghalalkan segala cara.

Dibandingkan dengan pers - berita, dampak publik atau dampak sosial siaran TV dapat terjadi secara langsung dan cepat. Karena itu betapa penting para pelaku di lingkungan TV lebih memperhatikan kewajiban-kewajiban etik dan hukum yang ada dalam KEJ dan UU Pers. Menyadari hal tersebut, Dewan Pers untuk tahun 2011, meluaskan pelatihan wartawan TV



ke daerah-daerah. Dalam waktu dekat akan juga diselenggarakan pelatihan untuk penyelenggara berita *on line* dan radio. Di daerah kegiatan- kegiatan semacam ini dapat juga diselenggarakan oleh komunitas pers daerah (ikatan wartawan di daerah, ikatan radio, dan lain-lain). DP akan membantu menyediakan instruktur atau penceramah dengan menggunakan anggaran Dewan Pers.

Pendidikan dan pelatihan kompetensi harus dilakukan secara terus menerus baik secara individual maupun institusional. Masa depan pers Indonesia, ditentukan oleh beberapa hal yaitu kemerdekaan pers, sistem pengelolaan yang efisien dan efektif, hubungan kemitraan yang sehat serta perusahaan pers dengan para pekerja pers (wartawan, redaksi, karyawan), kesejahteraan pers, kemampuan persaingan secara sehat, dan tidak kalah penting adalah kompetensi wartawan yang meliputi kompetensi pengetahuan, ketrampilan dan etik. Bagi para wartawan profesional, tidak cukup bekerja hanya karena panggilan hati. Tetapi tidak kalah penting adalah kompetensi. Antara panggilan hati dan kompetensi merupakan dua sejoli yang harus dimiliki dan hidup terus dalam sanubari wartawan profesional.

Bahasa atau sebutan kompetensi mengandung makna dasar berwenang atau kewenangan. Suatu wewenang yang melahirkan kompetensi dapat bersumber dari ketentuan hukum atau atas dasar pengetahuan dan ketrampilan yang diakui. Kompetensi atas dasar ketentuan hukum melahirkan suatu kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kita mengenal wewenang atau kekuasaan Presiden, Gubernur dan lain sebagainya. Di bidang peradilan, lazim dipergunakan sebutan yurisdiksi yaitu wewenang pengadilan, yang dibedakan antara yurisdiksi relatif dan yurisdiksi absolut. Sekali-sekali kita mendengar ungkapan sengketa yurisdiksi (*jurisdictione geschin*).

Dalam tulisan ini, kompetensi diceritakan sebagai penguasaan pengetahuan dan ketrampilan yang diakui. Setiap pekerjaan, apalagi pekerjaan yang menuntut keahlian atau pekerjaan profesional, sudah semestinya dilakukan atas dasar keahlian dan ketrampilan. Tanpa kompetensi, tingkat keberhasilan akan rendah, bahkan akan mengalami kegagalan. Hanya seorang pandai besi dapat menempa besi dan menciptakan golok baik. Kompetensi diperoleh melalui proses pembelajaran dan latihan. Demikian pula pekerjaan jurnalistik harus dijalankan atas dasar kompetensi yang diperoleh melalui proses pembelajaran dan latihan. Untuk pekerjaan profesional harus ada keterpaduan antara pengetahuan dan ketrampilan. Semata-mata pengetahuan tidak mencukupi. Demikian sebaliknya. Ketrampilan tanpa pengetahuan tidak pula mencukupi.

B. Dasar-Dasar Kompetensi Pers

Selain atas dasar tuntutan profesi (tidak ada profesi tanpa kompetensi), ada berbagai alasan yang menjadi dasar tuntutan kompetensi pers:

(1) Tuntutan mutu pelayanan

Pers adalah pranata pelayanan terhadap publik (menyampaikan informasi kepada publik dan menjadi saluran informasi dari publik). Publik yang makin maju membutuhkan pelayanan yang makin bermutu atau berkualitas. Pers yang tidak berkualitas akan ditinggalkan publik.

(2) Tuntutan akurasi

Akurasi merupakan salah satu tiang utama pers. Informasi yang tidak akurat tidak boleh diberitakan atau disiarkan. Suatu informasi yang tidak akurat, bukan saja bertentangan dengan etik pers, tetapi dapat menimbulkan persoalan

hukum. Akurasi merupakan alat pertahanan yang kuat menghadapi persoalan hukum.

(3) Tuntutan kedalaman

Tuntutan kedalaman (in *dept*), terutama berkaitan dengan investigasi. Tanpa kedalaman, hasil investigasi tidak berbeda dengan berita biasa, dan tidak akan menambah pengetahuan dan pengertian para pembaca atau pemirsa. Kedalaman merupakan salah satu sifat eksklusif investigasi. Meskipun demikian, tidak berarti berita non investigasi tidak membutuhkan kedalaman. Kedalaman pada dasarnya merupakan salah satu fungsi informasi.

(4) Tuntutan kepercayaan publik

Pers hidup dari kepercayaan publik (*public trust*). Kompetensi yang baik, merupakan suatu cara memelihara kepercayaan publik (*public trust*). Berita atau siaran asal-asalan, dangkal dapat menjadi petunjuk, pers yang bersangkutan diselenggarakan tanpa suatu kompetensi yang memadai.

(5) Tuntutan efisiensi, efektifitas, dan produktifitas

Suatu ketika pers Indonesia bertahan hidup, bahkan mungkin memperoleh laba, karena ada subsidi kertas dari pemerintah (disalurkan melalui SPS). Sebagian jatah dijual ke pasar dengan harga yang lebih mahal. Perusahaan pers memperoleh laba, tetapi bukan dari kegiatan pers, tetapi dari menjual jatah kertas subsidi. Ada pula pers yang berada di bawah asuhan kekuatan politik yang menyatukan dengan penguasa (pemerintah). Pers ini hidup dan untung karena melalui tangan penguasa mewajibkan semua kantor pemerintah berlangganan. Ada satu pengorbanan yang harus dibayar pers yang bersangkutan yaitu menjadi, seperti disebut Prof. Bennett, et al, sekedar sebagai *the communication mechanism of government, not of the people*.

Di masa reformasi, ada pula cara mempertahankan kelangsungan perusahaan pers, terutama pers daerah yaitu melakukan kerjasama dengan Pemerintah Daerah. Kerjasama semacam ini mengandung potensi membahayakan kemerdekaan pers. Secara inheren ada *conflict in interest* terutama berkaitan dengan fungsi kontrol pers. Fungsi kontrol dapat tumpul karena khawatir kehilangan kerjasama dengan pemerintah.

***Tenaga-tenaga
pers yang
tidak bermutu
tidak mungkin
memenangkan
kompetisi.***

Pada akhir abad ke-20, konsep persaingan tidak lagi bertumpu pada usaha memperoleh monopoli, oligopoli, kartelisme, atau mengupayakan kerjasama tertentu untuk didahulukan atau diutamakan. Segala bentuk konsepsi persaingan di atas bukan saja dianggap tidak sehat, tetapi melanggar hukum. Di Indonesia, ada undang-undang anti monopoli dan pencegahan persaingan tidak sehat. Pelaksanaannya dilakukan oleh KPPU.

Persaingan harus dilakukan dengan jujur (*fair*) dan terbuka (transparan). Selain mengusahakan sesuatu yang terbaik dan kompetitif, persaingan dimenangkan melalui kompetisi, efisiensi, efektifitas, dan produktifitas. Hal yang sama berlaku pada usaha pers. Usaha-usaha efisiensi, efektifitas, dan produktifitas ditentukan oleh pilihan teknologi, sistem pengelolaan, dan kecakapan para pengelola pers. Tenaga-tenaga pers yang tidak bermutu tidak mungkin memenangkan kompetisi.

Persaingan dalam usaha pers, makin pula dipicu oleh:

- a. Perkembangan jenis-jenis pers baru, seperti *social media* atau *citizen journalism*.
- b. Perkembangan pers dengan sistem digital.

- c. Perkembangan pers sebagai industri (usaha ekonomi).
- d. Persaingan antara pers domestik dengan pers global (*CNN*, *BBC*, *Al Jazeera*, dan lain-lain), antara pers cetak yang semata-mata domestik dan yang beredar secara internasional.
- e. Persaingan antara pers cetak dengan pers elektronik.

C. Penutup

Demikian beberapa faktor yang mewajibkan insan pers untuk terus menerus memacu mutu. Tanpa mutu yang baik, tidak akan mampu bersaing. Sumber utama mutu adalah kompetensi yang diakui. Bukan sekedar kompetensi formal belaka. Kompetensi akan diraih, apabila insan pers menumbuhkan sikap untuk senantiasa mengembangkan diri. Tiada hari tanpa menambah pengetahuan dan kecakapan.

Jakarta, Juni 2011

Bagian Empat

Pers, Ekonomi dan Bisnis

Kemerdekaan Pers dan Industrialisasi Media Massa

Mengenai industrialisasi media massa (pers), telah berkali-kali diutarakan dalam pelatihan-pelatihan pers, khususnya “pers sebagai industri”.

Ada perbedaan, meskipun hanya gradual, antara industrialisasi media massa (khususnya pers) dengan pers sebagai industri. Dalam kaitan dengan kemerdekaan pers, persoalan pers sebagai industri, lebih banyak dibicarakan daripada industrialisasi pers. Secara keseluruhan, dua sub topik tersebut, bukanlah sesuatu yang baru di kalangan praktisi maupun ahli-ahli teori pers, media, atau komunikasi (*nothing new under the sun*).

A. Kemerdekaan Pers

Secara normatif, kemerdekaan pers telah dijamin secara *expressis verbis* oleh UU Pers (UU No. 40 Tahun 1999). Secara *implied* kemerdekaan pers dijamin UUD 1945. Sejumlah ketentuan tentang hak asasi, seperti hak atas kebebasan berkomunikasi, hak atas kebebasan mengeluarkan pikiran dan pendapat, memerlukan ada kemerdekaan pers, bahkan lebih efektif apabila ada kemerdekaan pers. Begitu pula ditinjau dari aspek demokrasi, tidak dapat dilepaskan dari kehadiran kemerdekaan pers. Tanpa pers merdeka, tidak akan ada demokrasi. Begitu pula sebaliknya. Tanpa demokrasi tidak akan ada kemerdekaan pers.

