

HUKUM PERS
DALAM
KETATANEGARAAN
INDONESIA

HUKUM PERS
DALAM
KETATANEGARAAN
INDONESIA

Dr. H. Syafriadi, S.H., M.H.

Suluh Media

Hukum Pers dalam Ketatanegaraan Indonesia

oleh Dr.H. Syafriadi, S.H., M.H.

Suluh Media

Hak Cipta © 2018 pada penulis

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Telp: 0274-889398; 0274-882262; Fax: 0274-889057

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Tajuk Entri Utama: Syafriadi

Hukum Pers dalam Ketatanegaraan Indonesia/Syafriadi

- Edisi Pertama. Cet. Ke-1. - Yogyakarta: Suluh Media, 2018
xvi + 264 hlm.; 25 cm

Bibliografi.: 223 - 238

ISBN : 978-602-8610-53-7

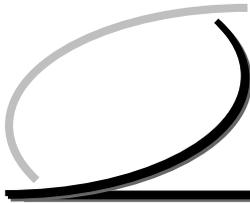
E-ISBN : 978-602-8610-54-4

1. Pers

I. Judul

323.4

Semua informasi tentang buku ini, silahkan scan QR Code di cover belakang buku ini



KATA PENGANTAR

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.

Sistem Pers dalam suatu negara sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang dianut oleh negara bersangkutan. Begitu pun dengan Indonesia. Sejak terjadi perubahan pada sistem pemerintahan di Indonesia, dari otoritarian ke demokratis, sistem pers juga ikut berubah. Perubahan tersebut ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers. Diantara perubahan mendasar dari sistem pers itu menyangkut kebebasan memperoleh informasi yang di dalam undang-undang disebut sebagai wujud dari kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 2 UUPers ditegaskan, *“Kemerdekaan Pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum”*. Pada Pasal 4 disebutkan pula, *“Kemerdekaan Pers dijamin sebagai hak asasi manusia”*.

Kemerdekaan pers merupakan pilar penting dalam demokrasi. Artinya, kualitas demokrasi sangat ditentukan oleh pers yang bebas. Bangunan demokrasi tidak akan berdiri kokoh apabila tidak ditopang oleh kemerdekaan pers. Sejarah ketatanegaraan Indonesia telah membuktikan bahwa pers yang terbelenggu karena berada dalam sistem yang otoritarian pada akhirnya menjadikan demokrasi tak lebih dari sekedar basa basi, hanya manis ketika diucapkan tetapi pahit dalam pelaksanaannya.

Undang-Undang Pers merupakan undang-undang yang berwatak demokratis karena regulasi ini lahir dari sistem pemerintahan yang

demokratis. Ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor. 11 tahun 1966 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pers dan undang-undang sesudahnya, yakni UU Nomor 21 tahun 1982 yang lahir dalam sistem pemerintahan yang non demokratis. Dalam teori pers libertarian dari Fred S. Siebert, pers bebas itu adalah hasil perjuangan individualisme yang menentang kekuasaan yang otoriter. Inilah yang kita alami di Indonesia, kebebasan pers yang kita nikmati sekarang merupakan perjuangan panjang dari rakyat untuk penegakan demokrasi setelah 32 tahun Indonesia berada dalam sistem pemerintahan yang otoriter.

Di Era Reformasi, pers tumbuh dan berkembang bahkan berefouria dengan kebebasannya. Kebebasan pers dalam mencari, mengolah sampai menyebarluaskan informasi ke masyarakat, telah menjadikan pers sebagai pilar penting dalam demokrasi. Pers disebut-disebut sebagai pilar demokrasi keempat (*the fourth of estate*) setelah teori trias politica. Akan tetapi, usai kemerdekaan pers memperoleh ruang gerak sebebaskan-besannya kekuatiran pun muncul. Pers seakan “lepas kendali” karena sering kebablasan dalam memposisikan peran strategisnya sebagai lembaga sosial kontrol sehingga muncullah dua terminologi yang saling bersebrangan, yakni kebebasan pers atau kebablasan pers?

Munculnya stigma pers “kebablasan” tidak dapat dipisahkan dari kebebasan pers yang lepas kendali, ditambah lagi longgarnya regulasi yang mengatur masalah pers. sehingga terdapat semacam kesalah-pahaman dalam menerapkan kebebasan pada praktik jurnalistik.

Secara universal, kebebasan pers dalam menjalankan fungsinya tidak dapat dipisahkan dari tanggung jawab sosialnya kepada masyarakat. Teori tanggung jawab sosial lahir setelah teori libertarian gagal memahami masalah-masalah internal pers dan ingin mengatasi kontradiksi antara kebebasan media dengan tanggung jawab sosialnya, dan berusaha menyempurnakan performa pers.

Undang-Undang Pers juga menekankan hal yang sama, yakni pentingnya tanggung jawab sosial pers. Ini, antara lain, dapat diamati dari sejumlah pasal yang menegaskan bahwa Pers Nasional mempunyai fungsi

sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial (Pasal 3 ayat 1), kemudian “*Pers Nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah*” (Pasal 5 ayat 1), serta “*Pers wajib melayani hak jawab*” (Pasal 5 ayat 2), dan lain-lain. Di samping tanggung jawab yang tertera dalam undang-undang, Kode Etik Jurnalistik juga memahamkan hal yang sama kepada wartawan, yakni bagaimana wartawan mengemban dua hal sekaligus, yaitu kebebasan yang disertai dengan tanggung jawab. Artinya, Kebebasan pers dijalankan dengan bingkai moral, etika dan hukum sehingga kemerdekaan itu merupakan kemerdekaan yang disertai dengan kesadaran akan pentingnya penegakan supremasi hukum.

Sayangnya tanggung jawab yang besar itu tidak disertai dengan *resources* yang memadai. Sumber daya manusia wartawan yang mengemban amanah sebagai seorang yang profesional banyak yang belum kredibel. Kondisi ini makin dipersulit dengan kondisi perusahaan pers yang belum sepenuhnya mampu memberi kesejahteraan memadai kepada wartawan sehingga sangat sulit bagi wartawan untuk menjunjung tinggi profesinya, dan menjalankan profesi itu secara bermartabat. Munculnya pers abal-abal yang dalam satu dekade terakhir menjadi pembicaraan serius di kalangan masyarakat, ikut pula merusak iklim kebebasan pers yang telah diamanahkan oleh konsitusi.

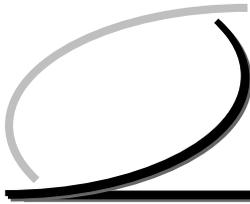
Menghadapi kondisi demikian pers memang mengalami pilihan yang sangat dilematis. Satu sisi setelah Undang-Undang Pers diundangkan, masyarakat pers dibuai *euforia* oleh kebebasan karena baru saja keluar dari sistem otoritarian yang membelenggu pers, di lain sisi *euforia* itu telah dimanfaatkan sebagian orang yang berusaha memanfaatkan iklim kebebasan dengan cara-cara yang tidak profesional. Tantangan lain yang juga tak kalah hebat dihadapi pers adalah munculnya media sosial dalam berbagai varian. Untuk dapat keluar dari kondisi yang dilematis itu masyarakat pers perlu mengkonsolidasikan diri memperkuat kedudukannya dalam konstitusi sehingga pilar demokrasi itu dapat terus mengawal jalannya demokratisasi dan pemerintahan.

Buku "*Hukum Pers dalam Ketatanegaraan Indonesia*" yang ditulis Dr. H. Syafriadi, S.H., M.H., ini dapat menjadi salah satu referensi menuju ke arah sana. Saya mengenal penulis tidak saja sebagai Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, akan tetapi seorang wartawan yang telah menekuni profesinya sejak ia masih kuliah di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Bahkan ketika saya masih aktif menjadi anggota DPRD Provinsi Riau, ia juga sering menjadikan saya sebagai nara sumber berita untuk konsumsi media yang diasuhnya. Profesi jurnalistik bagi penulis, seakan sudah mendarah daging karena ke mana pun ia beralih profesi, dunia wartawan tetap melekat pada dirinya termasuk saat yang bersangkutan terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten Kampar. Bahkan studi S2 dan S3 nya di UII Yogyakarta dan Unisba Bandung secara berkesinambungan mengkaji masalah-masalah kemerdekaan pers.

Semoga Penulis tidak pernah berhenti menulis untuk bidang-bidang lain dari hukum ketatanegaraan dalam mengisi dan memperkaya referensi hukum di Republik yang kita cintai ini. Tahniah kepada Penulis yang telah berkarya untuk penerbitan buku ini.*

Pekanbaru, Desember 2017

Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.



KATA PENGANTAR

Syukur *alhamdulillah*, atas rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku ini yang tentu saja materi dan pembahasannya jauh dari kekurangan dan kesempurnaan. Buku ini lahir bertitik pangkal dari pengalaman penulis yang menekuni dua profesi sekaligus, yakni sebagai tenaga pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (UIR) Pekanbaru, dan sebagai jurnalis yang penulis jalani sejak menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.

“Hukum Pers dalam Ketatanegaraan Indonesia” memuat empat bab pembahasan. Bab 1 Pendahuluan, Bab 2 Pers, Dalam Perspektif Demokrasi dan Hak Asasi Manusia, Bab 3 Kemerdekaan Pers Dalam Ketatanegaraan Indonesia, dan Bab 4 Kemerdekaan dan Tanggung jawab Sosial Pers. Terbitnya buku ini diharapkan dapat melengkapi kepustakaan buku-buku Hukum Pers lain, yang terbit lebih awal seiring dengan dinamika Pers Indonesia di era demokratisasi.

Sejak Reformasi, tahun 1998, pers telah membuktikan peran dan fungsinya sebagai kekuatan strategis (*sosial control*). Tak berlebihan bila kemudian, nilai strategi itu memposisikan pers menjadi pilar keempat setelah eksekutif, legislatif dan yudikatif. Peran dan fungsi pers, tidak saja terasa di era Reformasi. Di era-era sebelumnya, pers telah teruji menjadi alat revolusi yang mampu mengobarkan semangat perjuangan,

mengokohkan persatuan menuju Indonesia merdeka. Pasca kemerdekaan, pelakonan peran dan fungsi pers sejalan dengan sistem politik yang berlaku di Republik ini.

Di masa Orde Lama, masa Pemerintahan Demokrasi Liberal (1950-1959), pers sempat menikmati kebebasan dengan dicantumkannya kata *kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan* dalam Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945. Sayangnya masa "keemasan" liberalisasi pers itu hanya bertahan hingga tahun 1959 setelah Pemerintah membreidel puluhan surat kabar dan menutup kantor berita. Lalu memberlakukan keadaan darurat perang yang dikenal dengan SOB (*Staat van Oorlog en Beleg*).

Masa Orde Baru, 1966-1998, sejarah perkembangan pers mengalami pasang surut. Di awal Orba, misalnya, Pemerintah memberi kebebasan kepada pers. Akan tetapi 'bulan madu' pers dengan Pemerintah itu hanya berlangsung beberapa tahun saja apalagi dengan diterbitkannya UU No. 11/1966. Undang-undang tentang Pokok-pokok Pers ini seolah memberi jaminan bahwa Pemerintah tidak melakukan penyensoran dan pemberedelan.

Lalu muncul UU No. 21 Tahun 1982. Sebelum UU ini lahir sejarah pers Indonesia ditandai lembaran hitam dengan diberedelnya 12 penerbitan dalam Peristiwa Malari. Sebelumnya 50 kali pembreidelan terjadi di tahun 1971 dan 40 kali di 1972. Orde Baru juga membatalkan SIUPP sejumlah media karena pemberitaannya dianggap menyerang rezim berkuasa. Akibatnya *social control* pers berjalan tidak efektif lantaran kuatnya campur tangan Pemerintah. Pembredelan, penyensoran dan tindakan-tindakan lain anti pers membuat pers seperti mati suri mendorong demokratisasi. Liberalisasi pers baru mencapai punca setelah tumbanganya Orde Baru, berganti ke Orde Reformasi. Setahun setelah Reformasi terbit Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Liberalisasi pers tak terlepas dari perubahan iklim politik pada sistem politik Indonesia dari sistem politik otoriter ke sistem politik yang demokratis. Konfigurasi politik yang demokratis telah melahirkan produk

hukum pers yang populis, atau hukum pers yang demokratis dimana hubungan keduanya bagai dua sisi mata uang logam. Kendati demikian, kebebasan pers harus tetap dijalankan dengan bingkai moral, etika dan hukum sehingga kemerdekaan itu disertai dengan kesadaran pentingnya penegakan supremasi hukum. *"Jurnalistik disamping membutuhkan orang-orang yang berani juga memerlukan orang-orang bermoral."* Kata Joseph Pulitzer.

Akhirnya dengan tulus ikhlas, penulis mengharapkan kritik dan saran dari pembaca untuk kesempurnaan buku ini. Kepada PT. Graha Ilmu yang telah menerbitkan buku ini, penulis ucapkan terima kasih. Ucapan terima kasih yang sama, penulis sampaikan kepada Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L., Rektor Universitas Islam Riau yang tiada henti mendorong penulis menulis. Juga Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., MHum yang telah memberi pengantar atas terbitnya buku ini. Buku ini penulis persembahkan untuk Ibunda Hj. Yusnimar yang sampai di usia senjanya tiada henti berdoa untuk kesuksesan penulis, serta untuk istri tercinta Dra. Hj. Hasriyanti, ananda Ahmad Rizki Muharram, SH, Puteri Salsabilla, Nurul Fajri Rahmadhani, Tabitha Sarah Maudina dan Ahmad Gilang Ramadhan yang dengan sabar mengikhhlaskan waktu-waktunya penulis gunakan untuk merampungkan penulisan buku ini.

Semoga buku ini memberi kontribusi positif bagi mahasiswa, masyarakat, pemerintah dan kalangan pers sendiri.*

Pekanbaru, Akhir Desember 2017

Penulis

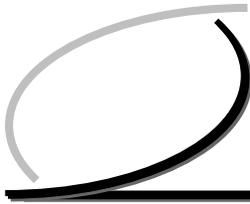
Dr. H. Syafrjadi, S.H., M.H.