Persoalannya, Mengapa hingga hari ini komunitas, pers Indonesia, tetap mempersoalkan kemerdekaan pers? Bahkan di

berbagai wacana, diutarakan, kemerdekaan pers di Indonesia masih dalam ancaman. Hampir setiap tahun sejumlah komunitas pers mengamati (mensinyalir) ada degradasi kemerdekaan pers. Ada semacam kesenjangan antara *das Sollen* (normatif) dengan *das Sein*. Tolok ukur yang biasa digunakan yaitu kekerasan terhadap pers (penganiayaan dan pembunuhan wartawan, perusakan peralatan jurnalistik atau bangunan tempat mengelola pers). Dari sejumlah pemeriksaan terhadap kasus-kasus kekerasan, didapati kenyataan, pers sebagai yang memulai kekerasan (memukul lebih dahulu atau mengeluarkan ucapan tidak layak terhadap sumber berita). Selain kekerasan, ancaman kemerdekaan pers diindikasikan dengan *menghalang-halangi tugas jurnalistik*, seperti dilarang meliput atau dilarang memasuki tempat-tempat tertentu. Kadang-kadang pers lupa dengan kewajiban etika dan hukum, seperti *privacy* yang harus dihormati dan dijunjung tinggi.

Terlepas dari cara-cara pers yang melaksanakan kemerdekaan pers secara tidak tepat atau berlebihan, harus diakui kemerdekaan pers, walaupun telah dijamin secara normatif, belumlah sangat aman.

Persoalannya, Apakah hambatan atau ancaman kemerdekaan hanya berkaitan dengan pelaksanaan tugas jurnalistik di lapangan (yang dilaksanakan wartawan)?

Hambatan atau ancaman kemerdekaan pers, dapat datang dari berbagai sumber. Selama ini, yang selalu diletakkan paling depan. mengancam, membatasi, atau menciderai kemerdekaan pers adalah penyelenggara kekuasaan negara atau pemerintahan. Dalam perkembangan, pembatasan, hambatan dan pencideraan kemerdekaan pers tidak hanya dipraktikkan oleh sistem kekuasaan otoriter atau kediktaturan. Pada negara-negara demokrasi, termasuk negara demokrasi yang sudah mapan, melakukan juga

ancaman, pembatasan, dan pencideraan kemerdekaan pers, atas nama ketertiban umum, kepentingan umum, dan lain-lain alasan. Cara-cara pembatasan dilakukan melalui regulasi, kebijakan atau berbagai tindakan hukum (*rechtshandelingen*) atau tindakan konkrit (*feitelijke handelingen*).

Dalam kenyataan, hambatan kemerdekaan pers tidak hanya bersumber dari penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Tidak kalah penting, hambatan yang datang dari:

Pertama, publik atau masyarakat. Dalam keadaan tertentu publik dapat bermusuhan yang menciderai kemerdekaan pers. Tindakan permusuhan yang menciderai kemerdekaan pers biasanya bersifat kelompok bukan individual. Dalam sejumlah peristiwa, pers (cq. wartawan) menjadi korban publik, baik karena salah pengertian, ketidakmengertian, atau karena suatu hasutan. Peristiwa-peristiwa seperti yang terjadi di Ternate, wartawan menjadi korban kekerasan publik. Apresiasi publik terhadap pers (cq. pers merdeka) sangat penting dan dapat ditingkatkan melalui *media literacy* yang dilakukan baik melalui media elektronik dan cetak, maupun berbagai kegiatan sosial pers.



Pers sebagai instrumen publik secara alamiah berpolitik, bahkan harus berpolitik. Namun, pers sebagai pers yang menjalankan politik publik bebas dari keberpihakan pada suatu kekuatan politik.

Kedua, kelompok kepentingan (ekonomi dan politik) dan kelompok mapan (*establishment*) yang merasa terganggu oleh pers. Pengungkapan oleh pers cara-cara menjalankan kegiatan ekonomi yang tidak sehat dan merugikan masyarakat banyak dapat menjadi ancaman terhadap kemerdekaan pers. Cara-cara menjalankan

ekonomi dengan suap menyuap, untuk hal-hal seperti untuk memperoleh proyek atau mengurangi pajak, menjalankan persaingan tidak sehat, merusak lingkungan, pencurian kayu dengan menyalahgunakan HPH dan lain-lain, merupakan ancaman yang harus ditiadakan baik melalui negosiasi maupun kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap pers. Biasanya tindakan menakuti pers dilakukan melalui pihak ketiga yang telah biasa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, seperti kasus Tangerang.

Ketiga, politisasi pers atau pers politik. Dalam catatan ini politisasi pers atau pers politik dimaknakan pers partisan (*partisanship*) yaitu keberpihakan kepada suatu kekuatan politik yang duduk atau bekerja untuk menduduki kekuasaan negara.

Pers sebagai instrumen publik secara alamiah berpolitik, bahkan harus berpolitik. Namun, pers sebagai pers yang menjalankan politik publik bebas dari keberpihakan pada suatu kekuatan politik.

Membicarakan atau memperjuangkan kepentingan publik adalah sebuah politik. Ada bermacam-macam corak pers partisan, antara lain:

- a. Pers sebagai alat kelengkapan resmi kekuasaan politik atau penyelenggara kekuasaan politik. Hal ini terutama didapati pada sistem kekuasaan otoriter atau kediktatoran. Selain sebagai corong rezim yang berkuasa, sekaligus sebagai cara mengendalikan atau menguasai pers. Tetapi, pers partisan terdapat juga dalam sistem demokrasi. Berbagai kekuatan politik tidak dilarang memiliki pers sebagai organ pendukung.
- b. Sikap partisan yang timbul dari persamaan ideologi atau persamaan pandangan dengan suatu kekuatan politik

tertentu, atau untuk menjamin atau melindungi kepentingan pers yang bersangkutan. Suatu kepentingan yang bersifat ekonomis, acap kali mendorong pers bersikap partisan. Pers-pers daerah yang melakukan berbagai bentuk kerjasama dengan pemerintah daerah, sadar atau tidak sadar, menjadi partisan sebagai imbalan yang diterima. Pers semacam ini dapat mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pers itu sendiri.

- c. Pemilik pers yang menjadi aktivitas atau menggabungkan diri dengan kekuatan politik tertentu. Secara resmi mungkin pers yang bersangkutan tidak serta merta bersikap partisan. Tetapi merupakan kewajiban pers yang bersangkutan untuk menjalankan kemauan pemilik, termasuk kemauan politik, langsung atau tidak langsung akan bersifat partisan.

*Secara
hakiki, sejak
kelahirannya
pers adalah
sebuah industri*

Tiga kemungkinan di atas, tidak memungkinkan atau paling tidak akan menimbulkan keraguan pers bersangkutan akan bersifat independen dan berimbang.

Politik adalah kepentingan. Kepentingan politik rezim, atau individu sangat berpengaruh pada pers yang ada dalam genggamannya. Namun demikian, pengertian independen sama sekali tidak melarang untuk berpihak. Pers independen sama sekali tidak melarang untuk berpihak. Pers independen wajib berpihak demi kepentingan publik. Yang harus dijaga adalah keseimbangan. Inilah makna imparsial sebagai unsur independensi pers. Imparsial adalah keseimbangan.

Keempat, tingkah laku pers- atau internal pers dapat mengancam kemerdekaannya sendiri. Pers yang bermutu rendah,

sistem pengelolaan yang tidak baik, tidak menghormati kode etik dan peraturan perundangan pers, akan merendahkan martabatnya sendiri. Bukan sekedar menurunkan atau meniadakan kepercayaan publik, *tetapi dapat mengundang campur tangan pihak luar terhadap pers.*

Selain peran pemilik pers, tidak kalah penting peran wartawan dan redaksi untuk menciderai kemerdekaan pers. Wartawan yang sekedar memandang pelaksanaan tugas kewartawanan sebagai cara mencari nafkah dapat kehilangan kehormatan untuk menjaga kemerdekaan pers. Redaksi yang terlalu memaksakan kebijakan berpihak merupakan pula ancaman kemerdekaan pers.

B. Industrialisasi Media Massa

Media masa dapat meliputi pers dan bukan pers. Hingga saat ini masih ada diskusi mengenai jurnalisme warga (*citizen journalism*). Apakah termasuk pers atau di luar pers. Tetapi tidak dapat dibantah perkembangan pesat jurnalisme warga. Bahkan makin berperan penting sebagai media informasi maupun sebagai pembentuk pendapat umum. Bagi pers tradisional, dalam berbagai peristiwa, jurnalisme warga menjadi sumber informasi pers dan menjadi instrumen publik pengganti pers ketika suatu keadaan atau peristiwa tidak atau belum dapat dijangkau pers tradisional.

Secara hakiki, sejak kelahirannya pers adalah sebuah industri. Dapat pula disebutkan, kehadiran dan perkembangan pers tidak pernah terlepas dari perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan. Yang berbeda adalah perkembangan fungsi dan teknologi yang dipergunakan. Pada permulaan, fungsi pers terutama sebagai media informasi (penyampai berita). Seiring dengan peran politik, pers berperan menyalurkan, membentuk dan mempengaruhi pendapat umum. Seiring dengan perkembangan

pers sebagai sebuah usaha, pers berkembang sebagai usaha ekonomi atau bisnis. Industrialisasi pers tidak lagi untuk memanfaatkan perkembangan teknologi tetapi kegiatan industri di bidang ekonomi.

Perkembangan pers, baik dalam pengertian proses industrialisasi maupun sebagai industri, tidak mungkin dihindari. Dalam tataran tertentu merupakan kebutuhan. Perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan, kebutuhan akan kecepatan melayani dan menyampaikan informasi, perkembangan berbagai jenis media baru, persaingan yang ketat, dan perkembangan pers sebagai bisnis menuntut sistem pengelolaan yang saintifik (scientific) dan efisien.

Industrialisasi pers sebagai suatu kemestian tidak berpengaruh pada kedudukan dan fungsi pers. Industrialisasi pers dapat menguatkan manfaat pers sebagai instrumen publik. Persoalan dapat timbul pada pers sebagai industri. Pers itu sendiri sebagai industri. Telah dikemukakan, sebagai industri, pers adalah suatu kegiatan ekonomi yang mencari laba (sebesar-besarnya). Sebagai pencari laba, kemerdekaan bukan lagi suatu esensial. Kemerdekaan pers akan dipertukarkan sepanjang berjalan seiring dengan kepentingan ekonomi dari perusahaan pers yang bersangkutan.

Apakah hal tersebut dapat dicegah atau dihindari? Ada

Karena pers bertanggung jawab kepada publik, publik wajib mengawasi pers agar tidak menggunakan pers yang merugikan kepentingan publik dan tidak lagi mengindahkan lagi prinsip-prinsip independensi, imparial, berimbang dan lain-lain asas pers merdeka.

sejumlah instrumen yang dapat dipengaruhi pers sebagai industri menciderai kemerdekaan dan fungsi pers.

Pertama, sebagai suatu badan hukum, perlu perhatian yang sungguh penerapan aturan-aturan hukum seperti undang-undang anti monopoli atau anti kartel, undang-undang persaingan tidak sehat seperti perang harga, kartelisme. Termasuk pula cara-cara tidak sehat “memindahkan” tenaga-tenaga dari satu perusahaan pers ke perusahaan pers lain dengan penawaran pendapatan atau kedudukan yang lebih tinggi tanpa kesepakatan atau pernyataan tidak keberatan dari perusahaan asal.

Kedua, pengerasan penegakan kode etik. Pengerasan ini tidak hanya melalui Dewan Pers. Tidak kalah penting peran perhimpunan-perhimpunan wartawan dan perhimpunan perusahaan pers. Masing-masing penerbit pers juga bertanggung jawab agar secara internal kode etik dapat ditegakkan dengan baik melalui penegakan disiplin, penegakan kaidah profesi, dan melaksanakan kaidah-kaidah hubungan kerja baik yang diatur oleh hukum maupun berdasarkan perjanjian kerja (koletif atau individual) dengan para pekerja pers.

Ketiga, kontrol publik. Sebagai salah satu elemen dan sebagai instrumen demokrasi (pers demokrasi), pers juga harus diawasi (dikontrol). Karena pers bertanggung jawab kepada publik, publik wajib mengawasi pers agar tidak menggunakan pers yang merugikan kepentingan publik dan tidak lagi mengindahkan lagi prinsip-prinsip independensi, imparsial, berimbang dan lain-lain asas pers merdeka.

Keempat, harus ada kejelasan perbedaan peran antara tugas-tugas jurnalistik dan non-jurnalistik. Ketika seorang pimpinan media pers yang merangkap sebagai pimpinan organisasi sosial membuat siaran organisasi yang bersangkutan, yang bersangkutan tidak

sedang melakukan tugas jurnalistik karena sepanjang mengenai konten siaran tidak dapat serta merta bernaung dan dilindungi oleh pers dan kaidah etik dan hukum-hukum jurnalistik. Tetapi tindakan media pers yang bersangkutan menyiarkan kegiatan sosial tersebut adalah kegiatan jurnalistik yang wajib tunduk pada asas dan kaidah etik dan hukum jurnalistik.

C. The Real and Present Danger

Baik industrialisasi pers maupun pers sebagai industri (yang bersifat ekonomi) tidak mungkin dihindari. Perlu disadari bahwa akibat industrialisasi dan pers sebagai industri berdampak multimedia baik internal maupun eksternal. Ada kebaikan dan keburukan yang dihadapi.

Kebaikan, antara lain, pers harus benar-benar dikelola secara profesional dengan suatu tujuan yang jelas. Keburukannya, timbul persaingan yang dapat saling mematikan, kebutuhan kapital untuk menjamin kelangsungan hidup pers. Keburukan lain yaitu faktor-faktor idiil dapat terbelakangkan diganti oleh motif bisnis untuk memperoleh laba sebesar-besarnya. Kalau hal ini, ancaman terhadap kemerdekaan menjadi sesuatu yang dapat disebut sebagai *“the real and present threat”* atau *“the real and present danger”*.

Jambi, Februari 2012

Perusahaan Pers dan Kemerdekaan Pers

A. Penerbitan Pers atau Perusahaan Pers

Semula dipergunakan sebutan *penerbitan pers*, dan perhimpunannya disebut *Serikat Penerbit Surat kabar*. Sekarang, disebut *perusahaan pers*, dan perserikatannya disebut *Serikat Perusahaan Pers* atau SPS.

Dari segi pengertian hukum (*rechtsbegrip*), perubahan ini memiliki arti penting dan merupakan perubahan mendasar (prinsipil).

Dalam makna hukum, perusahaan adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan secara tetap, teratur, dan terbuka (terang-terangan) yang bertujuan (dengan maksud) mencari laba (keuntungan).

Perusahaan dapat dijalankan secara perorangan (*egnmaazaak*) atau melalui suatu badan usaha yang *berbadan hukum* (perseroan terbatas dan koperasi), atau *tidak berbadan hukum*. Sampai sekarang, di Indonesia, Firma (Fa) dan Commanditair Vennootschap (CV) adalah badan usaha yang tidak berbadan hukum (KUHDagang Indonesia). Di Belanda, Fa dan CV berbadan hukum. Di masa Hindia Belanda sampai masa-masa awal kemerdekaan ada badan usaha yang dinamakan *kongsi* yang tidak berbadan hukum. Kongsi -pada waktu itu- lazim dijalankan di kalangan para pengusaha keturunan Tionghoa (China).

Dengan demikian, penggunaan sebutan *perusahaan pers*, ditinjau dari pengertian hukum bermakna usaha di bidang pers (media) dengan maksud atau bertujuan memperoleh laba (keuntungan). Bahkan laba sebesar-besarnya. Berbeda dengan

sebutan *penerbitan pers* yang tidak serta merta berkonotasi sebagai *kegiatan ekonomi untuk mencari laba*. Penerbitan pers dapat sebagai kegiatan ekonomi untuk mencari laba atau sebagai kegiatan *altruistik* (untuk tujuan sosial dan atau kemanusiaan). Dalam kenyataan, masih cukup banyak penerbitan yang mempunyai sifat sebagai pers (media) tetapi tidak bertujuan mencari laba (keuntungan) melainkan untuk tujuan *altruistik*, seperti penerbitan majalah keilmuan oleh lembaga-lembaga ilmiah atau majalah yang diterbitkan pers mahasiswa di kampus-kampus. Kalau semata-mata ditinjau dari sebutan perusahaan pers, apalagi Serikat Perusahaan Pers, penerbitan *altruistik* tidak termasuk pers. Salah satu konsekuensi penting terhadap penerbitan semacam ini, demikian pula para pelakunya, tidak berlaku hukum pers, cq Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999). Mereka juga tidak diwajibkan mematuhi kode etik pers. Apakah begitu?

Berdasarkan Undang-Undang Pers, perusahaan pers wajib dijalankan oleh badan usaha yang berbadan hukum. Pilihan yang lazim adalah perseroan terbatas (PT). Sampai sekarang, masih ada perusahaan pers yang dijalankan oleh Fa atau CV (bertentangan dengan undang-undang, karena Fa dan CV bukan badan hukum).

Persoalannya, Sampai sejauh mana perusahaan pers masih perlu memikul kewajiban-kewajiban memelihara, dan menjalankan fungsi dan misi alamiah pers atau menjunjung tinggi prinsip-prinsip jurnalistik?" Kalau ya, bagaimana memadukannya dengan kepentingan pers sebagai perusahaan atau bagaimana memecahkan apabila ada konflik kepentingan antara pers sebagai perusahaan dengan fungsi jurnalistik pers? Inilah salah satu wajah pers kita sekarang. Acap kali wajah pers sebagai perusahaan lebih dimuka dibandingkan dengan fungsi pers itu sendiri. Pers lebih nampak sebagai alat perusahaan. Bukan sebaliknya, perusahaan adalah alat pers.

B. Pers sebagai Industri

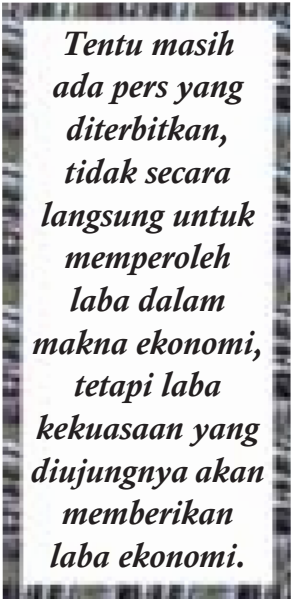
Di manapun di dunia ini, sebagai suatu usaha, pers telah berkembang sebagai sebuah industri, bahkan ada yang mengatakan sebagai sebuah kemestian. Dari sudut pandang ini, tidak berlebihan atau dapat dimengerti kalau disebut perusahaan pers.

Sejak reformasi (yang memutuskan semua tali-tali kekuasaan dari pers), motif pers sebagai perusahaan atau pers sebagai industri menjadi pendorong utama pertumbuhan pers di negara kita. Tentu masih ada pers yang diterbitkan, tidak secara langsung untuk memperoleh laba dalam makna ekonomi, tetapi laba kekuasaan yang diujungnya akan memberikan laba ekonomi. Didapati sejumlah perusahaan pers atau pers (terutama yang terbit di daerah) berkolaborasi dengan kekuasaan untuk memanfaatkan sumber daya dari kekuasaan dengan imbalan tertentu demi sebesar-besarnya laba perusahaan.

Sesuatu yang wajar. *No free lunch*. Dalam keadaan semacam itu, masihkah perusahaan pers atau pers yang bersangkutan sanggup menegakkan kepala dengan mengatakan “Kami adalah pers yang merdeka atau bebas atau kami masih menjalankan prinsip-prinsip dan fungsi jurnalistik?”

Ini sebuah ironi.

Bertahun-tahun komunitas pers bertahan dan berjuang memulihkan kemuliaan kemerdekaan pers, tetapi sadar atau tidak sadar melepaskan kemuliaan itu, atas nama pers sebagai usaha ekonomi atau pers sebagai industri. Selain dalam bentuk



Tentu masih ada pers yang diterbitkan, tidak secara langsung untuk memperoleh laba dalam makna ekonomi, tetapi laba kekuasaan yang diujungnya akan memberikan laba ekonomi.

“membungkukkan diri”, ada pula perusahaan pers atau pers yang menempuh berbagai jalan lain demi sebesar-besarnya laba.

Pertama, ada perusahaan pers atau pers yang melakukan eksploitasi segala segi ketidakpuasan atau yang dapat membangkitkan ketidakpuasan masyarakat. Bahkan sadar atau tidak sadar menjalankan pendekatan konflik atau praktik pertentangan atas nama kebebasan pers. Sesuatu yang agak ganjil bahkan bertentangan dengan asas-asas demokrasi. Demokrasi (dan pers sebagai subsistem demokrasi), menolak segala bentuk pendekatan konflik sebagai cara memecahkan masalah. Ada pula perusahaan pers atau pers yang dengan sengaja memelihara cara berpikir awam yang *irasional* dengan menyuguhkan hal-hal yang bertentangan dengan akal yang akan menghalangi kemajuan, seperti manusia dapat berubah menjadi ular atau sebaliknya. Tidak kurang pula eksploitasi kegemaran sebagian masyarakat bergosip (*gossip*), seperti suguhan KDRT dalam makna keretakan dalam rumah tangga. Tingkah laku perusahaan pers atau pers semacam ini acap kali tidak dilakukan atas dasar prinsipil, tetapi sebagai cara memperoleh kesempatan yang lebih baik melalui hal-hal seperti meningkatkan rating dan lain-lain.