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.	v
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 PERS, DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN HAK ASASI MANUSIA	15
2.1 Pengertian Demokrasi	15
2.2 Konsepsi Demokrasi	22
2.3 Demokrasi dan Kemerdekaan Pers	30
BAB 3 KEMERDEKAAN PERS DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA	67
3.1 Pengertian Pers	67
3.2 Kemerdekaan Pers dalam Hukum Tata Negara	70
3.3 Pasang Surut Kemerdekaan Pers dalam Ketatanegaraan Indonesia	89
3.4 Kemerdekaan Pers Pasca Kemerdekaan Indonesia	92
3.5 Kemerdekaan Pers Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1966	103
3.6 Kemerdekaan Pers Berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 1982	109

3.7	Kemerdekaan Pers Berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 1999	113
3.8	Kemerdekaan Pers dalam Konfigurasi Politik Indonesia	122
BAB 4	KEMERDEKAAN DAN TANGGUNG JAWAB SOSIAL PERS	137
4.1	Pengertian dan Makna Kemerdekaan Pers	137
4.2	Implementasi Kemerdekaan Pers di Indonesia	145
4.3	Pelaksanaan Fungsi Kemerdekaan Pers di Indonesia	159
4.4	Keterbukaan Informasi dalam Kaitannya dengan Kemerdekaan Pers	167
4.5	Tanggung Jawab Pers Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999	172
4.6	Kemerdekaan Pers yang Bertanggung Jawab	180
4.7	Hak Jawab Sebagai Wujud Tanggung Jawab Sosial Pers	188
	DAFTAR PUSTAKA	223
	LAMPIRAN	239
Lampiran 1	Undang-Undang Pers	241
Lampiran 2	Kode Etik Jurnalistik	259



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Jenis-jenis Hak Asasi Manusia	48
Tabel 3.1	Perbandingan Kemerdekaan Pers Menurut Konstitusi Indonesia	79
Tabel 3.2	Hubungan Berlakunya UUD dengan Sistem Politik	93
Tabel 3.3	Peraturan Lama dan Peraturan Baru di Bidang Pers	116
Tabel 3.4	Perbandingan Undang-undang Pers	117
Tabel 3.5	Keadaan Kedaulatan Rakyat dengan Kemerdekaan Pers	123
Tabel 3.6	Karakter Kemerdekaan Pers dalam Ketatanegaraan	125
Tabel 4.1	Tindakan Pemerintah Terhadap Pers (Demokrasi Liberal)	181
Tabel 4.2	Tindakan Pemerintah Terhadap Pers (Demokrasi Terpimpin)	181
Tabel 4.3	Perbandingan UU Pokok Pers, UU Pers dan KUHP	185
Tabel 4.4	Fakta Jurnalistik yang Diancam KUHP	187

BAB 1

PENDAHULUAN

Upaya memahami pola dan gaya pers pada suatu negara, banyak dilatari falsafah dan ideologi negara tersebut. Langkah ini dilaksanakan bertolak dari anggapan bahwa falsafah *mengejawantah* dalam berbagai produk perundang-undangan yang mengatur sistem sosial politik dan kebijaksanaan informasi negara. Selanjutnya ketentuan dalam undang-undang tersebut dijabarkan dalam peraturan-peraturan pelaksanaan yang secara langsung mengatur dan memengaruhi budaya politik dan kehidupan pers.¹ Pers berperan dalam menjaga tatanan publik tetap berada dalam koridor normatif dan nilai.²

Demokrasi dan demokratisasi tidak hanya membutuhkan kuatnya eksistensi pers sebagai kekuatan keempat, akan tetapi sekaligus membutuhkan sinergi positif untuk saling memberikan kontribusi yang terbaik. Dengan kebebasan pers yang tepat dan terukur, seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan demokrasi dapat dikontrol supaya tetap berjalan pada "jalan yang lurus dan benar".³ Pers juga seharusnya memperjuangkan keadilan dan kebenaran. Berdasarkan fungsi dan peranan pers yang demikian, lembaga pers sering disebut sebagai pilar keempat demokrasi (*the fourth estate*) setelah legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pers selalu melakukan pembentukan opini publik yang potensial dan efektif. Fungsi itu baru dapat dijalankan secara optimal apabila terdapat jaminan kebebasan pers dari pemerintah.⁴ Dalam paradigma demokrasi, dengan

memposisikan pers sebagai *the fourth estate*, menurut Sabam Leo Batubara, diharapkan tidak saling subordinasi atau mengkooptasi, melainkan saling mendukung, setara dan menghormati kemandirian masing-masing.⁵ Untuk sebuah negara demokratis, kemerdekaan pers adalah keharusan karena tanpa kemerdekaan pers, tidak akan pernah ada negara yang demokratis. Dasar penting dari sebuah sistem negara yang demokratis adalah kepercayaan besar pada masyarakatnya. Masyarakat dianggap dapat mengatur dirinya, intervensi negara dilakukan secara terbatas, terutama pada hal-hal yang menyangkut kehidupan masyarakat banyak. Itulah sebabnya kemerdekaan pers sangat penting karena lewat kemerdekaan pers partisipasi masyarakat dapat terjamin.⁶ Dengan kata lain, kebebasan pers adalah pengawal (*palladium*) dari hak-hak sipil, politik dan agama warga negara. Mereka yang peduli terhadap hal-hal terakhir harus berjuang sekuat tenaga untuk mempertahankan hal utama. Kebebasan pers tidak sekedar urusan kebebasan yang memilikinya, melainkan tumpuan kebebasan masyarakat. Terlalu mahal harganya untuk dikorbankan demi pelampiasan dendam perseorangan atau kepentingan yang sesaat.⁷

Demokrasi (*democracie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan⁸ negara yang tertinggi di mana sumber kekuasaan negara yang tertinggi adalah kekuasaan (ke)rakyat(an) yang terhimpun melalui suatu majelis yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gesamtstaatsgewalt liegt allein bei der majelis*).⁹ Dalam ucapan Abraham Lincoln, demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*a government from the people, by the people, and for the people*), artinya pemerintahan oleh mereka yang diperintah.¹⁰ Kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik, tetapi keduanya tidak sama. Demokrasi sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga mencakup seperangkat praktik dan prosedur yang terbentuk melalui sejarah panjang dan sering berliku.¹¹

Jacob Oetama menjelaskan, demokrasi mempunyai prinsip pokok, yakni martabat manusia dan hak-hak asasi yang dihormati dan dilindungi tanpa diskriminasi. Demokrasi juga memiliki apa yang disebut sebagai hak-hak sipil yang dijamin secara konstitusional, di antaranya hak akan

kebebasan.¹² Kebebasan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi salah satu unsur penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis. Dalam hubungan dengan kemerdekaan pers, menurut Sabam Leo Batubara, Amerika Serikat merupakan salah satu contoh negara penganut paham demokrasi, yang setelah negara itu merdeka dari Inggris pada tanggal 4 Juli 1766, penyelenggara kekuasaan selalu taat asas untuk mewujudkan kemajuan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Kongres AS yang terdiri dari *the House of Representatives* dan *the Senate*, membuat undang-undang yang memajukan dan mensejahterakan rakyat, dan *perform* mengontrol pemerintah.¹³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi modern dan demokratis menampung masalah kemerdekaan pers dalam Pasal 28 yang dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Setelah perubahan UUD 1945, pasal tersebut berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". berbunyi, "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Istilah "kemerdekaan" dalam rumusan pasal ini mengandung dua pengertian, yakni *freedom of speech* dan *freedom of the press*. Kebebasan yang pertama adalah kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum, sementara kebebasan yang kedua merupakan kebebasan pers. Dalam Amandemen UUD 1945 pada Agustus 2000, rumusan Pasal 28 itu diperluas ke dalam beberapa pasal, dan materi yang berkaitan dengan informasi dan komunikasi tertuang di dalam Pasal 28F yang berbunyi, "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

"Kemerdekaan" adalah keadaan (hal) berdiri sendiri (bebas, lepas, tidak terjajah lagi, dan sebagainya).¹⁴ Jacob Oetama menyatakan, bahwa

“kebebasan pers itu rumit, pelik dan penuh tanggung jawab”.¹⁵ Pernyataan tersebut cukup beralasan disebabkan luasnya terma “kebebasan”, dan kebebasan itu sendiri sangat bergantung pada sudut pandang siapa yang mendefenisikannya.¹⁶

Pers berasal dari perkataan Belanda *pers* yang artinya menekan atau mengepres. Kata *pers* merupakan padanan dari kata *press* dalam bahasa Inggris yang juga mengandung pengertian menekan atau mengepres. Secara harfiah kata *pers* atau *press* mengacu pada pengertian komunikasi yang dilakukan dengan perantara barang cetakan. Akan tetapi, sekarang kata *pers* atau *press* ini digunakan untuk merujuk semua kegiatan jurnalistik, terutama kegiatan yang berhubungan dengan menghimpun berita, baik oleh wartawan media cetak, elektronik maupun *online*.

Menurut Hikmat Kusumaningrat dan Purnama Kusumaningrat, falsafah pers disusun berdasarkan sistem politik yang dianut oleh masyarakat di mana pers bersangkutan hidup. Falsafah pers yang dianut Indonesia yang sistem politiknya demokratis berlainan dengan falsafah pers yang dianut Myanmar yang militeristis.¹⁷ Sistem politik suatu negara sangat menentukan bagaimana sistem media massa tersebut berperan, dan sangat dipengaruhi oleh ideologi yang dalam arti luas sering disebut filsafat sosial. Mengutip Jamhur Poti, Atie Rachmiate mengatakan, dalam filsafat sosial hubungan manusia dengan negara dibagi menjadi dua yaitu:¹⁸

1. *Rasional*: hubungan manusia dan negara liganiter atau setara, dalam hal ini manusia mampu eksis secara individu, maka dari itu ia menuntut kebebasan yang sebebaskan-bebasnya, namun demikian pada umumnya manusia selalu menempatkan dirinya secara proposional, tahu kapan saatnya untuk bebas dan tidak.
2. *Absolutisme*: cara pandang manusia yang tidak akan eksis bila tidak ada kelompok. Adanya sistem otoritarian, manusia tidak ada apa-apanya tanpa kelompok. Contoh nyata sistem otoritarian diterapkan di negara Malaysia. Dari pola hubungan ini, dapat diambil kesimpulan bahwa sistem media massa dipengaruhi oleh sistem sosial politik dan filsafat sosial (*rasionalisme* dan *absolutisme*).

Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers secara prinsip mengakui kebebasan pers bagi setiap warga negara, akan tetapi untuk menentukan apakah Indonesia benar-benar memiliki sistem pers yang bebas dalam arti bebas dari tindakan pencekalan (*free press*) terasa sangat sulit.¹⁹ Hal ini disebabkan terdapatnya berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pers yang dapat mengancam kebebasan pers di Indonesia, termasuk KUHPidana yang memuat beberapa pasal tentang penghinaan di muka umum terhadap penguasa (*law of defamation*). Menurut Alex Sobur, sistem Pers Pancasila,²⁰ merupakan sistem pers yang lebih cocok dianut di Indonesia karena mengandung muatan bebas dan bertanggung jawab.²¹

Undang-Undang Pers merupakan produk hukum populis yang memberi kebebasan kepada pers untuk lebih leluasa menjalankan peran dan fungsinya. Pers hanya dapat menjalankan fungsi informasi dengan baik apabila pers mempunyai kebebasan, dan dengan kebebasan itu pers dapat pula melaksanakan peran dan fungsinya. Inilah pilar lain untuk komunikasi, kontrol, koreksi, partisipasi dan demokrasi, bahwa masyarakat melalui media massa dapat mengetahui seterbuka mungkin persoalan-persoalan yang menyangkut kebersamaan hidupnya sebagai bangsa dan negara.²²

Pasal 2 UU Pers menyatakan, bahwa kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum.

Dalam Pasal 4 dikatakan: (1) Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara; (2) Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran; (3) Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi. Dari rumusan pasal tersebut pers dapat menjalankan fungsi sosial kontrolnya secara bebas dan bertanggungjawab dengan berpedoman kepada ketentuan yang berlaku, dan menjunjung tinggi supremasi hukum.²³

Kemerdekaan pers diperlukan untuk:²⁴ 1) Sebagai instrumen penyampai informasi yang benar, baik kepada masyarakat secara umum maupun kepada pihak-pihak tertentu yang berkepentingan; 2) Sebagai instrumen pertukaran pikiran secara bebas (*free market of ideas*); 3) Sebagai instrumen perubahan dan kemajuan (*agent of change*); 4) Sebagai instrumen penjaga ketertiban sosial (*public or social order*); 5) Sebagai instrumen kontrol terhadap kekuasaan; 6) Sebagai instrumen yang ikut mengantarkan mencapai cita-cita bangsa mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat; dan 7) Sebagai instrumen penyebar nilai-nilai kemanusiaan, membangun saling pengertian, keterbukaan dan toleransi.

Kemerdekaan pers memerlukan dukungan lain yang harus dijalankan oleh seluruh insan pers, yakni mengembangkan dan memelihara demokrasi. Demokrasi adalah tempat persemaian dan ruang bagi terciptanya iklim kebebasan pers. Demikian sebaliknya, tanpa pers yang bebas demokrasi dapat dipastikan sebagai demokrasi semu karena di dalamnya bersembunyi otoritarianisme atau kediktatoran.²⁵

Reformasi di Indonesia tahun 1998, merupakan demokrasi transisi dari otoritarian menuju libertarian, demokrasi di Indonesia di era tahun 1968-1998 cenderung menganut sistem otoritarian di mana kebebasan pers dibatasi oleh undang-undang dan peraturan pemerintah di bawah kuasa Orde Baru sehingga media tunduk di bawah kekuasaan Pemerintah. Begitu besarnya kontrol Pemerintah terhadap media pada masa Orde Baru, membuat kran-kran pers terkunci rapat, akibatnya pers tidak dapat memberikan informasi yang akurat dan terbuka (*transparancy*) kepada masyarakat, media juga tidak dapat mengkritik kebijakan pemerintah yang menyimpang, kritik dibungkam dan sistem oposisi diharamkan. Pola kedudukan kebebasan pers yang demikian digambarkan Dominick sangat dipengaruhi oleh sistem politik yang berlaku. Sistem politik menentukan kepastian hubungan yang nyata antara media dengan pemerintah.²⁶

Perkembangan sejarah pers di Indonesia sesungguhnya sudah dimulai sejak zaman Hindia Belanda sampai Orde Reformasi, dan pasang surut perkembangan tersebut bertalian erat dengan tipe pemerintahan

pada masing-masing orde. Perkembangan pers baru terasa dinamis di awal kemerdekaan, menjadi mitra bagi pemerintah dalam mencari kebenaran, mempertahankan kemerdekaan dan menggerakkan rakyat untuk melawan penjajah. Secara struktural, pers Indonesia tumbuh dengan baik, setiap warga negara dapat menerbitkan surat kabar tanpa batasan, perizinan dan sebagainya dari penguasa.²⁷ Di awal kemerdekaan dengan corak pemerintahan yang demokratis, pers mampu melaksanakan peran dan fungsinya sebagai alat perjuangan bagi rakyat untuk mempertahankan kemerdekaan. Setelah corak pemerintahan berganti dari sistem pemerintahan demokratis menjadi sistem pemerintahan otoriter, ruang gerak pers mulai dibatasi, dan perkembangan tersebut berlanjut sampai kepada zaman Orde Baru setelah Presiden Soeharto memberlakukan sistem Demokrasi Pancasila. Memasuki era Reformasi setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999, pers tumbuh menjadi media sosial kontrol secara merdeka, dan mampu berperan sesuai dengan fungsi-fungsinya.²⁸

Pers yang merdeka dalam mencari dan menyampaikan informasi sangat penting dalam rangka mewujudkan hak asasi manusia seperti ditegaskan Tap MPR Nomor XVII/MPR/1998 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, dan setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.²⁹ Penegasan ini sejalan dengan Pasal 19 Piagam PBB yang berbunyi, “setiap orang berhak atas kebebasan memiliki pendapat tanpa gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan dengan tidak memandang batas-batas wilayah”.