Kedua, ada perusahaan pers atau pers, demi keselamatan bisnis pers, menempuh kebijakan kehati-hatian yang tinggi. Kadang-kadang terkesan mengambang, bahkan membingungkan masyarakat. Perusahaan pers atau pers semacam ini sangat menyulitkan publik yang sedang dan sangat membutuhkan panduan menghadapi berbagai himpitan hidup (politik, sosial, dan ekonomi).

Dua hal yang digambarkan di atas, sekedar gambaran pengaruh pers sebagai industri terhadap pers. Tentu saja, masih cukup banyak perusahaan pers atau pers yang tetap menjunjung tinggi komitmen terhadap misi dan fungsi pers sebagai subsistem demokrasi dan sarana sosial (sarana publik) yang sehat, atau setidaknya tidaknya

memelihara dengan baik keseimbangan antara tanggung jawab pers dengan kepentingan pers sebagai usaha ekonomi dan industri.

C. Perusahaan Pers dan Kemerdekaan Pers

Kemerdekaan (kebebasan) berusaha di bidang dan penerbitan pers, merupakan salah satu wujud pemulihan demokrasi. Sejak reformasi, dilarang segala bentuk campur tangan terhadap pers, termasuk menjalankan perusahaan pers. Kalaupun ada pembatasan, hanya berkaitan dengan bentuk badan usaha, permodalan minimum, dan persyaratan yang merupakan kepentingan internal, bukan dalam makna kontrol terhadap pers. Pembatasan lain berkaitan dengan hal yang menjadi asas umum perikehidupan untuk memelihara agar pers menjadi sarana yang memberi manfaat sebesar-besarnya terhadap publik (*public interest, public order, public security*). Itupun wajib dijalankan menurut atau berdasarkan asas-asas negara hukum, seperti larangan tindakan preventif, menghormati *due process*, dan lain-lain.

Ada seorang wartawan senior dalam sejumlah diskusi mengatakan; seorang wartawan, demi kemerdekaan pers dan tanggung jawab mengungkap kebenaran, dapat sangat berani menghadapi segala hambatan ketika menjalankan suatu tugas jurnalistik. Tetapi biasanya kehilangan nyali ketika berhadapan dengan perusahaan pers yang menaunginya. Suatu anomali bahkan ironi. Kepentingan perusahaan pers ternyata berada di atas kemerdekaan (kebebasan) jurnalistik seorang wartawan.

Ucapan wartawan di atas, menggambarkan betapa besar (menentukan) peran perusahaan pers terhadap kemerdekaan (kebebasan) pers. Dapat pula disebut lebih lanjut, ternyata kemerdekaan pers tidak saja berhadapan dengan faktor-faktor eksternal, cq. kekuasaan. Kemerdekaan pers juga menghadapi

persoalan internal yaitu kemungkinan konflik kepentingan dengan perusahaan pers bersangkutan. Dipermukaan, (*on the surface*), kepentingan perusahaan dapat berkolaborasi dengan kepentingan lain, seperti kepentingan politik, yaitu ketika “pemilik” perusahaan menyatukan diri dengan kekuatan politik atau kekuasaan politik. Tetapi dalam era liberalisasi bahkan deideologi yang terjadi sekarang (sebagai salah satu buah reformasi), segala bentuk kolaborasi politik atau sikap politik, tidak lain dari kepentingan ekonomi perusahaan pers yang bersangkutan (untuk meraih sebesar-besarnya laba atau untuk menjaga atau menyelamatkan suatu kepentingan ekonomi). Makin besar ketergantungan para pelaku jurnalistik terhadap perusahaan pers, makin lemah pula kemerdekaan (kebebasan) pers.

Bahkan deideologi yang segala bentuk kolaborasi politik atau sikap politik, tidak lain dari kepentingan ekonomi perusahaan pers, Makin besar ketergantungan para pelaku jurnalistik terhadap perusahaan pers, makin lemah pula kemerdekaan (kebebasan) pers.

Persoalannya, “Apakah mungkin menemukan suatu kondisi yang di satu pihak menjamin kelangsungan kepentingan ekonomi perusahaan pers, di pihak lain kemerdekaan pers dapat dijalankan sebagai budaya sosial yang senantiasa dihormati dan dijunjung tinggi (termasuk oleh perusahaan pers)?”

Untuk mempertemukan kepentingan yang mungkin berbeda tersebut, ada satu pertanyaan, “Apakah perusahaan pers, betapapun besar makna ekonomi atau sebagai industri memiliki keunikan yang membedakannya dari usaha ekonomi lainnya?” Mestinya, ya. Apakah itu? Perusahaan pers harus tetap menyadari:

Pertama, pers sebagai institusi publik mengemban kepentingan

publik. *Kedua*, pers sebagai subsistem demokrasi harus terpelihara tetap merdeka (bebas) dalam menjalankan tugas-tugas jurnalistik.

Ketiga, perusahaan pers seyogianya menjadi sarana yang turut serta mewujudkan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

D. Peran Serikat Perusahaan Pers

Telah dikemukakan, sejak reformasi, sebagai bagian dari kemerdekaan ada kebebasan menjalankan perusahaan pers. Akibatnya, terjadi "*booming*" perusahaan pers. Perusahaan pers tidak hanya berpusat di kota-kota besar, tetapi di kota-kota kabupaten. Sesuatu yang semestinya membawa kebajikan. Rakyat sampai di pelosok-pelosok dapat mengetahui informasi yang banyak dan luas. Hal ini penting dari segi pendidikan sosial, pendidikan politik dan lain-lain. Pers yang meluas ke pelosok-pelosok merupakan suatu bentuk pencerahan sosial (*social elightenment*).

Di balik kebaikan ada pula masalah yang cukup mendasar. *Pertama*, terjadi persaingan yang tajam antar perusahaan pers. Persaingan itu acap kali tidak sehat. Upaya menguasai pasar pers dilakukan dengan segala cara. Persaingan harga koran (terutama koran yang terbit di luar Jakarta). Koran-koran yang diterbitkan di bawah naungan satu kelompok, dapat membanting harga karena mengandalkan pertolongan dari induk kelompok. Persaingan dalam mendapatkan iklan, selain dengan persaingan harga, juga antar perusahaan pers berlomba-lomba memberi potongan. Persaingan semacam ini sangat tidak sehat, karena tidak benar-benar untuk melayani pembaca (konsumen) tetapi semata-mata persaingan demi kepentingan perusahaan. Dalam sistem pasar bebas (*free market system*), persaingan yang sehat ditujukan untuk memberikan yang terbaik kepada konsumen.

Kehidupan (keuntungan) perusahaan, dicapai melalui sistem

pengelolaan perusahaan untuk mencapai setinggi-tingginya efisiensi. Perusahaan yang sehat adalah perusahaan yang efisien. Karena itu sudah waktunya perusahaan pers melakukan cara-cara mencapai setinggi-tingginya efisiensi. Ada pula cara tidak sehat lain tidak membayar pekerja, cq. wartawan dengan layak. Akibatnya, wartawan melakukan cara-cara yang melanggar kode etik untuk memperoleh tambahan pendapatan. *Kedua*, persoalan kedua yaitu “pemilik” perusahaan pers.

Akibat kebebasan berusaha, ada yang membentuk perusahaan pers sekedar coba-coba bahkan suatu keisengan. Kaum bisnis melihat pers sebagai salah satu peluang kegiatan ekonomi. Kaum iseng hanya mengandalkan para relasi yang diharapkan menjadi sumber keuangan, seperti Pemerintah Daerah, partai politik, atau cara-cara dalam katagori menghalalkan segala cara (seperti mengancam atau menakut-nakuti sumber berita). Ada pula kelompok atau seseorang yang membuat perusahaan pers untuk menyongsong peristiwa tertentu seperti Pilkada. Sepintas lalu ada semacam sikap partisan, tetapi sesungguhnya adalah untuk menangguk keuntungan secara cepat dan mudah. Ketiga, jumlah perusahaan pers menjadi begitu banyak sehingga sulit dikenali.

Kondisi-kondisi tidak sehat tersebut mestinya secara berangsur-angsur diperbaiki. Ada beberapa cara menyehatkan perusahaan pers.

Pertama, keinsyafan internal. Pemilik perusahaan pers harus membangun perusahaan pers yang sehat dan efisien. Membangun hubungan partisipatif yang sehat, terbuka dan demokratis dengan seluruh pekerja, cq. wartawan, dalam hubungan kerja yang saling menunjang dan saling menguntungkan.

Kedua, mulai menerapkan ketentuan-ketentuan hukum seperti syarat-syarat hukum badan usaha pers, menerapkan undang-

undang persaingan (UU Anti Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat), dan lain-lain alat kontrol perusahaan.

Ketiga, memperbesar wewenang dan tanggung jawab SPS yang meliputi wewenang melakukan penilaian, pengawasan dan tindakan terhadap perusahaan pers yang tidak mengindahkan fungsi dan cara-cara pengelolaan perusahaan pers yang sehat. Hal ini merupakan konsekuensi UU Pers yang melarang segala bentuk campur tangan pemerintah terhadap pers. Semata-mata menyerahkan perkembangan perusahaan pers (pers) yang sehat melalui mekanisme pasar akan makan waktu. Mungkin sekali selama proses penyehatan melalui pasar akan menimbulkan kerugian yang besar untuk masyarakat luas. Saya berharap Rakernas SPS yang berlangsung sekarang dapat mempertimbangkan peran baru SPS demi menjaga pers yang sehat dan pers yang merdeka.

E. Penutup

Mengakhiri uraian ini, saya akan mencantumkan pernyataan Colin Spark dan Edward Herman yang dikutip Richard Keeble (*Ethics for Journalist*, 2009), sebagai berikut:

1. Colin Spark:

"Newspapers in Britain are first and foremost businesses. They do not exist to report the news, to act as watchdogs for the public, to be a check on the doings of government, to defend the ordinary citizen against abuses of power, to unearth scandals or to do any of the other fine and noble things that are sometimes claimed for the press. They exist to make money, just as any other business does. To the extent that they discharge any of the public functions, they do so in order to succeed as businesses. "

2. Edward Herman:

“The crucial structural factors derive from the fact that the dominant media are firmly embedded in the market system. They profit-seeking business, owned by wealthy people (or other companies); they area funded largely by advertisers who are also profit-seeking entities and who want their ads to appear in a supporting selling environment. The media are also dependent on government and major business firms as information sources, and both efficiency and political considerations and frequently overlapping interests cause a certain degree of solidarity to prevail among the government, major media and other corporate businesses. ”

Kutipan-kutipan di atas cukup mengerikan. Setidak-tidaknya perasaan was-was yang dalam bagi kaum idealis pers yang bicara kemerdekaan pers, pers sebagai sarana publik, pers sebagai kontrol, pers sebagai pembela kebenaran, pembela rakyat kecil dan berbagai keluhuran lainnya. Kenyataan, pers telah lama jauh dari itu semua. Demi laba, pers sekedar lembaga bisnis. Bahkan lebih dari itu, berbagai kolaborasi dengan segala jenis kekuasaan, pers menjadi suatu monster bagi publik. Apakah para idealis pers Indonesia harus menjadi pesimis dan tidak berdaya, sangat tergantung pada daya tahan dan kemampuan mancapkan semangat dan karakter, kemauan perusahaan pers untuk tetap mau berbagi antara mengejar sebesar-besarnya laba dengan fungsi pers sebagai wadah pengejawantahan kepentingan rakyat banyak.

Jakarta, Juli 2012

Kepemilikan Perusahaan Pers

A. Persaingan Tidak Sehat di Industri Pers

Sejak tahun 1999 (UU No. 5 Tahun 1999), kita telah memiliki undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Undang-undang ini merupakan salah satu pendukung liberalisasi ekonomi yang telah dimulai pada kurun waktu menjelang akhir Orde Baru dan makin intensif dijalankan sejak reformasi. Ada dua kebijakan liberalisasi ekonomi yaitu privatisasi usaha negara dan deregulasi. Undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat termasuk ke dalam kebijakan deregulasi. Untuk mengamankan pelaksanaan undang-undang tersebut dibentuk KPPU. Cukup banyak yang dilakukan KPPU untuk mencegah monopoli dan persaingan tidak sehat. Salah satu yang terkenal adalah kasus Tamasek yang bergulir menjadi kasus hukum sampai ke Mahkamah Agung.

Liberalisasi ekonomi dimaksudkan:

- (1) Menggeser kegiatan ekonomi negara (*state economy*) menjadi sistem ekonomi pasar (*market economy*).
- (2) Membagi beban menyelenggarakan kesejahteraan umum dengan pihak non pemerintah. Kesejahteraan umum yang menjadi tanggungan negara atau pemerintah (*welfare state*) sangat memberatkan anggaran belanja negara.
- (3) Mengurangi birokrasi yang makin membesar yang menimbulkan inefisiensi, birokratisasi, dan korupsi.

Liberalisasi ekonomi - khususnya privatisasi usaha-usaha negara - yang dijalankan tanpa instrument-instrumen pengawasan atau pengendalian - antara lain melalui instrumen larangan praktek monopoli dan anti persaingan usaha tidak sehat, akan memberi peluang tanpa batas upaya menguasai pasar atau menguasai konsumen. Monopoli (atau kartel) adalah upaya menguasai pasar atau konsumen dengan cara menguasai produksi dan distribusi untuk mengatur harga yang akan merugikan konsumen. Persaingan tidak sehat dilakukan dengan menyalahgunakan persaingan untuk melumpuhkan perusahaan produksi dan distribusi lain sebagai cara menuju monopoli, yang akhirnya juga akan merugikan konsumen. Praktek-praktek semacam ini harus dicegah. Selain merugikan konsumen, membiarkan persaingan usaha tidak sehat, juga bertentangan dengan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

B. Asas dan Tujuan UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

UU No. 5 Tahun 1999 menentukan asas larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat: "Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum" (Pasal 2). Tujuan UU larangan praktek monopoli dan praktek persaingan usaha tidak sehat adalah:

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan

persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;

- c. Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. (Pasal 3).

C. Daya Tahan dan Persaingan Pers

Sejak tidak ada sistem SIUP (UU No. 40 Tahun 1999), usaha-usaha di bidang pers berkembang dengan pesat. Pernah ada ribuan penerbitan pers baru dengan berbagai jenis dan penampilan. Sebaliknya, telah pula kita saksikan, ratusan media atau pers yang sirna dan hilang dari tangan para penjaja atau etalase atau di konter-konter (*counter*) penjualan. Ada yang benar-benar sirna. Tetapi ada pula yang berganti bulu sebagai usaha menemukan segenap konsumen yang akan menjadi pembaca.

Timbul dan tenggelamnya perusahaan atau penerbitan pers, antara lain - akibat persaingan yang makin keras antar pers. Sebelum mencatat lebih jauh dampak persaingan terhadap daya tahan pers, perlu dicatat sejumlah penyebab hilang-timbul usaha (penerbitan) pers.

Pertama, ditinggalkan konsumen. Telah menjadi dalil, konsumen adalah raja sekaligus menjadi hakim yang akan memutuskan kelangsungan suatu penerbitan pers. Ada beberapa alasan konsumen meninggalkan penerbitan pers - antara lain : mutu yang rendah, terlalu partisan, tidak mengindahkan dasar-dasar tatanan sosial dan moral yang dijunjung tinggi masyarakat, atau menciptakan konflik.

Kedua, usaha iseng atau coba-coba. Dari berbagai penerbitan yang timbul - tenggelam atau berganti-ganti bulu, acap kali dilakukan sebagai suatu keisengan atau coba-coba belaka. Sekedar mengikuti trend dan memanfaatkan kemudahan yang tersedia (seperti, tidak perlu SIUP) atau semata-mata untuk mengeksploitasi kecenderungan sosial tertentu (seperti sikap partisan, anti *establishment*).

Ketiga, semata-mata sebagai kegiatan bisnis tanpa cita-cita (*idealisme*) tertentu. Penerbitan pers semata-mata sebagai instrumen menangguk keuntungan ekonomi atau finansial sebesar-besarnya.

Keempat, perkembangan bermacam-macam media baru seperti media *online*, atau *citizen journalism*, dan lain-lain. Selain dapat dilakukan setiap saat oleh setiap orang, berita melalui media *online* dapat diterima dengan cepat dan respons dengan cepat pula

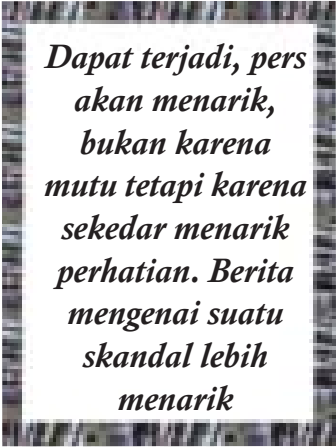
Kelima, persaingan antar media yang tidak disertai dengan etika dan persaingan sehat. Dalam masyarakat demokratik dan kegiatan ekonomi terbuka, persaingan tidak mungkin dihindari. Tanpa etika, tanpa aturan yang menjaga dan sistem penegakan agar persaingan sehat (*fair competition*), persaingan akan menjadi alat saling menghancurkan dan mengorbankan konsumen pers (juga berlaku untuk yang lain).

Tanpa etika, tanpa aturan yang menjaga dan sistem penegakan agar persaingan sehat (fair competition), persaingan akan menjadi alat saling menghancurkan dan mengorbankan konsumen pers (juga berlaku untuk yang lain).

D. Persaingan Usaha Pers

Sejak pers menjadi sebuah industri, laba (keuntungan ekonomi atau finansial) menjadi motif penting mendirikan dan menjalankan perusahaan pers. Salah satu persoalan yang dihadapi adalah persaingan (*business competition*) antar perusahaan pers. Ada beberapa cara yang lazim ditempuh untuk memenangkan persaingan.

Pertama, persaingan harga, yaitu menjual produk semurah-murahnya. Persaingan semacam ini berlaku juga pada pers. Di daerah, ada surat kabar yang dijual dengan harga hanya Rp.1.000,- (kurang dari 10 sen US dollar). Di negara-negara maju - ditempatkan umum atau di kampus surat kabar atau Koran gratis. Hal serupa telah dijalankan di Indonesia. Biaya produksi dan laba didapat dari iklan. TV tertentu di Indonesia dalam masa-masa jeda suatu siaran acap kali menyajikan iklan yang memakan waktu lebih lama dari cerita yang ditayangkan. Setiap waktu jeda, pemirsa harus menunggu lama, karena iklan yang banyak dan panjang. Acap kali pemirsa telah lupa alur cerita yang ditonton. Memang tidak melanggar hukum, karena belum ada peraturan atau petunjuk yang mengatur selingan iklan yang panjang. Bagaimana dengan etik? Disini tidak berlaku konsumen adalah raja, yang perlu dilayani dengan baik. Persaingan dengan memurahkan harga, termasuk persaingan tidak sehat (*unfair competition*). Tujuan akhir persaingan harga bukan sekedar merebut konsumen tetapi sebagai sarana membunuh (mematikan) persaingan.



*Dapat terjadi, pers
akan menarik,
bukan karena
mutu tetapi karena
sekedar menarik
perhatian. Berita
mengenai suatu
skandal lebih
menarik*

Kedua, persaingan mutu, yaitu menyediakan produk yang mempunyai nilai lebih dari produk lain. Untuk pers, produk bermutu bukan hanya berita eksklusif. Tidak kalah penting adalah isi yang disajikan yang meliputi baik konten suatu berita, aneka ragam berita (aneka informasi), bahasa, cara penyajian, dan lain-lain. Dapat terjadi, pers akan menarik, bukan karena mutu tetapi karena sekedar menarik perhatian. Berita mengenai suatu skandal lebih menarik dari suatu bencana, meskipun mutu rendah tetapi menarik, tidak memberikan informasi yang layak, apalagi mendidik akan diberitakan demi meningkatkan *rating*. Sejumlah acara TV menarik (*rating* tinggi), karna mengeksploitasi kecenderungan selera masyarakat, seperti kepercayaan pada klenik, kesaktian atau hal-hal di luar nalar manusia biasa. Cerita tentang hantu di kuburan atau di rumah, dukun sakti, dan lain-lain. Hal semacam ini kalau dilakukan berlebihan, tidak lagi sekedar hiburan, tetapi tidak mendidik. Bahkan sebagai pembodohan publik.

Ketiga, sistem pengelolaan atau manajemen. Salah satu esensi manajemen adalah efisiensi. Di masa persaingan modern, daya tahan dan laba suatu usaha tidak lagi digantungkan pada penguasaan pasar atau penguasaan konsumen yang menghalalkan segala cara, melainkan pada efisiensi pengelolaan usaha. Efisiensi menjadi faktor utama yang menentukan biaya produksi dan biaya distribusi.