Kemerdekaan pers mencakup kebebasan berpikir dan kebebasan untuk mengungkapkan sesuatu. Pengungkapan suatu peristiwa, atau pendapat, dapat diekspresikan melalui lisan, pena atau tindakan (*action*).³⁰ Dalam diktum menimbang Undang-Undang Pers ditegaskan:

- 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 Undang-Undang Dasar 1945 harus dijamin;
- b. Bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa;
- c. Bahwa pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi, dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya dengan sebaik-baiknya berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional, sehingga harus mendapat jaminan.

Untuk menjalankan kebebasan itu, pers membutuhkan keterbukaan informasi publik, dan ruang keterbukaan itu telah diberi oleh negara melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Pasal 2 UU KIP menyatakan, (1) Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik. Dibukanya informasi publik kepada setiap warga negara merupakan wujud dari komitmen negara untuk mengembangkan masyarakat informasi. Undang-undang ini sekaligus mendorong pers menjalankan peran, fungsi, wewenang dan tanggung jawabnya dalam membangun *civil society*.

Masalah yang kemudian muncul adalah timbulnya keprihatinan masyarakat yang menilai bahwa kebebasan pers telah mengundang berbagai eksek negatif akibat jurnalisme politik pers itu sendiri, yang oleh sebagian masyarakat cenderung ditafsirkan kebablasan. Kata "*kebablasan*" yang sering distigmakan kepada pers juga banyak ditempelkan pada pemberitaan-pemberitaan media yang bernada provokatif, media kuning

dan penyebar pornografi. Berita yang mendramatisasi fakta untuk tujuan menarik pembaca, atau yang bertendensi melakukan *character assassination* selalu pula dijumpai dalam pemberitaan media. Hambatan lain adalah rendahnya *skill* dan pengetahuan wartawan dalam melakukan tugas-tugas jurnalistik, dan yang tidak kalah pentingnya adalah pers juga dihadapkan dengan ancaman-ancaman hukum yang terdapat dalam KUHP, KUHPerduta dan berbagai peraturan perundangan lain. Ketentuan-ketentuan dalam KUHP dan KUHPerduta tersebut dapat mengancam kebebasan pers seperti pencemaran nama baik, penyebaran berita bohong, dan perbuatan melawan hukum. Menurut Bagir Manan, dalam negara-negara penganut paham demokrasi ancaman, pembatasan, dan pencideraan terhadap kemerdekaan pers, muncul atas nama ketertiban umum, kepentingan umum, dan lain-lain alasan, yang pembatasannya dilakukan melalui regulasi, kebijakan atau berbagai tindakan hukum (*rechtshandelingen*) atau tindakan konkrit (*feitelijke handelingen*).³¹

Seberapa efektifkah Undang-Undang Pers melindungi kebebasan pers? Idealnya UU Pers dapat menangkal berbagai macam pembatasan terhadap kemerdekaan pers, akan tetapi apabila undang-undang tersebut tidak memiliki kekuatan untuk melakukan pencegahan, maka Undang-Undang-Nomor 40 tahun 1999 harus dilakukan revisi. Dewan pers menilai, di awal kelahirannya, Undang-Undang Pers memang mengundang kontroversi³² terutama setelah masuknya beberapa ketentuan yang mengatur masalah etika yang seharusnya aturan itu berada dalam ruang lingkup kode etik.

Pers Indonesia sangat didorong untuk mengembangkan ruang publik yang sehat dan demokratis, serta bertanggung jawab. Konsep tanggung jawab sosial media massa, bertitik tolak dari pemikiran rasionalisme tentang manusia. Manusia adalah "*zoon logon echon*" menurut Aristoteles, yakni makhluk hidup yang mempunyai logos, sebagai sarana mencari dasar kenyataan (kebenaran). Selanjutnya Thomas Aquinas menyebutkan manusia sebagai "*Animale Rationale*", makhluk yang berfikir. Segala sesuatu yang bersifat manusiawi hanya dapat disebut manusiawi sejauh yang dihasilkan oleh dirinya berdasarkan fikiran.³² Melalui fikirannya manusia

dapat mengatur hidupnya selaras dengan kaidah-kaidah yang keahliannya dapat diuji sendiri (*self evident*). Konsep tanggung jawab media atau pers senantiasa digandengkan dengan kata sosial yang berupaya menunjukkan pada suatu konsep tentang kewajiban media untuk mengabdikan terhadap kepentingan masyarakat.

-
1. M. Simamere, *Kebebasan Pers Masa Orde Baru dan Masa Reformasi*, dalam *Humanisme dan Kebebasan Pers, Menyambut 70 Tahun Jakob Oetama* (St. Sularso, ed), Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 91.
 2. Erick Thohir, *Pers Indonesia di Mata Saya*, PT. Gramedia Jakarta, 2011, hlm. 218.
 3. Anas Urbaningrum, *Pers dan Demokrasi*, www.anasurbaningrum.com, Rabu, 25 Juni 2009. Diakses 3 Maret 2012.
 4. Lian Agustina Setyaningsih, *Media Massa dan Konstruksi Realitas Politik*, dalam *Pers dan Demokrasi*, Any Rufaidah (penyunting), Program Sekolah Demokrasi, Jakarta, Juli 2009, hlm. 35
 5. Sabam Leo Batubara, *Menegakkan Kemerdekaan Pers, Kumpulan Makalah 1999-2007*, Cetakan Kedua, Dewan Pers, Jakarta, 2008, hlm. 27.
 6. Amir Effendi Siregar, *Kemerdekaan Pers Adalah Sebuah Kewajiban dalam Mengelola Kemerdekaan Pers*, Dewan Pers Jakarta, 2008, hlm. 83.
 7. Yudi Latif, *Menuju Revolusi Demokratik, Mandat untuk Perubahan Indonesia*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2004, hlm. 190.
 8. Van Dijk dalam Eriyanto, mendefinisikan kekuasaan sebagai kepemilikan yang dimiliki oleh suatu kelompok (atau anggotanya), suatu kelompok untuk mengontrol kelompok (atau anggota) dari kelompok lain. Kekuasaan itu umumnya didasarkan pada kepemilikan atas sumber-sumber yang bernilai, seperti uang, status, dan pengetahuan. Selain berupa kontrol yang bersifat langsung dan fisik, kekuasaan itu dipahami Van Dijk, juga berbentuk persuasif: tindakan seorang untuk secara tidak langsung mengontrol dengan jalan mempengaruhi kondisi mental, seperti kepercayaan, sikap, dan pengetahuan, baca: Eriyanto, *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Teks Media*, Cetakan Pertama, LkiS, Yogyakarta, 2001, hlm. 272.
 9. Yan Pranadya Puspa, *Kamus Hukum, Aneka Ilmu*, Semarang, 1977, hlm. 295. Merujuk kepada Undang Undang Dasar 1945, pengaturan menyangkut bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara tertinggi adalah kekuasaan kerakyatan terdapat di dalam Pasal 1 UUD 1945 yang berbunyi, "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Setelah perubahan UUD 1945, pasal tersebut berbunyi, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".
 10. Chaidir, *Democracy, democracy*, dalam *Berhutang Pada Rakyat*, Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, edisi pertama, Cetakan pertama, Mei 2002, hlm. 13
 11. Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 44.
 12. Jacob Oetama, *Pers Indonesia Berkomunikasi dalam Masyarakat Tidak Tulus*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 48-49.
 13. Sabam Leo Batubara, *Indonesia Bergulat dalam Paradoks*, Dewan Pers, Jakarta, 2009, hlm. 477.
 14. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1996, hlm. 648.

15. Jacob Oetama, *Perspektif Pers Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1987, hlm. 86.
16. Secara teoritis tidak terdapat perbedaan antara *kebebasan pers* dengan *kemerdekaan pers*. Kedua istilah itu selalu digunakan untuk menyebut pers yang bebas. Menurut Simorangkir, perbedaan *kemerdekaan pers* dengan *kebebasan pers* adalah *kemerdekaan pers* berada dalam Negara Indonesia yang merdeka. Sementara *kebebasan pers* berada dalam Negara Indonesia yang bebas. Berkaitan dengan pers, Simorangkir lebih memilih menggunakan istilah *kebebasan* daripada *kemerdekaan pers*, lihat JCT. Simorangkir, *Hukum dan Kebebasan Pers*, Bina Cipta, Jakarta, 1980, hlm. 15. Sementara Krisna Harahap cenderung menggunakan istilah *kemerdekaan* daripada *kebebasan*, alasannya istilah bebas menunjukkan keadaan yang alami, misalnya, bebas bertindak sekehendak hati tanpa kendali, baca juga Krisna Harahap, *Pasang Surut Kemerdekaan Pers di Indonesia*, Grafitri, Bandung, 2003, hlm. 21. Penulis sependapat dengan Harahap karena UUD 1945 dan Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers menyebut kata “*kemerdekaan*” untuk *kebebasan pers*, dan kata tersebut ditemukan dalam Pasal 2 yang berbunyi : “*kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum*”.
17. Hikmat Kusumaningrat dan Purnama Kusumaningrat, *Jurnalistik Teori dan Praktik*, Cetakan Keempat, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2009, hlm. 17-18.
18. Jamhur Poti, *Demokratisasi Media Dalam Prinsip Kebebasan*, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol. 1, No. 1, 2011, hlm. 2.
19. Alex Sobur, *Etika Pers Profesionalisme Dengan Nurani*, Cetakan Pertama, Humaniora Utama Press, Bandung, 2001, hlm. 339.
20. Dewan Pers merumuskan, bahwa hakikat Pers Pancasila adalah pers yang sehat yakni pers yang bebas dan bertanggung jawab untuk mengembangkan suasana saling percaya menuju masyarakat terbuka yang demokratis dengan mekanisme interaksi positif antara pers, pemerintah dan masyarakat, baca: hasil Sidang Pleno XXV Dewan Pers, Desember 1984 di Surakarta, dan baca juga Undang Undang Nomor 21 tahun 1982 tentang Perubahan Atas UU No. 11 tahun 1966 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 tahun 1967. Pasal 2 ayat (2) menyatakan, Pers Nasional bertujuan dan berkewajiban : a). Melestarikan dan memasyarakatkan Pancasila sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945 dengan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila; b). Memperjuangkan pelaksanaan amanat penderitaan berdasarkan Demokrasi Pancasila; c). Memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers yang bertanggung jawab.
21. Alex Sobur, *Loc. Cit.*
22. Jacob Oetama, *Pers Indonesia Berkomunikasi dalam Masyarakat Tidak Tulus*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 108.
23. Pers Indonesia adalah salah satu institusi yang memiliki peran memberi informasi, sekaligus juga melakukan kontrol sosial. Peran tersebut diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 40 tahun 1999 yang memandatkan dan memerintahkan agar Pers Nasional melakukan lima peran, di antaranya melakukan pengawasan, kritik, koreksi dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum. Dalam menjalankan peran kontrol sosial, pers Indonesia memiliki sedikitnya tiga kendala pokok, yakni adanya perbedaan persepsi mengenai kebebasan pers antara pemerintah dan pengelola pers. Pemerintah Orde Baru, selalu melihat kebebasan pers dalam konteks stabilitas nasional, adanya kerancuan dalam hukum pers Indonesia, khususnya mengenai ketentuan pembredelan, dan trauma pembredelan yang dialami pers Indonesia sejak zaman kemerdekaan, baca: Tatang Istiawan Wicaksono, *Fungsi Kontrol Sosial Pers Dalam Peranannya Melakukan Pengawasan Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Disertasi, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2010, hlm. 223-224. Juga baca : Syafrjadi, *Implementasi Pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 terhadap Kemerdekaan Pers*, tesis, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2003, hlm. 92.

24. Bagir Manan, *Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum*, Cetakan Pertama, Dewan Pers, Jakarta, 2010, hlm. 95-96.
25. *Ibid.*, hlm. 97. Menurut Mahfud MD, prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemecahan kekuasaan agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi, selanjutnya lihat: Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Juli 2010, hlm. 215. Ashadi Siregar berpendapat, dalam membicarakan kebebasan pers dan pengembangan demokrasi, jika itu dimaksudkan sebagai suatu kalkulasi terhadap apa yang telah dicapai dalam pembangunan sosial, kita harus melihat sejauhmana kemandirian (kebebasan dan otonomi) berbagai institusi sosial menggunakan haknya dalam pertukaran pendapat. Dalam kaitan dengan demokrasi, peranan pers adalah sebagai faktor membangun demokrasi, selanjutnya baca: Ashadi Siregar, *Kebebasan Pers dan Pengembangan Demokrasi*, Makalah, *Rekonstruksi Cita-cita Republik: Seminar 50 Tahun Indonesia*, PPWLPI-Insan Politika, Jakarta 3-4 Oktober 1995.
26. Elvinaro Ardianto dan Lukiati Komala, *Komunikasi Massa Suatu Pengantar*, Bandung, Simbiosis Rekatama Media, 2004, hlm. 154.
27. Hanif Hoesin, *Selintas Sejarah Kebebasan Pers di Indonesia*, <http://www.balitbang.depkominfo.go.id/addfile/jurnal>, Diakses 1 Oktober 2012.
28. Idi Subandy Ibrahim, *Sirnanya Komunikasi Empatik*, Pustaka Bani, Quraisy, Bandung, 2004, hlm. 71. Menurut Abdurrachman Surjomihardjo, dalam sejarah pers di Indonesia, salah satu masalah yang menonjol adalah pelarangan terbit atau pembredelan surat kabar. Ada surat kabar yang dilarang terbit untuk seterusnya, ada yang hanya sementara waktu. Pelarangan itu disertai pula dengan penahanan terhadap pimpinan media yang bersangkutan, baca : Abdurrachman Surjomihardjo, *Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Januari 2002, hlm. 169. Edward Smith mencatat, beberapa tindakan anti pers yang dilakukan oleh pemerintah, seperti pembredelan, pemenjaraan, penahanan, interogasi/peringatan, dan tindakan/alasan tidak diberikan. Dari kurun waktu Demokrasi Liberal (1952-1959), Smith menemukan 98 kali pembredelan, 26 orang wartawan dipenjarakan, 23 orang ditahan, 63 wartawan diinterogasi, dan 35 wartawan diberi tindakan oleh pemerintah. Kurun waktu Demokrasi Terpimpin (1959-1966) jumlah pembredelan media tercatat 58 kali, lima orang dipenjarakan, dua orang ditahan, 43 diinterogasi, 19 diambil tindakan dan 12 mesin cetak disita pemerintah. Pada era Orde Baru (1966-1998), pemerintah mencabut izin 12 penerbit karena dianggap merusak kewibawaan dan kepercayaan pemimpin nasional, tujuh media dibredel karena alasan menyulut huru-hara mahasiswa, enam media dicabut SIUPP nya, yakni Harian Sinar Harapan, Harian Prioritas, Majalah Editor, Majalah Tempo, Tabloid Detik dan Tabloid Monitor, selanjutnya baca : Edward Smith, *Pembredelan Pers di Indonesia*, Grafiti Pers, 1986, hlm. 103-109.
29. Perumusan substansi hak asasi manusia dalam Tap MPR Nomor XVII/MPR/1998 menggunakan pendekatan normatif, empirik, deskriptif, dan analitik yang meliputi: a) Hak asasi manusia adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia yang sifatnya kodrati dan universal sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan berfungsi untuk menjamin kelangsungan hidup, kemerdekaan, perkembangan manusia dan masyarakat, yang tidak boleh diabaikan, dirampas, atau diganggu-gugat oleh siapapun; b) Masyarakat Indonesia yang berkembang sejak masih sangat sederhana sampai modern, pada dasarnya merupakan masyarakat kekeluargaan. Masyarakat kekeluargaan telah mengenal pranata sosial yang menyangkut hak dan kewajiban warga masyarakat yang terdiri atas pranata religius yang mengakui bahwa manusia adalah ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dengan segala hak dan kewajibannya; pranata keluarga sebagai wadah manusia hidup bersama untuk mengembangkan keturunan dalam menjaga kelangsungan keberadaannya; pranata ekonomi yang

merupakan upaya manusia untuk meningkatkan kesejahteraan; pranata pendidikan dan pengajaran untuk mengembangkan kecerdasan dan kepribadian manusia; pranata informasi dan komunikasi untuk memperluas wawasan dan keterbukaan; pranata hukum dan keadilan untuk menjamin ketertiban dan kerukunan hidup; pranata keamanan untuk menjamin keselamatan setiap manusia. Dengan demikian substansi hak asasi manusia meliputi: hak untuk hidup; hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan; hak mengembangkan diri; hak keadilan; hak kemerdekaan; hak berkomunikasi; hak keamanan; dan hak kesejahteraan; c) Bangsa Indonesia menyadari dan mengakui bahwa setiap individu adalah bagian dari masyarakat dan sebaliknya masyarakat terdiri dari individu-individu yang mempunyai hak asasi serta hidup di dalam lingkungan yang merupakan sumber daya bagi kehidupannya. Oleh karena itu tiap individu di samping mempunyai hak asasi, juga mengemban kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi individu lain, tata tertib masyarakat serta kelestarian fungsi, perbaikan tatanan dan peningkatan mutu lingkungan hidup, selanjutnya baca: Tap MPR Nomor XVII/MPR/1998.

30. Faris Khoirul Anam, *Fikih Jurnalistik, Etika dan Kebebasan Pers Menurut Islam*, Cetakan Pertama, Pustaka Al Kautsar, Jakarta, 2009, hlm. 11
31. Menurut Bagir Manan, hambatan atas kemerdekaan pers datang dari: *Pertama*; publik atau masyarakat. Dalam keadaan tertentu publik dapat mencederai kemerdekaan pers, dan tindakan itu dilakukan secara berkelompok bukan individual. Dalam beberapa peristiwa, wartawan menjadi korban publik, baik karena salah pengertian, ketidaktahuan, atau karena suatu hasutan. Peristiwa yang terjadi di Ternate di mana 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. *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, misalnya 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 terhadap pers. Biasanya tindakan menakuti pers dilakukan melalui pihak ketiga yang telah biasa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan seperti pada kasus Tangerang. *Ketiga*; politisasi pers atau pers politik. Politisasi pers dimaknakan pers partisan (*partisanship*) yaitu keberpihakan kepada suatu kekuatan politik yang bekerja untuk menduduki kekuasaan negara. Pers sebagai instrumen publik secara alamiah berpolitik, bahkan harus berpolitik. Namun, pers sebagai pers yang menjalankan politik publik harus bebas dari keberpihakan suatu kekuatan politik, baca: Bagir Manan, *Kemerdekaan Pers dan Industrialisasi Media Massa*, Makalah, Konvensi Media Massa Dalam Rangka Hari Pers Nasional Tahun 2012, Jambi, 8 Februari 2012. ³²Dewan Pers, *Kebebasan Pers dan Penegakan Hukum*, seminar di empat kota, yakni Bandung (tanggal 29 Oktober 2002), Medan (17 Desember 2002), Surabaya (21 Januari 2003) dan Makassar (24 Februari 2003).
32. Atwar Bajari, *Media Massa dan Tanggung Jawab Kepada Publik*, <http://atwarbajari.wordpress.com/tag/teoritanggung-jawab-sosial/> Diakses, 1 Oktober 2012.

BAB 2

PERS, DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DAN HAK ASASI MANUSIA

2.1 Pengertian Demokrasi

Demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu “*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan). Secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana sistem kedaulatan pemerintahannya berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi pengambilan keputusan dilakukan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat. Secara harfiah, pengertian demokrasi identik dengan makna kedaulatan rakyat yang berarti pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah.¹ Demokrasi juga diartikan sebagai sistem pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah melalui perantara wakilnya.²

Pada awalnya demokrasi merupakan gagasan dan praktik pemerintahan sekelompok kecil orang di Yunani, khususnya di Athena pada abad ke-5 SM dengan jumlah penduduk berkisar 40.000 hingga 50.000 orang. Pelaksanaan demokrasi sebagai implementasi kedaulatan rakyat dilakukan secara langsung dalam sebuah negara kota yang dikenal dengan istilah *polis*. Di pusat polis yang disebut *agora*,³ rakyat berkumpul membahas segala sesuatu yang menyangkut masalah negara.

Demokrasi mengalami perkembangan dan pergeseran ketika wilayah Yunani dipersatukan dengan Romawi (146 SM). Sebagai negara besar, Romawi dengan wilayah kekuasaan yang sangat luas, tidak mungkin mempraktikkan sistem pelaksanaan demokrasi langsung seperti dilakukan oleh bangsa Yunani. Romawi memodifikasi gagasan demokrasi langsung model

Yunani dengan menjadikan ibukota negara Romawi, yakni Roma, sebagai layaknya *polis*. Lambat laun konsep ini berkembang melalui serangkaian modifikasi yang dalam teori maupun praktik sejumlah negara dinamakan dengan demokrasi.

Dalam tahun 431 SM, Pericles,⁴ mendefinisikan demokrasi dengan beberapa kriteria: 1) pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung; 2) kesamaan di depan hukum; pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan dan pandangan; dan 4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kepribadian individual.⁵ Dalam zaman yang sama, muncul pemikiran-pemikiran politik dari Plato, Aristoteles, Polybius dan Cicero yang kemudian meletakkan dasar-dasar bagi pengertian demokrasi. Dalam perkembangannya, pertumbuhan istilah demokrasi bergeser ke arah pemoderenan pada masa *Renaissance*. Dalam masa ini muncul pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa atau negara di satu pihak dengan rakyat di pihak lain, yaitu pemikiran baru dan mengejutkan tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1469-1527), pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1775), dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Pemikiran-pemikiran dari mereka telah memberikan sumbangan yang sangat penting bagi upaya pendefinisian kembali istilah demokrasi.⁶

Dalam akhir abad XX, demokrasi telah menjadi agenda internasional yang sangat penting, dan demokrasi muncul beberapa fenomena yang ditandai dengan runtuhnya berbagai pemerintahan yang otoriter, kemudian mengagendakan demokratisasi dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Manusia juga menyaksikan fenomena-fenomena politik

lain yang mencengangkan berupa perubahan konstelasi politik global di berbagai belahan dunia yang dianggap sebagai kemenangan pro demokrasi.⁷

Demokrasi, menurut pengertian Hendry B. Mayo adalah:

"A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom".

(sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik)".⁸

Dikatakan B. Mayo, demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni :⁹

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Robert A. Dahl mengajukan lima kriteria bagi demokrasi, yaitu:¹⁰ 1) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; 2) Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; 3) Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi politik dan pemerintahan yang logis; 4) Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan 5) Pencakupan, yaitu terliputnya

masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Dalam defenisi ini, Dahl mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.¹¹

Seiring sejalan dengan pemikiran Dahl adalah April Carter dan William Ebenstein. Carter mendefinisikan demokrasi dengan istilah “membatasi kekuasaan”. Sementara Ebenstein dan Fogelman melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan, yang kemudian dirinci ke dalam beberapa kriteria konseptual, yakni: 1) Empirisme rasional; 2) Pementingan individu; 3) Teori instrumental tentang negara; 4) Prinsip kesukarelaan; 5) Hukum di balik hukum; 6) penekanan pada soal cara; 7) Musyawarah dan mufakat dalam hubungan antar manusia; 8) persamaan asasi semua manusia.¹²

Pengertian demokrasi juga dapat disimak dari pemikiran-pemikiran E. Barker sebagaimana dikutip Sri Soemantri. Barker mengatakan: “Dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun kelihatannya sederhana, akan tetapi sampai sekarang, menurut Barker, sangat sulit untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Ini disebabkan karena pengertian demokrasi telah dan terus mengalami perkembangan”.

Affan Gaffar memaknai demokrasi dalam dua bentuk yaitu, *Pertama*, pemaknaan secara normatif (demokrasi normatif) yaitu demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara. *Kedua*, demokrasi empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis. Apabila dikaitkan dengan organisasi, menurut Gaffar demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹³ Dalam pandangan C.F. Strong, istilah demokrasi digunakan secara beragam, terkadang untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat.¹⁴

Hakikat demokrasi merupakan suatu sistem bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pemerintahan dalam demokrasi memberi penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan.¹⁵ Dalam demokrasi, rakyat diposisikan sebagai pemegang kedaulatan yang menentukan arah dan kebijakan sebuah negara. Disebabkan tidak semua rakyat terlibat dalam kelembagaan negara, maka demokrasi memberi ruang kepada rakyat untuk menyalurkan aspirasi mereka melalui lembaga perwakilan yang keanggotaannya dipilih berdasarkan pemilihan umum. Dalam lembaga perwakilan, pengambilan keputusan dilakukan melalui sistem perwakilan, yakni berunding secara damai menurut cara dan aturan tertentu. Dalam pandangan Henry B. Mayo, pengambilan keputusan melalui sistem perwakilan dalam paham demokrasi dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip:

1. *Popular control of policy-makers (by) choosing the policy-makers (representatives) at elections held at more or less regular intervals;*
2. *Political equality, which in turn is institutionalized as the equality of all adult citizens in voting;*
3. *Effectiveness of the popular control or political freedom, that is there must be free choice, without coercion or intimidation of voters;*
4. *When representatives are divided, the decision of the majority prevails.*

B. Mayo menjelaskan, sistem pengambilan keputusan dalam suatu negara demokrasi modern dilaksanakan melalui lembaga perwakilan yang berdasarkan asas mayoritas dengan syarat adanya kebebasan politik dan persamaan kedudukan seluruh warga negara. Prinsip mayoritas berlaku sebagai konsekuensi logis dari adanya sistem perwakilan yang merupakan perwujudan dari paham kedaulatan rakyat. Asumsi pokok dari asas ini adalah bahwa dengan berlakunya sistem pemilihan yang berdasarkan kebebasan dan persamaan dalam memilih, suatu mayoritas berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum

untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri, lihat: Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 398.

Henry B. Mayo dalam Aidul Fitriaciada Azhar, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Cetakan Pertama, Muhammadiyah University Press, Jakarta, 2000, hlm. 7. perwakilan pada dasarnya dipilih oleh mayoritas pemilih dan sejak itu aturan mayoritas dalam pengambilan keputusan di lembaga perwakilan berlaku sebagai legitimasi sebagaimana jika dilakukan langsung oleh mayoritas pemilih.¹⁶ Akan tetapi tidak demikian menurut Robert A. Dahl. Dalam *On Democracy*, Dahl berpendapat, demokrasi merupakan cara terbaik untuk memerintah negara bila dibandingkan dengan cara-cara yang lain, hal ini disandarkan pada beberapa alasan:¹⁷ *pertama*, demokrasi mendorong tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat. *Kedua*, negara menjamin bagi warga negaranya sejumlah hak asasi yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis.

Ketiga, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negaranya daripada alternatif lain yang memungkinkan. *Keempat*, demokrasi membantu untuk melindungi kepentingan pokok mereka, karena hampir semua orang akan memerlukan kelangsungan hidup, makanan, tempat bernaung, kesehatan, cinta, rasa hormat, rasa aman, keluarga, teman-teman, pekerjaan yang memuaskan, waktu luang, dan lain-lain. Demokrasi juga menjamin kesempatan dan kebebasan kepada setiap orang untuk membuat berbagai organisasi yang memiliki tujuan, pilihan, perasaan, nilai, komitmen dan keyakinan. *Kelima*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri. *Keenam*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral. *Ketujuh*, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan.

Dalam pemikiran Adnan Buyung Nasution, demokrasi tidak hanya cara, alat atau proses, tetapi juga nilai-nilai yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri pun haruslah mengandung nilai-nilai atau norma-norma demokrasi.¹⁸ Jimly Asshiddiqie berpendapat, konsepsi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Proses demokrasi terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.¹⁹

Beberapa nilai yang terkandung dalam demokrasi (*the specific values of a democratic*) digambarkan Henry B. Mayo sebagai berikut:

- a. *The peaceful voluntary adjustment of dispute and institutionalized peaceful settlement of conflict;*
- b. *Ensuring peaceful change in changing society;*
- c. *The orderly succession of rules;*
- d. *That of the minimum of coercion;*
- e. *That of diversity;*
- f. *The attainment of justice.*

Mayo menjelaskan, bahwa nilai demokrasi adalah menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga; menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur; membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum; mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; dan menjamin tegaknya keadilan.²⁰ Dari nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi itu, negara menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat yang secara simbolis digambarkan dengan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people and for the people*).