Ada beberapa cara mencapai efisiensi - antara lain :

- (1) Keahlian (*expertise*) dan ketrampilan (*skill*). Seorang ahli yang terampil di satu pihak lebih produktif di pihak lain menghemat jumlah tenaga. Produktifitas tidak hanya dalam arti jumlah atau mutu produksi, tetapi juga kreatifitas dalam ide, konsep dan lain-lain yang akan memberi peluang laba perusahaan.
- (2) Ilmu dan teknologi. Penggunaan metode ilmiah dan

teknologi akan menjadi instrumen efektif mencapai efisiensi. Suatu usaha yang menghindari pemakaian ilmu (metode ilmiah) dan teknologi sulit berkembang apalagi efisiensi. Pengelolaan yang efisien dengan

mengkedepankan keahlian, ketrampilan, menggunakan metode ilmiah dan teknologi berlaku juga untuk media. Media (pers) modern tidak mungkin terlepas dari sistem pengelolaan yang efisien untuk memenangkan persaingan secara jujur (*fair*) dan terhormat. Usaha-usaha media yang ditentukan oleh kecepatan, ketepatan, keakuratan, tidak mungkin lepas dari *expertise*, *skill*, *scientific method*, dan *technology*. Hanya dengan memadukan berbagai faktor tersebut dengan baik, dapat diharapkan kemampuan bersaing setiap usaha pers.



***Media (pers) modern
tidak mungkin terlepas
dari sistem pengelolaan
yang efisien untuk
memenangkan persaingan
secara jujur (fair) dan
terhormat***

Sudah waktunya mengakhiri kehidupan pers yang semata-mata mengandalkan selera publik, apalagi semata-mata memanfaatkan selera-selera awam yang tidak akan mendorong kemajuan, berpikir rasional dan realistis. Namun, pengelolaan atas dasar keahlian, penggunaan ketrampilan, dan teknologi membawa konsekuensi. Tidak ada keahlian, ketrampilan, dan teknologi yang handal dengan harga murah. Harus ada kemauan perusahaan media (pers) untuk membagi laba dengan membayar tenaga ahli, tenaga trampil, membeli teknologi dengan bayaran yang layak bahkan tinggi. Disinilah persaingan yang sesungguhnya, yaitu kemampuan merekrut tenaga-tenaga ahli, tenaga trampil, dan teknologi terbaik demi efisiensi dan produktifitas. Dalam kenyataan membayar

secara layak atau tinggi kepada tenaga ahli, tenaga trampil dan teknologi justeru akan melipatkan produktifitas yang akan lebih memperbesar laba. Bukan masanya, suatu perusahaan media mencari laba dengan membayar rendah para wartawan atau karyawan. Apalagi membiarkan mereka melakukan perbuatan tidak terpuji untuk menutupi kebutuhan.

E. Pers, Monopoli, Oligopoli, Kartel, dan Persaingan Tidak Sehat

Persoalan monopoli, oligopoli, kartel, dan persaingan tidak sehat adalah persoalan ekonomi pasar (*market economy*) atau sistem ekonomi yang membenarkan persaingan (kompetisi). Monopoli, oligopoli, kontrol, dan persaingan tidak ada dalam sistem ekonomi negara (*state economy*). Negara adalah satu-satunya pelaku ekonomi. Semua alat produksi, dan penyelenggaraan ekonomi ada di tangan negara. Tidak ada pesaing yang perlu dilindungi.

Bagaimana usaha media atau pers. Sejak tidak ada sistem SIUP (UU No. 40 Tahun 1999), usaha media (pers) terbuka bagi setiap orang. Salah satu akibatnya, timbul persaingan antar usaha media (pers). Persaingan makin meningkat, bersamaan dengan perkembangan media (pers) sebagai industri (*supra*). Media (pers) menjadi bagian dari sistem ekonomi pasar. Sebagai bagian dari ekonomi pasar, usaha media (pers), menghadapi juga persoalan monopoli, oligopoli, kartel, dan kemungkinan persaingan tidak sehat. Selain dapat saling mematikan, membiarkan kemungkinan monopoli, oligopoli, kartel, dan persaingan tidak sehat, akan sangat merugikan kepentingan publik yang menjadi dasar eksistensi pers. Misi media (pers) adalah melayani kepentingan publik.

Kualitas berita dan keterjangkauan oleh sebanyak-banyaknya rakyat adalah tugas utama media (pers). Persaingan merupakan salah

satu cara mewujudkan misi tersebut. Tetapi bersaing secara tidak benar adalah anti persaingan (karena akan mematikan persaingan), dan hal itu bertentangan dengan makna ekonomi pasar, lebih-lebih yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Upaya-upaya pelaku pers, sebagaimana pelaku usaha lainnya, yang melakukan monopoli, oligopoli, kartel, dan persaingan tidak sehat harus dicegah atau diberantas, karena bertentangan dengan sistem ekonomi pasar dan merugikan rakyat banyak.

Dalam rangka mencegah monopoli dan persaingan tidak sehat dalam industri media (pers), sudah semestinya, seperti di negara-negara lain, harus juga tunduk pada undang-undang anti monopoli dan persaingan tidak sehat.

Di Inggris, berdasarkan Fair Trading Act, 1973, ditentukan - antara lain:

- (1) Apabila akuisisi atau merger satu atau lebih surat kabar, yang lebih dari 500.000 eksemplar, harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Perdagangan dan Industri.
- (2) Menteri Perdagangan dan Industri akan memberi persetujuan setelah mendengar pertimbangan Komisi Persaingan (*Competition Commission Monopolies and Mergers Commission*). Komisi Persaingan memeriksa dan memberi pertimbangan akibat akuisisi atau merger tersebut terhadap kepentingan publik. Menteri Perdagangan dan Industri dapat menyetujui suatu akuisisi atau pengambilalihan walaupun belum atau tidak ada pertimbangan dari Komisi Persaingan apabila usaha surat kabar yang bersangkutan secara nyata menjadi sangat tidak ekonomis dan akuisisi atau pengambilalihan merupakan satu kemendesakan (*emergency*) untuk penyelamatan.

Tata cara di atas dimaksudkan agar surat kabar-surat kabar kecil tidak begitu saja dicaplok perusahaan surat kabar besar. Bagaimana kalau bukan akuisisi, *merger*, atau pengambilalihan? Sebuah usaha surat kabar atau usaha TV, membuat bermacam-macam usaha media atau pers di Indonesia dikenal sebutan - misalnya kelompok *Kompas*, kelompok Jawa Pos, atau kelompok *Pikiran Rakyat*. Surat kabar-surat kabar tersebut menerbitkan surat kabar dengan nama tertentu di daerah. Walaupun surat kabar daerah tersebut secara hukum mandiri, tetapi secara terbuka diketahui dimiliki oleh usaha surat kabar “induknya”.

Ada suatu perusahaan TV memiliki atau menguasai lebih dari satu stasiun TV, termasuk menguasai TV-TV lokal. Apakah penguasaan semacam itu merupakan usaha menuju monopoli, oligopoli, atau kartel? Dapat ya, dapat tidak. Dapat ya, kalau penguasaan oleh satu atau beberapa grup bertujuan untuk menguasai pemberitaan atau siaran yang secara berangsur-angsur akan menutup usaha-usaha media (pers) yang lain. Lebih-lebih kalau diikuti dengan persaingan yang tidak sehat, seperti melakukan “*dumping*” yang menggunakan dalih “*cross subsidy*”. Dapat tidak, apabila penguasaan oleh satu atau beberapa grup tidak mempengaruhi atau menghalang-halangi usaha media (pers) yang lain, dan persaingan dilakukan dengan jujur. Konsumen tetap bebas memilih sesuai dengan selera, kegemaran, atau kepentingan masing-masing.

Di luar cara yang disebutkan di atas, (mendirikan atau memiliki lebih dari satu usaha media), tidak tertutup kemungkinan terjadi akuisisi, pengambilalihan atau *merger*. Suatu stasiun TV tanpa harus mengubah nama (tidak boleh karena mempunyai frekuensi yang berbeda), beralih (melalui akuisisi atau *merger*, atau pengambilalihan) sehingga dalam kenyataan dua atau lebih perusahaan TV ada di satu tangan. Hal yang sama dapat terjadi pada usaha surat kabar.

Mengingat usaha media dijalankan melalui suatu bentuk perusahaan (seperti perseroan terbatas). Mengingat pula kemungkinan penguasaan yang bersifat monopoli dan atau persaingan tidak sehat. Karena itu sudah semestinya usaha-usaha media atau pers wajib tunduk (wajib memperhatikan) pada undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Larangan melakukan persaingan usaha tidak sehat tidak hanya diatur undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. KUHPid sudah lama mengatur dan mengancam dengan penindasan perbuatan persaingan tidak jujur. KPPU berwenang mengawasi, untuk mencegah atau menindak usaha-usaha media yang dapat menimbulkan monopoli atau persaingan tidak sehat. Khusus mengenai perusahaan TV, kekuasaan mengawasi dapat dilakukan lebih intensif. Bukan hanya pengawasan atas kemungkinan terjadi monopoli atau persaingan tidak sehat oleh KPPU, tetapi juga menyangkut kebijakan dan isi siaran oleh KPI.

Telah lama diketahui dan diterima, kebebasan - termasuk media (pers), bukan tanpa batas. Pembatasan-pembatasan dilakukan untuk - antara lain :

- (1). *Preserve social harmony and public order;*¹
- (2). *Safeguard certain fundamental standards of public morality;*²
- (3). *Ensure the proper administration of justice ;*³
- (4). *Enable the state to function effectively in the fulfilment of the various public interests for which it is responsible.*⁴

(lihat; Alex Carroll, Constitutional And Administrative Law, 3d ed, 2003 hlm. 461 dst).

¹. Memelihara harmonisasi sosial dan ketertiban umum.

². Menjaga pokok-pokok standar moral publik tertentu.

³. Menjamin lembaga peradilan dapat menjalankan pekerjaannya secara wajar (seperti jaminan kebebasan hakim, dan mencegah *abstruction of justice*).

⁴. Memungkinkan fungsi-fungsi pemerintahan berjalan efektif untuk memenuhi (menjalankan) aneka ragam kepentingan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

Selain asas-asas umum di atas, pembatasan juga meliputi kewajiban menghormati hak-hak pribadi, seperti larangan melakukan pelanggaran privasi (*privacy*), melakukan perbuatan tidak menyenangkan, melakukan fitnah, menimbulkan kesan yang salah terhadap seseorang, menghakimi, memuat berita yang tidak seimbang, dan lain-lain.