2.2 Konsepsi Demokrasi

Demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dengan hukum, dan hubungan tersebut telah dipraktikkan sejak abad ke-5 SM di Yunani Kuno. Di era itu, pelaksanaan demokrasi dilakukan secara langsung (*direct democracy*) oleh rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik berdasarkan prosedur mayoritas. Menurut La Ode Husen (2004; 88), sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (*city state*) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara hanya terbatas pada sebuah kota kecil.²¹ Aturan-aturan menyangkut demokrasi di masa itu hanya berlaku untuk warga negara yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Dalam waktu bersamaan, muncul pula praktik pemerintahan sejenis di Romawi, tepatnya di kota Roma (Italia). Orang-orang Roma menyebut sistem pemerintahan baru itu dengan istilah *republic* (berasal dari kata *res* yang berarti urusan, dan *publicus* yang berarti milik rakyat umum).²¹

Model pemerintahan ala Athena dan Roma ini kemudian menyebar ke kota-kota lain di sekitarnya, seperti Florence dan Venice, akan tetapi mengalami kemunduran sejak kejatuhan Imperium Romawi sekitar abad ke-5 M, dan sempat bangkit kembali abad ke-11, kemudian lenyap pada akhir zaman pertengahan Eropa. Demokrasi mulai bangkit di Eropa pada masa

Renaissance (abad ke-14 sampai ke-17 M) setelah mendapatkan stimulus baru dari peradaban Islam. Tonggak penting era *Renaissance* yang mendorong kebangkitan demokrasi di Eropa adalah gerakan reformasi pada tahun 1648 yang meletakkan prinsip *co-existencei* dalam hubungan agama dan negara, dan tatanan kehidupan politik yang lebih demokratis.

Jimly Asshiddiqie mengatakan, istilah demokrasi mempunyai konotasi yang sangat buruk. Demokrasi (*demos + cratos* atau *demos + kratein*) dibayangkan orang sebagai pemerintahan oleh semua orang yang merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*). Baik demokrasi maupun otokrasi, menurut pengertian umum di zaman Yunani Kuno, sama-sama buruknya. Oleh karena itu, yang

diidealkan adalah plutokrasi (*pluto + crazy*) yaitu pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang, tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut memerintah sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali.²²

Marxis-Leninis mengembangkan demokrasi untuk Kaum Marxis-Leninis setelah berhasil menumbangkan Tsar Rusia tahun 1917. Demokrasi Marxis-Leninis sempat menjadi konsep demokrasi tandingan bagi demokrasi liberal-kapitalis sejak Uni Soviet mengalami disintegrasi politik tahun 1980-an. Gagasan demokrasi Kaum Marxis-Leninis merujuk pada karya-karya Marx antara 1840-an sampai 1880-an, dan Machpherson mencatat dua hal penting dari pemikiran Marx pada masa-masa itu, yakni:²³ *Pertama*, gagasan-gagasan Marx sangat bersifat moralistik. Isinya penuh dengan pesan-pesan etika dan moralitas seperti sikapnya yang anti penindasan sesama manusia dan menilai manusia sebagai makhluk kreatif. *Kedua*, karya-karya Marx memberikan analisis yang tajam mengenai eksploitasi kelas dalam sistem kapitalis.

Negara dilihatnya sebagai kelas tertindas yang dimiliki kaum berjuasi-kapitalis. Kelas proletar (*the oppressed people*) harus merubut kekuasaan negara dari tangan kelas borjuasi kapitalis melalui kekerasan politik. Marx yakin bahwa kelas proletar akan memiliki kesadaran kelas (*class consciousness*) sesama mereka dalam usaha merebut kekuasaan itu. Setelah berhasil merebut kekuasaan, kelas proletar menurut Marx akan membentuk diktator proletariat di mana yang memegang kekuasaan tertinggi adalah kaum proletar. Perjuangan merebut kekuasaan melalui revolusi kekerasan itu dinamakan Marx sebagai perjuangan demokrasi (*the battle of democracy*).²⁴

Marx melihat kaum berjouis sebagai kelas yang melahirkan kapitalisme, yang prestasi-prestasinya sempat ia kagumi. Pengakuan tersebut terlihat dari pandangan Marx dalam Manifesto Komunis, di mana Marx menulis: "Selama masa kekuasaannya yang baru seratus tahun, kelas berjouis telah menciptakan tenaga-tenaga produktif yang lebih meluas dan lebih raksana daripada yang telah diciptakan oleh semua generasi terdahulu sekaligus. Penguasa kekuatan-kekuatan alam, mesin-mesin, pe-

nerapan ilmu kimia pada industri dan pertanian, pelayaran kapal uap, kereta api, tenaga listrik, pembukaan tanah beberapa benua untuk penggarapan, pelurusan sungai-sungai untuk dapat dilayari, dan penambahan penduduk yang menakjubkan".²⁵

Peran yang paling besar dalam mempertahankan sistem kapitalisme, menurut Marx, adalah negara. Fenomena semacam itu pernah terjadi di awal perkembangan kapitalisme pada abad ke-17, atau pada periode kapitalisme *merkantilisme*. Pada periode ini negara bukannya menjauhkan diri dari investasi, melainkan justru melayani kepentingan kaum pemilik modal. Dalam pandangan Marx, negara bukan semata-mata kumpulan eksekutif yang melayani kepentingan kaum borjuasi secara keseluruhan seperti yang dikatakan oleh Marx, akan tetapi mempunyai kepentingan sendiri sebagai lembaga yang tidak sepenuhnya di bawah kontrol kaum borjuis.²⁶

Akan tetapi Lenin tidak sependapat dengan Marx, dan menurut Lenin, meskipun kelas proletar memiliki kesadaran revolusioner atau kesadaran kelas, mereka harus ada yang menggerakkan, kemudian Lenin memperkenalkan konsep *vanguard (vanguard state)* yang dalam terminologi komunis merujuk kepada sekelompok kecil kaum elit proletar atau dalam struktur kepartaian dinamakan dengan politbiro. Politbiro inilah yang menurut Lenin, merupakan penguasa dominan dalam negara demokrasi komunis. Dengan kata lain, demokrasi komunis Uni Soviet tak banyak berbeda dengan sistem pemerintahan despotis (*despotic government*).²⁷ Sebaliknya, Macpherson menilai negara *vanguard* bukan negara demokrasi, baik dilihat dari pengertian sempit maupun pengertian yang lebih luas. Pengertian sempit demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. *Vanguard* bisa menjadi pemerintahan untuk kesejahteraan dan kebaikan rakyat (*for the people*), tetapi bukan pemerintahan oleh rakyat (*by the people*) serta bukan atas dasar pilihan rakyat (*by the choice of the people*). Sementara dalam pengertian luas, demokrasi menurut Macpherson lebih dari sekedar sistem pemerintahan, ia merupakan suatu konsep yang berisi cita-cita persamaan manusia.²⁸

Konsepsi demokrasi menurut Islam berbeda dengan konsepsi demokrasi menurut pandangan Barat. Dalam kepustakaan Islam tidak mudah menemukan penggunaan kata demokrasi selain *syura* atau musyawarah.²⁹ Secara etimologis, *syura* (musyawarah) berasal dari bahasa Arab, dari kata *syura* yang berarti sesuatu yang tampak jelas.³⁰ Kata *syura* diambil dari akar kata *sy-*, *w-*, *r-*, yang mulanya bermakna mengeluarkan madu dari sarang lebah, kemudian maknanya berkembang mencakup segala hal yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain, termasuk mengeluarkan pendapat.

Musyawarah dapat juga diartikan dengan “mengatakan atau mengajukan sesuatu”. Kata musyawarah hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna dasarnya. Disebabkan kata musyawarah adalah bentuk *mashdar* dari kata kerja *syawara* yang dari segi jenisnya termasuk kata kerja *mufa’alah* (perbuatan yang dilakukan timbal balik), maka musyawarah haruslah bersifat dialogis, bukan monologis. Semua anggota musyawarah bebas mengemukakan pendapatnya. Dengan kebebasan berdialog itu diharapkan dapat diketahui kelemahan pendapat yang dikemukakan sehingga keputusan yang dihasilkan tidak lagi mengandung kelemahan.³¹ Pada beberapa ayat dalam Al-Qur’an, prinsip musyawarah mengambil keputusan digambarkan ketika terjadi perbedaan pendapat, misalnya QS. Asy-Syura: 37-38 yang menyatakan: “Dan (bagi) orang-orang yang menjauhi dosa-dosa besar dan perbuatan keji, dan apabila mereka marah, mereka memberi maaf. Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan Nya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antar mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”

Dalil lain adalah Firman Allah SWT dalam QS. Ali ‘Imran: 159 yang memerintahkan kepada Nabi Muhammad SAW untuk bermusyawarah dengan para sahabat, yang berbunyi sebagai berikut:

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah-lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma’afkanlah mereka, mohonkanlah ampunan bagi mereka dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu.

Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya."

Menurut Taufiq Asy-Syawi sebagaimana dikutip Jawahir Thontowi, pemahaman terhadap ayat-ayat Al-Qur'an tentang *syura* bukan saja memperlihatkan ciri-ciri khusus mengenai sistem pengambilan keputusan kekuasaan (politik), melainkan sekaligus dapat membedakannya dengan teori-teori demokrasi Barat. Beberapa manfaat dari ciri khusus *syura* yang universal antara lain: 1) Ia tunduk kepada syariat dan terkait dengannya; 2) Ia bukanlah filsafat ataupun doktrin politik, melainkan prinsip sosial murni dan metode kesetiakawanan sosial yang komprehensif; 3) Keluasan kerangka mencakup seluruh urusan masyarakat dan pribadi.³² Dilihat dari substansi dan sifatnya, *syura* yang dipergunakan untuk memahami konsep demokrasi memerlukan penegasan mengenai supremasi hukum, baik dalam arti proses pembentukan maupun dalam arti aplikasi.

Demokrasi yang diperkenalkan Islam sejak awal, melalui lembaga musyawarah adalah demokrasi politik yang terdiri atas kemerdekaan atau kebebasan, kesederajatan di muka hukum dan pemerintahan, perlindungan hak asasi manusia, dan pada saat yang bersamaan juga melaksanakan demokrasi ekonomi berupa pemberian bagian dari zakat yang dikumpulkan oleh negara melalui petugas amil kepada kaum fakir, kaum miskin dan sebagainya.³³ Zainal Abidin Ahmad berpendapat, terdapat dua asas yang dibawa oleh Islam sejak awal, yakni (1) asas demokrasi yang terkandung dalam konsep *musyawarah*, dan (2) asas parlementarisme atau perwakilan dalam konsep *ulil amri*.³⁴ Dalam ajaran Islam, ketika suatu undang-undang perlu dibuat maka wewenang pembuatan bukan merupakan wewenang lembaga legislatif, melainkan harus mengakui adanya kedaulatan hukum yang berasal dari wahyu. Instansi tertinggi yang berdaulat untuk menentukan suatu hukum dalam masyarakat adalah Allah sebagai *law giver*.³⁵

Merujuk kepada pemikiran Shalahuddin Sanusi, fungsi *syura* dapat dijelaskan sebagai berikut :³⁶

1. Untuk mencapai kesatuan pendapat dan tindakan, sehingga keutuhan kesatuan ummat dapat dijamin dan dipertahankan, dan perpecah-

belahan dapat dihindarkan. Sebab apabila pendapat-pendapat yang berbeda itu tidak dibawa ke dalam musyawarah, maka tiap-tiap pendapat akan menimbulkan kelompok-kelompok pendukungnya dalam masyarakat yang akan membentuk golongan-golongan yang satu sama lain saling bertentangan dan bersaing.

2. Untuk mencapai keputusan dan kesimpulan yang lebih matang dan lebih sempurna. Pendapat-pendapat perseorangan belum dapat dijamin kebenaran dan kematangannya. Banyak faktor yang menyebabkan kelemahan pendapat perseorangan. Tiap-tiap orang tidak sama tingkatan kecerdasan dan kekuatan berfikirnya. Orang yang kurang kecerdasan dan kekuatan berfikirnya akan menghasilkan pendapat yang kurang matang dibandingkan dengan orang yang lebih tinggi kecerdasan dan kekuatan berfikirnya. Juga tingkatan pendidikan dan ilmu pengetahuan seseorang berpengaruh atas pembentukan pendapat. Orang yang lebih tinggi pendidikan dan ilmu pengetahuannya akan menghasilkan pendapat yang lebih luas daripada orang yang kurang pendidikan dan ilmunya. Begitu pula luas dan sempitnya pengalaman seseorang memengaruhi luas dan sempit pendapat yang dikeluarkannya.
3. Untuk mencapai pemecahan persoalan secara integral dan menyeluruh. Kehidupan manusia tidak hanya terdiri dari satu bidang saja, melainkan terdiri dari beberapa bidang. Ada bidang politik, kemiliteran, sosial, ekonomi, pendidikan, kesenian dan sebagainya. Manusiapun tidak semua bergerak dalam satu bidang keahlian saja, tetapi ada ahli hukum, militer, ahli pertanian, ahli ekonomi, insiyur, dokter atau ahli kesehatan, pendidik, seniman dan sebagainya. Dengan adanya berbagai bidang kehidupan masyarakat dan bermacam-macam keahlian, maka sempurnalah kehidupan manusia.

Dewasa ini, hampir semua negara mengaku menjadi penganut paham demokrasi, dan paham tersebut dapat ditemukan dalam konstitusi masing-masing negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat.³⁷ Prinsip kedaulatan rakyat adalah prinsip yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan sumber undang-undang itu ialah rakyat secara keseluruhan. Adapun konsep demokrasi yang berkembang di

zaman sekarang berawal dari pemikiran filsuf, antara lain Montesquieu (1688-1755) yang dikenal sebagai pelopor *Trias Politika* tentang pemisahan kekuasaan antara lembaga Legislatif (pembuat undang-undang), lembaga Eksekutif (pelaksana undang-undang), dan lembaga Yudikatif (yang menegadili pelanggaran undang-undang). Buah pemikiran Montesquieu merupakan pengembangan dari pemikiran filsuf-filsuf sebelumnya, seperti Thomas Hobbes (1588-1679) menyangkut hukum positif negara, dan John Locke (1632-1704) tentang pembatasan kekuasaan. Ide demokrasi kemudian diperkaya oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778) yang mendasarkan pemahamannya pada hukum alam yang bersifat *rasionalistis individualis dan logis*.

Hans Kelsen berpendapat lain, menurutnya, prinsip pemisahan kekuasaan yang dipahami secara harfiah atau ditafsirkan sebagai prinsip pembagian kekuasaan pada dasarnya bukan prinsip demokrasi. Sebaliknya yang sesuai dengan ide demokrasi adalah pandangan bahwa semua kekuasaan harus dipusatkan pada rakyat dan dijalankan oleh satu organ kolegial yang anggotanya dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat.³⁸ Menurut Hans Kelsen, demokrasi menghendaki bahwa organ legislatif harus diberi kekuasaan pengawasan atas organ-organ eksekutif dan yudikatif. Dari kronologis proses kelahirannya, era modern diwarnai oleh tiga tonggak konstitusi demokratik, yakni terdiri dari:³⁹

1. Demokrasi Model Inggris (Perlementer)

Demokrasi parlementer model Inggris terjadi dari proses evolusi yang sangat panjang. Sejarah mencatat perjuangan panjang itu dipelopori kaum bangsawan melawan kekuasaan absolut raja. Diawali dari *Magna Charta* (1215), *Hebeas Corpus* (1679) sampai dengan *Bill of Rights* (1689) merupakan tiga momentum sejarah proses demokrasi parlementer yang kemudian dikenal sebagai demokrasi parlementer model Inggris. Proses demokrasi model Inggris memakan waktu ratusan tahun untuk sampai pada bentuk yang dikenal sekarang.

2. Model Amerika Serikat (Presidensial dan Federatif)

Sumbangan terbesar demokrasi Amerika adalah pada sistem pemerintahannya yang bersifat *presidential* dan negaranya yang

berbentuk *federasi*. Sebagai bangsa yang berasal dari imigran, bangsa Amerika yang berada di kontinen baru jauh dari negara asalnya di Eropa, mendambakan hadirnya seorang “raja bijak” yang dipilih rakyat. Untuk memperoleh pemerintahan yang tunduk pada kepentingan rakyat para bapak pendiri bangsa merumuskan Undang-Undang Hak atau *Bill of Rights* (1789) yang karena begitu mendasar dan universal sifatnya kemudian menjadi bagian dari UUD AS (1791). Bobot Konstitusi A.S. menjadi lebih kokoh karena diperkaya oleh kemampuannya mengadopsi esensi buah pikiran sejumlah filsuf Eropa seperti John Locke, Montesquieu, Rosseau, Thomas Hobbes dan Adam Smith.

3. Model Perancis (buah Revolusi Perancis, 1789)

Pemikir-pemikir besar seperti Montesquieu, Rousseau, pejuang demokrasi seperti Voltaire, orator revolusi seperti Danton dan Robespierre, telah meng-harumkan Perancis yang karenanya Revolusi Rakyat Perancis (1789) berhasil menumbangkan kekuasaan absolut Kaisar Louis XVI. Kekaisaran Perancis berubah menjadi Republik Perancis. Dalam revolusi Perancis slogan kedaulatan rakyat berkumandang. Oleh sifatnya yang revolusioner gaung revolusi Perancis ikut menggetarkan rakyat negara-negara tetangga di Eropa Daratan yang kemudian ikut menuntut demokrasi. Namun berbeda dengan konstitusi A.S. yang kokoh dan stabil, konstitusi demokrasi Perancis mengalami masa-masa pasang surut.

Berdasarkan tiga model konsepsi demokrasi seperti tergambar di atas, demokrasi menempatkan rakyat sebagai subyek yang berkonsentrasi pada tata cara proses pengambilan kebijakan negara baik dalam pembuatan undang-undang maupun dalam pengambilan keputusan (*decision making process*). Demokrasi juga merupakan seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan yang terbentuk melalui sejarah panjang yang tidak mengenal kebijakan yang berasal dari kehendak dan kepentingan kekuasaan. Kendati demokrasi menempatkan rakyat sebagai subyek akan tetapi implementasinya bukan perkara yang mudah terutama bagi negara berpenduduk banyak atau berwilayah luas. Dalam hal ini, Munir Fuady

beralasan, ini disebabkan di samping untuk memberi ruang kepada rakyat berpartisipasi agar disebut sebagai negara demokrasi, pada saat yang sama mereka juga menerapkan sistem totaliter untuk mewujudkan prinsip stabilitas pemerintahan dan politik.⁴⁰

2.3 Demokrasi dan Kemerdekaan Pers

Demokrasi merupakan sebuah penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan, dan tanpa demokrasi kreativitas manusia tidak mungkin berkembang. Prinsip dasar dari demokrasi adalah bahwa demokrasi terkait dengan interaksi sesama manusia dan dalam keterkaitan itu terdapat saling memahami sesuai dengan karakter manusia sebagai *homo-social*. Dalam pembahasan awal, telah dijelaskan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara termasuk memberikan ruang bagi media massa yang bebas untuk menjalankan fungsinya. Salah satu konsep dari sistem negara yang demokratis itu adalah adanya peran pers yang bebas.

Pers merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan demokrasi, bahkan pers dapat disebut sebagai pilar keempat demokrasi setelah eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Walaupun berada di luar sistem politik formal, keberadaan pers memiliki posisi strategis dalam informasi massa, pendidikan kepada publik sekaligus menjadi alat kontrol sosial. Karenanya, kebebasan pers menjadi salah satu tolok ukur kualitas demokrasi di sebuah negara. Dalam iklim kebebasan pers dapat dikatakan bahwa pers mempunyai peran lebih kuat dari ketiga pilar demokrasi lain yang berpotensi melakukan *abuse of power*.

Fred S. Siebert, Theodore Peterson dan Wilbur Schramm, mengkategorikan teori-teori kemerdekaan pers di dunia dalam empat teori pers. Teori pers yang dikemukakan Siebert, Peterson dan Schramm berkembang pada abad ke-16 sampai dengan akhir abad ke-19, pada masa kerajaan di Inggris yang bersifat otoriter. Pada masa itu, pers dianggap sebagai bagian dari kekuasaan kerajaan yang absolut maupun pemerintahan yang otoriter,

karenanya pemerintahan maupun kerajaan menguasai secara langsung kehidupan pers. Pers diposisikan sebagai “corong” kerajaan untuk meneruskan tujuan kerajaan bagi kemajuan rakyatnya. Konsep kemerdekaan pers kemudian berkembang sesuai dengan semangat zaman yang tengah dilanda persaingan tersebut.⁴¹ Di dalam bukunya *Four Theories The Press* yang diterjemahkan Putu Lakman Sanjaya Pendit dan dikutip oleh Krisna Harahap dalam *Pasang Surut Kemerdekaan Pers*, Siebert, Peterson dan Schraman menjelaskan empat teori kemerdekaan pers itu, yakni :⁷⁷

1. Teori Pers Otoritarian

Teori ini adalah yang paling lama dan tertua, muncul erat kaitannya dengan pandangan filosofi tentang hakikat negara dan masyarakat. Menurut teori ini, negara dianggap sebagai ekspresi tertinggi dari organisasi kelompok manusia, mengungguli masyarakat dan individu. Negara merupakan hal terpenting dalam pengembangan manusia seutuhnya. Teori Pers Otoritarian tumbuh dalam abad ke-15 sampai abad ke-16 pada saat mesin cetak diciptakan oleh Johannes Guttemberg pada tahun 1454 dan pada saat itu kebanyakan negara bersifat otoriter (kerajaan absolute). Fungsi pers hanya sekedar menyampaikan apa yang diinginkan oleh penguasa untuk diketahui oleh rakyat. Menurut teori ini, negara dianggap sebagai ekspresi tertinggi dari organisasi kelompok manusia, mengungguli masyarakat dan individu. Di dalam dan melalui negara manusia mencapai tujuannya sehingga tanpa negara manusia tetap menjadi manusia primitif. Hubungan antara pers dan negara pada saat teori ini lahir ada dalam keadaan kerangka yang demikian itu. Pendekatan yang dilakukan dalam teori ini adalah pendekatan dari atas ke bawah. Pers harus mendukung kebijakan pemerintah dan mengabdikan untuk kepentingan negara.

2. Teori Pers Libertarian

Teori pers yang berkembang pada abad ke-17 dan ke-18 ini sekaligus menjungkirbalikkan pandangan yang berkembang sebelumnya. Kalau pada teori otoritarian tekanan diberikan kepada negara maka dalam teori

libertarian tekanan beralih kepada individu dan masyarakat yang kemudian melahirkan pemikiran-pemikiran tentang demokrasi. Dalam pemikiran yang demikian, fungsi utama masyarakat adalah untuk memajukan kepentingan anggotanya sehingga paham ini meragukan posisi negara sebagai ekspresi manusia yang tertinggi. Teori ini beranggapan bahwa pers harus memiliki kebebasan seluas-luasnya untuk membantu manusia dalam upaya menemukan kebenaran yang hakiki. Teori pers liberal atau pers bebas, adalah hasil perjuangan individualisme/liberalisme yang menantang kekuasaan otoriter. Prinsip dan pandangan nilai-nilai teori pers liberal identik dengan prinsip dan nilai-nilai negara demokrasi liberal, yaitu keyakinan akan keunggulan individu, akal sehat, kebenaran dan kemajuan dan akhirnya kedaulatan rakyat.⁴² Dalam pandangan kaum *libertarian*, manusia adalah makhluk yang selalu melandaskan segala sesuatu kepada logika, bukan nafsu atau kepentingan sempit. Karena itu manusia berpotensi memahami hukum-hukum alam dalam mengatur dunia sehingga mampu menciptakan masyarakat yang baik dan adil.

3. Teori Tanggung Jawab Sosial (*Social Responsibility*)

Teori ini tumbuh pada awal abad ke-20 sebagai protes terhadap kebebasan mutlak yang diajarkan oleh teori libertarian yang dianggap menimbulkan kemerosotan moral dalam masyarakat. Teori ini mempunyai dasar pemikiran bahwa kebebasan pers harus disertai tanggung jawab kepada masyarakat. Oleh karena teori libertarian dengan kebebasan mutlak banyak menimbulkan dekadensi moral dalam masyarakat, maka teori tanggung jawab sosial memandang perlu kebebasan pers itu dibatasi atas dasar moral dan etika, pers harus bertindak dan melakukan tugas-tugasnya sesuai dengan standar hukum tertentu. Teori tanggung jawab sosial (*social responsibility*), yang timbul dari berbagai masalah dari teori pers bebas sehingga memunculkan kesadaran untuk membangun media yang lebih peduli terhadap masyarakat. Media, menurut teori ini, harus melakukan fungsi yang esensial bagi masyarakat, yakni menyediakan informasi, dan memberi tempat bagi keragaman informasi.⁴³ Salah satu fungsi paling kontroversial yang dilakukan oleh media di bawah model tanggung jawab sosial adalah bertindak sebagai “anjing penjaga” terhadap

pemerintah. Di masa belakangan, media telah meluaskan fungsi ini meliputi menjadi anjing penjaga terhadap kelompok bisnis besar dan juga lembaga.⁴⁴ Teori ini dianggap sebagai revisi ketiga teori sebelumnya yang memberikan tanggungjawab yang sangat kurang terhadap masyarakat.

4. Teori Pers Komunis (*Marxist*)

Teori ini bertolak pangkal dari ajaran Karl Marx tentang perubahan sosial. Menurut Teori Pers Komunis, pers sesungguhnya merupakan alat pemerintah (partai) dan bagian integral dari negara. Konsekuensinya, pers harus tunduk kepada pemerintah. Dalam pengertian seperti itu pers tidak lebih dari alat Partai Komunis yang berkuasa. Pers harus melakukan apa yang terbaik bagi partai dan pemerintah, yang dilakukan oleh pers untuk mendukung partai, dianggap perbuatan moral, akan tetapi sebaliknya setiap tindakan pers yang dianggap membahayakan atau merintangi pertumbuhan partai dipandang sebagai perbuatan immoral. Fungsi pers komunis ditetapkan sebagai alat untuk melakukan indoktrinasi massa yang dilancarkan oleh partai. Denis McQuail melengkapi teori Siebert dkk dengan melahirkan dua teori pers lanjutan, yakni:⁴⁵

5. Teori Media Pembangunan

Titik tolak teori pembangunan ialah adanya fakta beberapa kondisi umum negara berkembang yang membatasi beberapa aplikasi teori lain atau yang mengurangi kemungkinan masalahnya. Salah satu kenyataan adalah tiadanya beberapa kondisi yang diperlukan bagi pengembangan sistem komunikasi massa: infrastruktur komunikasi; keterampilan profesional; sumberdaya produksi dan budaya; audiens yang tersedia. Faktor lain yang berhubungan adalah ketergantungan pada dunia berkembang atas hal-hal yang menyangkut produk teknologi, keterampilan dan budaya. Masyarakat sedang berkembang, menurut teori ini, sangat gandrung menekankan pembangunan ekonomi, politik dan sosial sebagai tugas utama nasional. Dari berbagai kondisi tersebut muncul seperangkat harapan dan prinsip normatif tentang media massa yang menyimpang dari hal-hal yang tampaknya berlaku, baik di dunia kapitalis maupun di dunia komunis. Teori media pembangunan mengajarkan, bahwa media

seharusnya ikut memikirkan tujuan pembangunan bangsa, dan kebebasan media disesuaikan dengan tujuan utama pembangunan bangsa itu sendiri.

6. Teori Media Demokratik Partisipan

Titik sentral teori demokratik partisipan terletak pada kebutuhan, kepentingan dan aspirasi penerima dalam masyarakat politik. Teori ini menolak keharusan adanya media yang seragam, disentralisasi, mahal, sangat diprofesionalkan dan dikendalikan oleh pemerintah. Media yang dibangun menurut teori ini terlihat lebih sesuai dengan kehidupan sosial di masa datang dan akan lebih langsung mengendalikan audiensnya dengan menawarkan berbagai kesempatan perolehan atas persyaratan yang ditetapkan oleh para pemakainya ketimbang oleh pengendalinya. Teori media demokratis partisipan menggabungkan beberapa unsur dalam teori pers liberal dan teori pers pembangunan, khususnya penekanan kepada masyarakat, pada komunikasi horizontal, bukan komunikasi vertikal. Perumusan teori ini didorong oleh reaksi komersialisasi dan pemonopoliannya media yang dimiliki secara pribadi.⁴⁶ Keenam teori ini menggambarkan pentingnya media dalam komunikasi massa sebagaimana dikatakan Straubhaar dan Robert Larose sebagai berikut: *According to sociological theories of communication media, the media serve important functions for us as a society and as individuals. For any society to exist, four basic communication functions must be performed.*⁴⁷

Sejarah pers di Indonesia sudah dimulai sejak zaman VOC dengan lahirnya berbagai bentuk aturan hukum. Pada tahun 1712 VOC melarang surat kabar memuat berita-berita di seputar perdagangan karena VOC takut kalah dalam persaingan dagang akibat pemberitaan tersebut. Selanjutnya pada tahun 1856 diberlakukan *Drukpers Reglement* dengan sensor preventif; dan tahun 1931 Belanda mengeluarkan lagi *Presbreidel Ordonantie* dengan sensor represif. Selama tiga setengah tahun penjajahan Jepang, beberapa penerbitan pers "sengaja dibangun" untuk mengobarkan semangat Perang Asia Timur Raya, akan tetapi beberapa penerbitan pers nasionalis yang sudah ada, mendapat pengawasan represif yang cukup ketat.