F. Penutup.

UU No. 40 Tahun 1999 telah mengatur mengenai syarat-syarat mendirikan perusahaan media (pers) yang meliputi bentuk perusahaan (badan hukum, khususnya perseroan terbatas), syarat permodalan (minimum modal sesuai dengan minimum modal menurut undang-undang perseroan terbatas sebesar Rp.....), syarat pengurus dan lain sebagainya. Dewan Pers telah pula mengeluarkan beberapa keputusan sebagai pedoman perusahaan pers (.....). Pada saat memperingati Hari Pers Nasional (HPN) di Palembang (2010), sejumlah perusahaan media (pers) telah menandatangani Piagam Palembang yang menyangkut kewajiban-kewajiban perusahaan pers (media). Seperti dikemukakan di atas, sudah semestinya pengusaha media (pers) tunduk pula pada ketentuan-ketentuan yang mengatur larangan monopoli, oligopoli, kartel, dan persaingan tidak sehat. Semuanya dimaksudkan untuk menjamin kelangsungan hidup pers, menjamin hubungan kerja yang wajar, antara perusahaan pers dengan karyawan, khususnya wartawan, seperti upah minimum, jaminan kebebasan wartawan dan lain sebagainya.

Jakarta, April 2011

Epilog

Dewan Pers

Tugas, Fungsi dan Program Kerja Dewan Pers 2010 - 2013

A. Fungsi Dewan Pers

Salah satu tugas Dewan Pers yaitu mengembangkan hubungan antara masyarakat, pemerintah, dan pers (UU Pers No. 40 Tahun 1999). Ada beberapa fungsi hubungan antara masyarakat pemerintah, dan pers.

Pertama, menumbuhkan saling pengertian (*mutual understanding*) untuk membangun saling pengertian dan saling menghargai (toleransi). Ada beberapa syarat untuk membangun toleransi.

- (1) Ada persamaan (*equality*). Yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain (*in equal foot*). Perbedaan semata-mata terletak pada perbedaan fungsi, hak, kewajiban, dan tanggung jawab. Di bidang hukum dikenal ungkapan persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Pada dasarnya, rakyat dan pemerintah tunduk pada hukum yang sama (*subject to the same law*) dan forum hukum yang sama (*subject to the forum*), kecuali hukum yang dibentuk secara demokratis menentukan lain (*escape clause*).
- (2) Ada keterbukaan (*transparency*). Publik berhak atas segala akses untuk mengetahui dan memperoleh informasi yang perlu untuk kepentingan diri atau publik. Suatu kepentingan akan ada kalau memiliki *standing* yaitu kepentingan substantif (*substantive interest*). Kalau kepentingan tidak dipenuhi akan

menimbulkan kerugian yang nyata (*the real damage*) bagi yang bersangkutan atau publik. Bagaimana dengan pers? Informasi adalah suatu kepentingan substantif pers. Tanpa memiliki akses informasi, pers sebagai sarana informasi publik tidak dapat berfungsi secara layak.

- (3) Ada kebebasan. Kebebasan hanya akan ada kalau ada persamaan. Demikian sebaliknya. Tanpa persamaan tidak akan ada kebebasan. Di satu pihak, kebebasan dan persamaan saling melindungi (saling menjamin). Di pihak lain saling mengendalikan atau saling mengawasi. Toleransi akan tumbuh dengan sehat apabila ada kebebasan atas dasar persamaan.

Kedua, saling mengawasi. Pemerintah mengawasi masyarakatnya. Masyarakat mengawasi pemerintah. Hubungan saling mengawasi merupakan salah satu fungsi masyarakat demokrasi. Kalau hanya pemerintah yang mengawasi masyarakat, tetapi masyarakat tidak dapat mengawasi pemerintah, akan menuju pada pemerintahan yang sewenang-wenang atau menindas. Demikian pula sebaliknya. Apabila masyarakat berkuasa mengawasi pemerintah, tetapi masyarakat tidak mau diawasi oleh pemerintah, akan menimbulkan anarki atau kekacauan. Hanya dengan kehendak saling mengawasi akan tumbuh hubungan yang wajar antara pemerintah (penguasa) dengan rakyat.

Ketiga, saling menunjang. Masyarakat wajib menunjang usaha-usaha pemerintah untuk mewujudkan tujuan bernegara (cq. Kesejahteraan umum, ketentraman umum, dan keadilan sosial). Pemerintah wajib menunjang dan menghormati hak-hak dan usaha-usaha publik yang bertujuan membangun kemajuan kesejahteraan dan keadilan sosial.

Keempat, mutu kerja dan hasil kerja. Bagi pers, mutu kerja dan hasil kerja tidak lain dari pelaksanaan fungsi pers, khususnya fungsi

informasi, fungsi kontrol, fungsi pendidikan, fungsi memelihara demokrasi yang sehat dan dewasa, serta fungsi mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia yang maju. Fungsi-fungsi ini dapat diwujudkan apabila ada :

- (1) Kompetensi pers yang tinggi.
- (2) Pelaksanaan pelayanan publik yang baik.
- (3) Mampu menjaga kepercayaan publik.
- (4) Sistem penegakkan pers yang efisien dan efektif.
- (5) Kemampuan menjaga independensi.

Hal-hal ini hanya dapat dicapai apakah ada pemahaman yang baik mengenai eksistensi, pers sebagai intitusi publik. Pers harus maju dan leluasa menjalankan fungsinya.

Dewan Pers bukan suatu badan pemerintahan. Dewan Pers tidak menjalankan fungsi kekuasaan dan pemerintahan, melainkan sebuah fungsi publik. Dewan Pers lebih tepat disebut sebagai suatu badan kemasyarakatan (public agency) yang dijamin undang-undang.

B. Kedudukan Dewan Pers

Dewan Pers adalah sebuah badan independen yang dibentuk dan dijamin berdasarkan Undang-Undang.

Walaupun demikian, Dewan Pers bukan suatu badan pemerintahan. Dewan Pers tidak menjalankan fungsi kekuasaan dan pemerintahan, melainkan sebuah fungsi publik. Dewan Pers lebih tepat disebut sebagai suatu badan kemasyarakatan (*public agency*) yang dijamin undang-undang. Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Dewan Pers secara langsung bertanggungjawab kepada publik.

Pengertian independen, tidak hanya bebas dari pengaruh pemerintah atau hubungan lain dalam menjalankan kekuasaannya. Undang-undang dengan menyatakan, pemerintah dilarang mencampuri urusan pers. Independen mencakup juga pengisian jabatan (keanggotaan). Pengisian Anggota Dewan Pers semata-mata dilakukan oleh masyarakat pers yang dilaksanakan organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

Anggota Dewan Pers (9 orang) sebagai representasi wartawan perusahaan pers dan yang mewakili masyarakat. Masing-masing diwakili tiga orang calon-calon anggota terpilih diangkat berdasarkan Keputusan Presiden, untuk masa jabatan tiga tahun. Para anggota dapat dipilih kembali untuk sekali masa jabatan atau paling lama enam tahun.

C. Dewan Pers sebagai Penjaga Etik

Etika adalah penjaga terdepan setiap pekerja profesional. Tidak ada pekerja profesi tanpa disertai kode etik yang berisi kewajiban-kewajiban moral dan disiplin yang wajib dipatuhi dan dijalankan setiap pekerja profesi. Kode etik lazim juga disebut aturan tingkah laku (*code of conduct*) atau aturan disiplin (*code of discipline*) atau aturan etik (*code of ethics*),

Pers adalah sebuah profesi. Karena itu ada Kode Etik Jurnalistik (KEJ) sebagai penuntun moral dan disiplin para pelaku pers. Salah satu wujud etika pers adalah tanggungjawab dan disiplin. Tanggungjawab mencakup kewajiban-kewajiban sosial menghormati hak-hak demokratis, dan hak pribadi orang lain, menghormati nilai, kesusilaan dan keyakinan yang hidup dalam masyarakat.

Dewan Pers adalah pengawas ketaatan atas KEJ yang memutuskan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran Kode Etik Jurnalistik.

Putusan Dewan Pers secara etik wajib ditaati pers, Ketaatan pada etik dan menghormati putusan Dewan Pers merupakan sarana memelihara kepercayaan publik (*public trust*). Selama ini hampir semua pers menaati putusan Dewan Pers.

Sebagai pranata publik, pers hidup dari kepercayaan publik. Hanya dengan mematuhi kode etik, tanggung jawab dan disiplin, kepercayaan publik akan terpelihara.

D. Dewan Pers sebagai Mediator

Persoalan yang dihadapi pekerja profesi adalah kesadaran dan kemauan taat pada asas dan kaidah profesi.

Semua ikatan profesi memiliki lembaga yang menyelesaikan pelanggaran kode etik. Tidak terkecuali di lingkungan perhimpunan organisasi kewartawanan seperti PWI, AJI dan lain-lain. Tetapi majelis-majelis tersebut hanya memutuskan ada atau tidaknya pelanggaran etika, bukan pranata menyelesaikan “persengketaan” yang bersifat hukum. Demikian pula Dewan Pers.

Di seluruh dunia makin berkembang pranata penyelesaian sengketa diluar proses peradilan yang lazim disebut “Alternative Dispute Resolution” (ADR). Ada dua bentuk ADR yang sangat populer yaitu *arbitrase* dan mediasi. Cara-cara penyelesaian menurut ADR, dapat disepakati pada saat mengikat perjanjian atau disepakati setelah ada sengketa. Di Indonesia, *arbitrase* antara lain dijalankan oleh BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia). Mediasi dijalankan baik melalui pengadilan atau diluar pengadilan.

Pilihan ADR karena berbagai pertimbangan antara lain :

- 1). Waktu lebih singkat.
- 2). Biaya lebih murah.

- 3). Penyelesaian didasarkan pada kesepakatan (permusyawaratan) yang dikenal dengan sebutan *win-win solution*.
- 4). Saling menjaga reputasi dan memelihara hubungan kemitraan antara pihak yang bersengketa.

Di berbagai negara seperti Swedia ada badan mediasi pers melalui ombudsman pers. Di Indonesia dijalankan Dewan Pers. Dari berbagai keluhan atau keberatan yang diajukan (melalui) Dewan Pers, sampai saat ini, penyelesaian melalui mediasi sangat efektif menyelesaikan keluhan masyarakat terhadap pers. Jarang sekali mediasi melalui Dewan Pers yang gagal. Ada yang dapat diselesaikan dengan cepat. Ada yang membutuhkan waktu. Perlu pula dicatat, dari berbagai keluhan masyarakat dan temuan Dewan Pers ternyata didapati $\pm 80\%$ pelanggaran KEJ oleh pers (pelanggaran kecil dan besar). Bahkan ada wartawan yang melakukan kekerasan, memaksa, pelanggaran hak-hak pribadi sumber. Selain itu ada pula “kecengengan” para wartawan yang berlandung di balik kemerdekaan pers dengan dalih dan tingkah laku sumber menghalangi tugas-tugas jurnalistik. Kecengengan-kecengengan dan tingkah laku yang tidak layak tersebut dapat mempengaruhi sikap publik terhadap pers. Pada saat pers benar-benar menghadapi ancaman serius terhadap kemerdekaan pers seperti penganiayaan, pembunuhan atau ancaman serius lainnya, publik tidak memberikan simpati atau menganggap peristiwa-peristiwa semacam itu hal biasa. Bahkan mungkin ada yang dalam hati mengatakan “rasakan”.