Pembatasan terhadap kebebasan pers pada era penjajahan Jepang dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 16 tahun 1942 dengan sensor preventif yang dikenal dengan "*Osamu Serei*".⁴⁸

Setelah kemerdekaan, Indonesia mengalami beberapa kali kebebasan pers, yaitu pada awal kemerdekaan, selama Republik Indonesia menerapkan sistem pemerintahan Kabinet Parlementer, pada awal Pemerintahan Orde Baru dan para era Reformasi saat ini. Pada waktu-waktu lainnya, sejarah pers di Indonesia mengalami diwarnai dengan berbagai tekanan. Setidak-tidaknya ada enam ketentuan hukum yang dapat dicatat yang membatasi kebebasan pers di Indonesia, yaitu: (1) Peperti Nomor 10 tahun 1960 tentang Surat Izin Terbit; (2) Peperti Nomor 2 tahun 1961 tentang Pengawasan dan Promosi Perusahaan Cetak Swasta; (3) Kepres Nomor 307 tahun 1962 tentang Pendirian LKBN Antara; (4) Dekrit Presiden Nomor 6 tahun 1963 tentang Pengaturan Memajukan Pers; (6) Peraturan Menpen tahun 1970 tentang Surat Izin Terbit, dan (6) Peraturan Menpen Nomor 1 tahun 1984 tentang SIUPP. Dari berbagai peraturan perundangan tersebut, salah satu diantaranya yang mendapat sorotan selama pemerintahan Orde Baru adalah Peraturan Menpen Nomor 1 tahun 1984 tentang SIUPP. Ketentuan hukum ini memberikan kekuasaan yang sangat luas kepada pemerintah untuk membatasi kebebasan pers melalui pembekuan perusahaan penerbitan pers yang dinilai bertentangan dengan Pasal 28 UUD 1945.

Di era Reformasi, pertumbuhan media mengalami perkembangan yang signifikan. Penyerahan kekuasaan dari Presiden Soeharto kepada Habibie, telah membuka peluang demokrasi yang selama pemerintahan Orde Baru tidak berproses sebagaimana paham demokrasi itu sendiri. Pada awal pemerintahannya, Yunus Yosfiah yang saat itu menjabat sebagai Menteri Penerangan pada Kabinet Reformasi, mengeluarkan serangkaian kebijakan yang membuka 'kran' kebebasan pers, yaitu dengan mencabut berbagai ketentuan hukum yang selama rezim

Orde Baru dianggap membelenggu kebebasan pers, terutama: (1) Permenpen No. 01/Per/Menpen/1984 tentang Ketentuan-Ketentuan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUP); dan (2) SK. Menpen No. 214A/Kep/

Menpen/1984 tentang Prosedur dan Persyaratan untuk Mendapatkan SIUPP. Kebijakan tersebut telah membuka peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan kehidupan pers nasional secara bebas, tidak saja dalam menumbuhkan penerbitan secara horizontal tetapi juga memberi kebebasan dalam melaksanakan fungsi kontrol sosial.

7. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia

Setelah di Proklamasikan Soekarno dan Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai negara yang merdeka, Indonesia menegaskan pilihannya menjadi negara kebangsaan (*nation state*) yang demokratis dan ingin terus bersatu.^{49,50} Rumusan menyangkut demokratisasi dan persatuan itu ditemukan dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan, "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*"⁵¹, dan ayat 2 yang berbunyi, "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*". Ini mengandung pengertian bahwa dalam negara kesatuan yang berbentuk republik itu kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara konseptual pemikiran demokrasi yang berkembang di Indonesia dipengaruhi oleh perkembangan pemikiran demokrasi di luar Indonesia, khususnya pemikiran demokrasi yang dikembangkan oleh elit intelektual pada masa pergerakan dan sesudahnya. Akan tetapi, disebabkan Nusantara ini terdiri dari daerah-daerah kerajaan, seringkali corak pemerintahan yang ditampilkan tidak mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Kekuasaan masih kental dengan dunia *megis religius*, yaitu suatu pandangan yang beranggapan bahwa kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari kekuatan adi kodrati. Hasan Muhammad Tiro menyebut model demokrasi ini dengan istilah "*demokrasi primitive*", demokrasi adu angka yang hasilnya bukanlah pemerintahan dari seluruh rakyat, untuk seluruh rakyat, dan oleh seluruh rakyat, tetapi pemerintah dari segolongan rakyat untuk segolongan rakyat, dan oleh segolongan rakyat atas segolongan rakyat yang lain.⁵² Wewenang dan legitimasi orang yang memerintah tidak didasarkan pada mereka yang diperintah, karena yang bersangkutan memperoleh kekuasaan tidak dari dan atau persetujuan yang diperintah, melainkan dari Tuhan.⁵³

Kekuasaan yang bersumber dari Tuhan bertitik tolak dari teori Kedaulatan Tuhan (teokrasi) yang menyatakan bahwa apapun yang ada di dunia ini berasal dari Tuhan. Demikian pula dengan kedaulatan yang ada pada pemerintah ataupun raja-raja yang waktu itu berkuasa. Paham ini dikembangkan oleh Augustinus, Thomas Aquinas, dan lain-lain. Teori ini bertentangan dengan teori Kedaulatan Rakyat yang mengajarkan bahwa, negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan. Kenyataan-kenyataan ini menimbulkan keraguraguan yang mendorong ke arah timbulnya alam pikiran baru yang memberi tempat pada pikiran manusia (*renaissance*) yang dalam bidang ketatanegaraan melahirkan paham baru, yakni teori Kedaulatan Rakyat.⁵⁴

Budiardjo sebagaimana dikutip dari *Demokrasi, Sejarah, Praktek dan Dinamika Pemikiran*, menyebutkan bahwa perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut sedemikian rupa., dan perkembangan itu dapat dibagi ke dalam tiga masa, yakni:⁵⁵

1. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peran parlemen dan partai-partai. Masa ini sering disebut sebagai demokrasi parlementer.
2. Masa Republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang muncul sebagai dampak dari konflik politik berkepanjangan dari demokrasi parlementer.
3. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa di mana Demokrasi Pancasila diterapkan, baik yang secara faktual menyimpang dari rumusan Pancasila itu sendiri ataupun yang secara ideal tetap diwacanakan.⁵⁶

Pembentukan negara demokrasi Indonesia sangat dipengaruhi oleh ide *Trias Politica* Montesquieu yang membagi kekuasaan-kekuasaan negara ke dalam tiga poros, yakni:⁵⁷ *Pertama*, kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang). *Kedua*, kekuasaan eksekutif (pemerintah, pelaksana undang-undang). *Ketiga*, kekuasaan yudikatif (peradilan, kehakiman).

Dalam penafsiran penyelenggaraan pemerintahan teori ini memunculkan tiga macam sistem, yaitu *pertama*, sistem Presidential, di mana presiden menjadi Kepala Pemerintahan dan terlepas dari pengaruh

legislatif maupun yudikatif seperti berlaku di Amerika Serikat. *Kedua*, sistem Parlementer, di mana Presiden hanyalah sebagai Kepala Negara, sementara kekuasaan pemerintahan dilakukan oleh menteri, akan tetapi dalam sistem ini menteri bertanggung jawab kepada parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. *Ketiga*, sistem Referendum, yaitu model demokrasi langsung di mana pemerintah dibentuk oleh parlemen sebagai badan pekerja seperti dianut oleh India, Israel dan Inggris, sementara sistem Referendum dipakai di negara Swiss. Menurut Seohino, apabila sistem tersebut dihubungkan dengan demokrasi modern, maka diperoleh tipe demokrasi modern sebagai berikut:⁵⁸

- a. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidential;
- b. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi di antara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi;
- c. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum, atau sistem badan pekerja.

Moh. Kusnardi dan Hermally Ibrahim tidak sependapat kalau dikatakan bahwa Undang Undang Dasar 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*), melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan karena:⁵⁹

1. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
2. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.

3. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada lembaga-lembaga negara lainnya.⁶⁰

Dalam perkembangannya, UUD 1945 mengalami empat kali perubahan berturut-turut, yaitu Perubahan Pertama (1999), Perubahan Kedua (2000), Perubahan Ketiga (2001), dan Perubahan Keempat (2002). Ellydar Chaidir menilai, amandemen UUD 1945 itu telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya perubahan dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁶¹ Di antara pasal yang mengalami perubahan itu adalah Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa, *Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". dan ayat 1 yang berbunyi, *"Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik"*. Tafsiran atas perubahan ini dijelaskan oleh Dahlan Thaib bahwa, sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip Negara Hukum. Artinya, dari sudut pandang konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 1 maka segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara pemerintahan harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan hukum, dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan itu sendiri.⁶²

Perubahan itu dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan mengukuhkan paham kedaulatan rakyat yang tidak lagi dijalankan oleh MPR, akan tetapi oleh berbagai lembaga sebagaimana ditentukan Undang-Undang Dasar 1945.⁶³ Rumusan baru itu merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan UUD 1945 alenia IV. Rumusan sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, telah mereduksi paham kedaulatan rakyat menjadi paham kedaulatan negara. Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi), sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.⁶⁴

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia dalam praktiknya menghadapi kendala yang bersifat politis dan ideologis. Sungguhpun demikian demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara. Akan tetapi setelah 67 tahun Indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan dinamika perkembangan politik yang masih dalam proses menentukan format politik yang ideal. Ini terlihat ketika UUD 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang bertekad melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, namun dalam pelaksanaannya belum terwujud (Demokrasi Terpimpin, 1959-1966) karena terjadinya pemusatan kekuasaan pada presiden seorang. Demikian pula halnya pada rezim Soeharto (Orde Baru) yang pada akhirnya membawa Indonesia dilanda krisis multi dimensi sampai Orde Baru dijatuhkan oleh gerakan reformasi, tahun 1998. Peristiwa ini menunjukkan bahwa gerakan yang pada akhirnya menjatuhkan rezim otoriter dan membuka jalan menuju demokrasi ternyata melibatkan *civil society* dengan dua wajahnya sekaligus, baik dan buruk. Dalam wajahnya yang baik, *civil society* bersama-sama ikut dalam gerakan menentang Orde Baru yang sekaligus membuka jalan bagi demokrasi.⁶⁵ Soeharto melihat demokratisasi di Indonesia tidak sekedar proses transisi dari rezim Orde Baru ke rezim lain, tetapi lebih dari itu demokratisasi adalah “proyek politik” yang melibatkan bukan saja proses transisi, melainkan juga upaya pemulihan Indonesia sebagai bangsa yang utuh dan pilihan model demokrasi yang sesuai dengan konteks sosio-historisnya.⁶⁶

8. Sejarah Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, dan bersifat universal serta langgeng.⁶⁷ Oleh karena itu HAM harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh dirampas oleh siapapun. Perkembangan HAM tidak lepas dari perkembangan pikiran filosofis yang melatar belakungnya, dan secara konseptual, sejarah HAM dapat ditelusuri hingga munculnya paham konstitusionalisme pada abad ke-17 dan ke-18.

Rumusan konsepsi HAM muncul dari beberapa doktrin hukum alam (*natural right*), khususnya ajaran Thomas van Aquinas (1224-1274) dan Hugo de Gorte (1583-1645). Ajaranajaran mereka melatar-belakangi lahirnya *Magna Charta* (1215), Petisi Hak Asasi Manusia (1628) dan Undang Undang HAM Inggris (*The English Bill Rights* 1689). Pemikiran mereka kemudian dielaborasi secara modern oleh Francis Bacon, John Locke sehingga mempertegas kedudukan HAM dalam hukum alam yang lebih rasional.⁶⁸

Dalam bukunya, "*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*" Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikarunia oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau *dipreteli* oleh negara. Melalui suatu 'kontrak sosial' (*social contract*), perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut ini diserahkan kepada negara. Tetapi, Locke mengingatkan, apabila penguasa negara mengabaikan kontrak sosial dengan melanggar hak-hak kodrati individu, maka rakyat di negara itu bebas menurunkan sang penguasa dan menggantikannya dengan suatu pemerintah yang bersedia menghormati hak-hak tersebut.⁶⁹

Gagasan HAM yang berbasis pada pandangan hukum kodrati itu mendapat tantangan serius pada abad 19. Edmund Burke, orang Irlandia yang resah dengan revolusi Perancis, adalah salah satu di antara penentang teori hak-hak kodrati. Burke menuduh para penyusun "*Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*" telah mempropagandakan "rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia".⁷⁰ Dalam pandangan Thomas Hobbes, HAM merupakan jalan keluar mengatasi keadaan yang disebutnya sebagai "*homo homini lupus, bellum omnium contra omnes*". Dalam keadaan demikian, manusia tak ubahnya bagaikan binatang buas dalam legenda kuno yang disebut '*Leviathan*' yang oleh Hobbes nama tersebut dijadikannya sebagai judul buku.

Keadaan yang demikian telah mendorong terbentuknya perjanjian masyarakat di mana rakyat menyerahkan hak-haknya kepada penguasa. Adanya penyerahan kekuasaan dari masyarakat kepada pemerintah

menunjukkan sifat tidak langsung dan asas konstitusional dari perjanjian masyarakat.⁷¹ Dalam kaitan dengan perjanjian masyarakat (*contract social*) ini terdapat dua pendapat, yakni: *pertama*, kekuasaan dari rakyat karena perjanjian masyarakat itu telah habis, sebab kekuasaan itu berpindah kepada penguasa yang kini mempunyai kekuasaan mutlak. Penguasa itulah yang berdaulat, bukan rakyat. *Kedua*, manusia sejak dilahirkan telah membawa hak, dan untuk menjamin hak-hak itu, maka mereka mengadakan perjanjian masyarakat untuk mendirikan negara untuk melindungi hak-hak manusia.⁷²

Sebaliknya, John Locke berpendapat bahwa manusia tidaklah secara absolut menyerahkan hak-hak individunya kepada penguasa. Locke membagi proses perjanjian masyarakat tersebut ke dalam dua macam yang disebutnya dengan "*Second Treaties of Civil Government*"⁷³ Punca perkembangan HAM timbul pada abad ke-20, dan setelah Perang Dunia pertama di mana tidak ada lagi negara yang berani menolak prinsip-prinsip HAM.