E. Dewan Pers sebagai Penjaga Kemerdekaan Pers

Tidak ada perdebatan mengenai kemestian kemerdekaan pers dalam demokrasi dan hak asasi manusia. Tetapi jaminan normatif dan filosofis sama sekali tidak menjamin realitas kemerdekaan pers. Seperti halnya demokrasi atau hak asasi, kemerdekaan pers akan

ditopang oleh tingkah laku masyarakat, tingkah laku pelaku politik, tingkah laku pemerintahan, tingkah laku pelaku ekonomi, termasuk tingkah laku pers itu sendiri. Ada dua perspektif agar kemerdekaan pers menjadi kenyataan:

Pertama, perspektif eksternal yaitu dari penyelenggara kekuasaan dan masyarakat. UU Pers telah mengatakan, antara lain: terhadap pers nasional tidak dikenakan pembredelan, atau pelarangan siaran. Tidak ada lagi pranata SIUPP sebagai syarat mendirikan usaha penerbitan pers. Walaupun demikian, tidak berarti tidak akan ada upaya pembatasan kemerdekaan pers. Pembatasan kemerdekaan pers dapat dilakukan secara tidak langsung, misalnya melalui UU Keamanan Nasional (belum ada), UU Intelijen (sudah diproses), ketentuan-ketentuan yang mengecualikan keterbukaan informasi (UUKIP), UU Keadaan Darurat dan lain-lain. Dapat pula dilakukan dengan cara-cara lain yang akan mengakibatkan pers menjadi *dependence* kepada penguasa. (kerjasama perusahaan pers dengan penguasa atau, oleh perusahaan pers yang bermaksud perlindungan kepentingan ekonomi perusahaannya).

Dalam demokrasi, pembatasan juga suatu kemestian. Tidak ada kemerdekaan atau kebebasan tanpa batas. Kebebasan seseorang berbatasan dengan kebebasan orang lain. Negara berwenang mengatur dan menentukan pembatasan. Tetapi pembatasan dalam demokrasi harus memenuhi beberapa syarat:

- 1). Kepastian obyek yang dibatasi. Tidak boleh mulur-mungkut (*elastic*). Penguasa tidak boleh diberi wewenang menentukan sendiri isi pembatasan. Isi pembatasan harus dipandang sebagai suatu keterpaksaan untuk suatu tujuan yang bertalian dengan kepentingan umum. (*Compelling end*). Kepentingan keamanan, kepentingan kerahasiaan harus demi kepentingan umum bukan untuk melindungi kepentingan penguasa.
- 2). Kepastian tata cara melaksanakan pembatasan yang

dibenarkan oleh hukum. Tidak boleh dilakukan dengan sewenang wenang. Misalnya tidak melanggar azas *the right to be heard, the right to appeal*.

- 3). Kepastian pembatasan waktu. Suatu pembatasan hanya berlaku untuk jangka waktu. Suatu pembatasan karena kedaruratan berakhir pada saat tidak ada lagi keadaan yang menimbulkan kedaruratan
- 4). Kepastian alasan-alasan pembatasan, seperti keamanan nasional Pembatasan yang terjadi karena keadaan darurat harus dapat menunjukkan suatu keterpaksaan (*compelling end*) dan atau suatu ancaman nyata (*clear and present danger*).
- 5). Kepastian wewenang yaitu badan atau pejabat yang berwenang menentukan pembatasan.

Kedua, perspektif internal yaitu dalam lingkungan komunitas pers sendiri. Dalam lingkungan (komunitas) pers, pengertian kemerdekaan pers tidak hanya sebuah hak untuk dinikmati. Pers juga berkewajiban (bertanggung jawab) memelihara kemerdekaan pers. Baik sebagai sub sistem bernegara (*the fourth power*) maupun sebagai lembaga sosial, pers harus senantiasa mengingat tanggung jawab terhadap orang lain, terhadap masyarakat dan bangsa. Kebebasan yang tidak disertai kewajiban akan memusnahkan kebebasan itu sendiri. Apa yang dilakukan Dewan Pers untuk menjaga kemerdekaan pers? Dewan Pers melakukan antara lain:

- 1). Upaya Keluar
 - a. Menghindarkan pers dari jeratan hukum pidana. Upaya ini dilakukan dengan menjalin kerjasama dengan penegak hukum agar sungguh-sungguh memperhatikan Undang-Undang Pers.

- b. Mendorong seseorang, atau sekelompok orang, termasuk badan pemerintahan atau negara yang merasa dirugikan oleh suatu berita atau siaran agar menggunakan ketentuan-ketentuan Undang Undang Pers seperti hak jawab, hak koreksi atau mediasi. Apabila pihak-pihak yang bersengketa merasa sangat dirugikan dan tetap menuju pada proses hukum, didorong untuk menggunakan tata cara keperdataan (atas dasar *onrechtmatigedaad*).
- c. Menyediakan tenaga-tenaga ahli yang mengetahui seluk beluk pers, untuk membantu penegak hukum ketika memeriksa atau menyingkapkan perkara yang berkaitan dengan perbuatan jurnalistik.
- d. Ikut melakukan investigasi atau upaya-upaya lain ketika terjadi tindak kekerasan atau perbuatan-perbuatan yang dengan sengaja menghalangi pelaksanaan fungsi pers (pelaksanaan tugas jurnalistik).
- e. Terus menerus mengamati dan mengikuti pembentukan peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah yang dapat menghalangi kemerdekaan pers.

Kewajiban pers untuk memelihara dan melindungi sendiri kemerdekaan pers. Kewajiban itu tidak semata-mata untuk selalu mengedepankan kemerdekaan pers sebagai hak, tetapi sebagai suatu kewajiban untuk menjalankan pers sesuai dengan tuntutan peradaban dan kedewasaan berdemokrasi yang menjadi salah satu sumber kemerdekaan pers.

2). Upaya Kedalam.

Upaya kedalam dilakukan antara lain dengan menanamkan kepada pers.

- a. Kemerdekaan pers bukan suatu kebebasan tanpa batas. Bukan kebebasan sekedar kebebasan. Pers harus menjalankan kewajiban-kewajiban KEJ, tunduk pada hukum (setiap orang termasuk pers wajib tunduk pada hukum). Kemerdekaan Pers tidak menempatkan pers ada diatas hukum atau kebal hukum. Pers yang sehat dan dipercaya publik, bukan hanya ditentukan produk yang bermutu, tetapi, wajib menghormati segala pranata kode etik dan hukum, serta hak-hak publik.
- b. Kewajiban pers untuk memelihara dan melindungi sendiri kemerdekaan pers. Kewajiban itu tidak semata-mata untuk selalu mengedepankan kemerdekaan pers sebagai hak, tetapi sebagai suatu kewajiban untuk menjalankan pers sesuai dengan tuntutan peradaban dan kedewasaan berdemokrasi yang menjadisalah satu sumber kemerdekaan pers.

F. Dewan Pers sebagai Pranata Pendidikan Pers

Pendidikan pers meliputi pendidikan untuk kalangan pers dan pendidikan masyarakat mengenai pers.

- a. Pendidikan untuk kalangan pers (khususnya wartawan). Pendidikan ini terutama berkaitan dengan peningkatan kompetensi (kompetensi pengetahuan dan ketrampilan jurnalistik dan kompetensi etik). Pendidikan dilakukan dengan cara-cara antara lain:

- 1) Menyelenggarakan secara teratur pelatihan-pelatihan, lokakarya, seminar dan lain-lain. Pelatihan dilakukan sendiri oleh Dewan Pers atau bekerjasama dengan lembaga pendidikan pers (seperti LPDS) atau asosiasi wartawan (PWI, AJI, ATVSI, PRSNI, dll), kerjasama atau bantuan luar negeri.
 - 2) Uji kompetensi. Sebagai tindak lanjut dari berbagai pelatihan kompetensi, pada saat ini sedang dilakukan proses uji kompetensi yang akan membedakan klasifikasi wartawan. Uji kompetensi dikecualikan bagi wartawan senior yang sudah lama dikenal di kalangan pers atau publik.
- b. Pendidikan pers untuk masyarakat. Pendidikan dilakukan dalam rangka membangun kesadaran masyarakat dan aparat pemerintah mengenai pers (kemerdekaan pers, fungsi pers, hubungan pers dan publik, hak-hak publik atas pers dan lain-lain). Pendidikan dilakukan antara lain dengan menyediakan website Dewan Pers, pertemuan-pertemuan dengan perangkat pemerintah di daerah, mengadakan kerjasama dengan radio dan televisi untuk siaran mengenal pers dan Dewan Pers.
- c. Dalam rangka pendidikan pers, Dewan Pers memberikan perhatian khusus terhadap kegiatan pers mahasiswa. (sebagai konsumen pers, sebagai pekerja pers, atau sebagai aktifitas pers kampus), Kegiatan pers, di kalangan mahasiswa sangat penting dalam rangka memupuk (menyiapkan) kaum sarjana intelektual, tenaga-tenaga professional pers (bagi mereka yang memiliki pekerjaan pers) dan memupuk (menyiapkan) kaum sarjana yang demokratis, bebas dan kreatif yang akan menjadi mesin utama mendorong perubahan dan kemajuan masyarakat.

G. Dewan Pers dan Kerjasama Luar Negeri

Selain melalui berbagai kerjasama dalam negeri. Dewan Pers makin mengembangkan kerjasama luar negeri. Bukan sekedar untuk memperkenalkan Dewan Pers dan pers Indonesia. Berbagai hubungan dan kerjasama luar negeri dimanfaatkan untuk pelatihan pers dan lain-lain. Dewan Pers telah memberikan dorongan kepada komunitas wartawan di Timor Leste, Malaysia, Taiwan untuk membentuk Dewan Pers di negeri mereka masing-masing. Australia telah membantu pelatihan pers Indonesia. Dewan Pers telah menandatangani MoU dengan Dewan Pers India. Telah pula secara teratur diadakan seminar internasional yang disebut *Bali Media Forum* dan lain-lain.

Jakarta, Mei 2011,