Perkembangan konsepsi HAM, menurut "*The new Enclyclopedia Britania, 1992*" sebagaimana dikutip dari Dodi Harjono, dibagi ke dalam beberapa tahap, yakni:⁷⁴

1. *Tahap Pertama*, pengaruh Romawi (*ius gentium*) begitu besar pengaruhnya terhadap HAM, khususnya dalam merumuskan hak-hak dasar bagi warga negara. Kejayaan zaman *renaissance*, yaitu sejak abad ke-13 hingga muncul perdamaian *Westphalia* (1648) masih merupakan *rangkaian dari zaman romawi*.
2. *Tahap Kedua*, rumusan konseptual HAM muncul dari beberapa doktrin hukum alam, khususnya ajaran Thomas Aquinas (1224-1274), Hugo de Grote (1385-1645).

Ajaran-ajaran mereka itu, kemudian disusul oleh lahirnya piagam Magna Charta (1215), Petisi Hak Asasi Manusia (1628) dan Undang-Undang HAM Inggris (*the English Bill Rights/1689*). Kemudian konsep ini dikembangkan oleh John Locke, Francis Bacon dan beberapa tokoh lainnya. Baru sejak 26 Agustus 1789, konsep HAM berkembang di

Amerika Serikat terutama sejak kemenangan Thomas Jefferson yang pada waktu itu lebih mengkonsentrasikan kepada pengembangan teoritis ajaran John Locke, Thomas Hobbes dan Montesquieu.

3. *Tahap Ketiga*, merupakan puncak perkembangan HAM yang timbul pada abad ke-20, dan terjadi setelah perang dunia pertama. Pengakuan HAM dikukuhkan dalam suatu memorial kemanusiaan pada tanggal 10 Desember 1948. Beberapa negara yang tergabung dalam PBB secara bulat menyepakati lahirnya "*The Universal Declaration of Human Right*".⁷⁵

Jimly Asshiddiqie membagi perkembangan HAM ke dalam tiga generasi, yakni:⁷⁶

1. *Generasi Pertama*, pemikiran mengenai konsepsi hak asasi manusia yang sejak lama berkembang dalam wacana para ilmuwan sejak era *enlightenment* di Eropa, meningkat menjadi dokumen-dokumen hukum internasional yang resmi. Puncak perkembangan generasi pertama hak asasi manusia ini adalah pada peristiwa penandatanganan naskah *Universal Declaration of Human Rights* Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948 setelah sebelumnya ide-ide perlindungan hak asasi manusia itu tercantum dalam naskah-naskah bersejarah di beberapa negara, seperti di Inggris dengan *Magna Charta* dan *Bill of Rights*, di Amerika Serikat dengan *Declaration of Independence*, dan di Perancis dengan *Declaration of Rights of Man and of the Citizens*. Dalam konsepsi generasi pertama ini elemen dasar konsepsi hak asasi manusia itu mencakup soal prinsip integritas manusia, kebutuhan dasar manusia, dan prinsip kebebasan sipil dan politik.
2. *Generasi Kedua*, di samping adanya *International Covenant on Civil and Political Rights*, konsepsi hak asasi manusia mencakup pula upaya menjamin pemenuhan kebutuhan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial dan kebudayaan, termasuk hak atas pendidikan, hak untuk menentukan status politik, hak untuk menikmati ragam penemuan-penemuan ilmiah, dan lain-lain sebagainya. Puncak perkembangan kedua ini tercapai dengan ditandatanganinya *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* pada tahun 1966.

3. *Generasi Ketiga*, muncul di tahun 1986 yaitu mencakup pengertian mengenai hak untuk pembangunan atau *rights to development*. Hak atas atau untuk pembangunan ini mencakup persamaan hak atau kesempatan untuk maju yang berlaku bagi segala bangsa, dan termasuk hak setiap orang yang hidup sebagai bagian dari kehidupan bangsa. Hak untuk atau atas pembangunan ini antara lain meliputi hak berpartisipasi dalam proses pembangunan, hak menikmati hasil-hasil pembangunan, menikmati hasil-hasil dari perkembangan ekonomi, sosial dan kebudayaan, pendidikan, kesehatan, distribusi pendapatan, kesempatan kerja, dan lain-lain sebagainya. Namun demikian, ketiga generasi konsepsi hak asasi manusia tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara. Setiap pelanggaran terhadap hak asasi manusia mulai dari generasi pertama sampai ketiga selalu melibatkan peran pemerintah yang biasa dikategorikan sebagai *crime by government* yang termasuk ke dalam pengertian *political crime* (kejahatan politik) sebagai lawan dari pengertian *crime against government* (kejahatan terhadap kekuasaan resmi). Karena itu, yang selalu dijadikan sasaran perjuangan hak asasi manusia adalah kekuasaan represif negara terhadap rakyatnya. Akan tetapi, dalam perkembangan zaman sekarang dan di masa-masa mendatang, sebagaimana diuraikan di atas, dimensi-dimensi hak asasi manusia itu akan berubah makin kompleks sifatnya. Persoalan hak asasi manusia tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup pula hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, antarkelompok masyarakat, antara golongan rakyat, dan bahkan antarsatu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain.
4. *Generasi Keempat*, lebih tepat disebut *Konsepsi HAM Generasi Kedua*, karena sifat hubungan kekuasaan yang diaturinya memang berbeda dari konsepsi-konsepsi HAM sebelumnya. Sifat hubungan kekuasaan dalam *konsepsi Generasi Pertama* bersifat vertikal, sedangkan sifat hubungan kekuasaan dalam konsepsi *Generasi Kedua* bersifat

horizontal. Dengan demikian, pengertian konsepsi HAM generasi kedua dan generasi ketiga sebelumnya cukup dipahami sebagai perkembangan varian yang sama dalam tahap pertumbuhan konsepsi generasi pertama.

Pemahaman yang terdapat dalam perkembangan HAM telah menempatkan HAM menjadi isi pokok konstitusi negara-negara demokrasi modern sehingga konstitusi menjadi instrumen utama perlindungan HAM.⁷⁷ *Bill of Rights* yang diproklamirkan tahun 1778 oleh Virginia, misalnya, secara tegas menyatakan bahwa setiap manusia diciptakan bebas dengan dikarunia hak-hak yang tidak dapat dirampas. Setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa takut dirampas hak miliknya oleh penguasa. Di Perancis pun demikian, perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut telah melahirkan revolusi Perancis (tahun 1789) yang melahirkan pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat (*declaration des droit de l'homme et du citoyen* atau Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warga Negara), di mana hak-hak tersebut dimiliki setiap individu karena mereka adalah manusia dan bukan karena ditentukan oleh hukum positif.

Namun di lain sisi, pada negara-negara komunis undang-undang dasar memiliki fungsi ganda. Di satu pihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan ke arah tercapainya masyarakat komunis dan menjadi catatan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Di pihak lain, undang undang dasar memberikan rangka dan dasar hukum perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya.⁷⁸ Para pendiri

Amerika Serikat mencari pembenaran HAM dalam teori kontrak sosial dan hak-hak kodrati dari John Locke, kemudian menuangkan gagasan HAM ke dalam *Declaration of Independence*, tahun 1776. Gagasan itu disusun oleh Thomas Jefferson sebagai berikut:⁷⁹

"Bahwa semua manusia diciptakan sama; bahwa pencipta Nya telah menganugerahi mereka hak-hak tertentu yang tidak dapat dicabut; bahwa di antara hak-hak ini adalah hak untuk hidup, bebas dan mengejar kebahagiaan. Bahwa untuk mengejar hak-hak ini, orang-orang mendirikan pemerintahan, yang memperoleh

kekuasaannya yang benar berdasarkan persetujuan rakyat yang diperintah. Bahwa kapan saja suatu bentuk pemerintahan merusak tujuan-tujuan ini, rakyat berhak untuk mengubah atau menyingkirkannya”

R. Herlambang Perdana Wiratraman, HAM memiliki prinsip-prinsip utama dan menjadikannya sebagai bagian penting dalam kehidupan manusia. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:⁸⁰

Pertama, prinsip universalitas. Prinsip universalitas adalah prinsip yang dimiliki dalam nilai-nilai etik dan moral yang tersebar di seluruh wilayah di dunia, dan pemerintah termasuk masyarakatnya harus mengakui dan menyokong hak-hak asasi manusia. Ini menunjukkan bahwa hak-hak asasi manusia itu ada dan harus dihormati oleh seluruh umat manusia di dunia manapun, tidak tergantung pada wilayah atau bangsa tertentu. Ia berlaku menyeluruh sebagai kodrat lahiriah setiap manusia. Universalitas hak-hak asasi manusia, pada kenyataannya, masih juga tidak sepenuhnya diterima oleh negara-negara tertentu yang menolak kehadiran prinsip universalitas. Perdebatan ini sesungguhnya muncul di saat memperbincangkan apakah Universal Declaration of Human Rights 1948 (Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, selanjutnya disingkat DUHAM 1948) itu memiliki prinsip universal, ataukah tidak (?).

Kedua, pemertabatan terhadap manusia (human dignity). Prinsip ini menegaskan perlunya setiap orang untuk menghormati hak orang lain, hidup damai dalam keberagaman yang bisa menghargai satu dengan yang lainnya, serta membangun toleransi sesama manusia. Tidak dapat dipungkiri bahwa pluralisme sosial, termasuk di dalamnya keragaman budaya dan hukum-hukum lokal, menjadi identitas peradaban tertentu yang sangat berharga dalam mengemban amanat saling menjaga dan mendorong upaya kebersamaan untuk hidup berdampingan, khususnya manusia sebagai sesama makhluk ciptaan Allah. Penghormatan terhadap manusia, bukanlah sekedar pekerjaan individual manusia, tetapi juga dalam kolektiva-kolektiva lebih luas seperti dalam kehidupan masyarakat maupun bernegara. Sehingga kewajiban untuk menghormati manusia sebagai manusia tersebut merupakan tanggungjawab hak-hak asasi manusia. Oleh sebabnya, dengan adanya prinsip ini maka tidak mungkin praktik yang memperkenankan siapapun untuk melakukan eksploitasi, memperbudak, menyiksa, ataupun bahkan membunuh hak-hak hidup manusia. Dalam prinsip ini setiap orang harus menghargai manusia tanpa membedakan umur, budaya, keyakinan, etnisitas, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, komunitas disable/berbeda kemampuan, atau kelas sosial, sepatutnya dihormati dan dihargai.

Ketiga, non-diskriminasi. Prinsip non-diskriminasi sebenarnya bagian integral dengan prinsip persamaan, di mana menjelaskan bahwa tiada perlakuan yang membedakan dalam rangka penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak seseorang. Perbedaan, baik berdasarkan kelas/bangsa tertentu, agama, suku, adat, keyakinan, jenis kelamin, warna kulit dan sebagainya, adalah praktek yang justru

menghambat realisasi hak-hak asasi manusia. Jelas dan tegas, bahwa hak-hak asasi manusia melarang adanya diskriminasi yang merendahkan martabat atau harga diri komunitas tertentu, dan bila dilanggar akan melahirkan pertentangan dan ketidakadilan di dalam kehidupan manusia.

Keempat, *equality* atau persamaan. Prinsip ini bersentuhan atau sangat dekat dengan prinsip *non-diskriminasi*. Konsep persamaan menegaskan pemahaman tentang penghormatan untuk martabat yang melekat pada setiap manusia. Hal ini terjelaskan dalam pasal 1 DUHAM 1948, sebagai prinsip hak-hak asasi manusia: "Setiap orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat serta hak-hak yang sama." Konsekuensi pemenuhan persamaan hak-hak juga menyangkut kebutuhan dasar seseorang tidak boleh dikecualikan. Persamaan, merupakan hak yang dimiliki setiap orang dengan kewajiban yang sama pula antara yang satu dengan yang lain untuk menghormatinya. Salah satu hal penting dalam negara hukum, adalah persamaan di muka hukum, merupakan hak untuk memperoleh keadilan dalam bentuk perlakuan dalam proses peradilan.

Kelima, *indivisibility*. Suatu hak tidak bisa dipisah-pisahkan antara yang satu dengan yang lainnya. Hal ini terkait dengan pandangan yang menyatikan tentang membedakan atau pengutamaan hak-hak tertentu dibandingkan hak-hak lain. Hak sipil dan politik, sangat tidak mungkin dipisahkan dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya, karena keduanya satu kesatuan, tidak bisa dilepaskan satu dengan yang lainnya.

Keenam, *inalienability*. Pemahaman prinsip atas hak yang tidak bisa dipindahkan, tidak bisa dirampas atau dipertukarkan dengan hal tertentu, agar hak-hak tersebut bisa dikecualikan. Misalnya, hak pilih dalam pemilu, tidak bisa dihilangkan hanya dengan dibeli oleh orang yang mampu dan kemudian menggantikan posisi hak pilih. Atau juga hak atas kehidupan yang layak, tidak bisa dipertukarkan dengan perbudakan, meskipun dibayar atau diupahi. Manusia sebagai makhluk yang memiliki hak-hak asasi tidak bisa dilepaskan dari hak-hak tersebut.

Ketujuh, *interdependency* (saling ketergantungan). Prinsip ini juga sangat dekat dengan prinsip *indivisibility*, di mana setiap hak-hak yang dimiliki setiap orang itu tergantung dengan hak-hak asasi manusia lainnya dalam ruang atau lingkungan manapun, di sekolah, di pasar, di rumah sakit, di hutan, desa maupun perkotaan. Misalnya, kemiskinan, di mana dalam situasi tidak terpenuhinya hak atas pendidikan, juga sangat bergantung pada penyediaan hak-hak atas pangan atau bebas dari rasa kelaparan, atau juga hak atas kesehatan yang layak, dan hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak. Artinya, hak yang satu dengan yang lainnya sangat tergantung dengan pemenuhan atau perlindungan hak lainnya.

Kedelapan, *responsibilitas* atau pertanggung jawaban (*responsibility*). Prinsip pertanggung jawaban hak-hak asasi manusia ini menegaskan bahwa perlunya mengambil langkah atau tindakan tertentu untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi manusia, serta menegaskan kewajiban-kewajiban paling minimum dengan memaksimalkan sumberdaya yang ada untuk memajukannya.

Pertanggung jawaban ini menekankan peran negara, sebagai bagian dari organ politik kekuasaan yang harus memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Termasuk mempertanggung jawabkan setiap langkah atau tindakan yang diambil sebagai kebijakan tertentu dan memiliki pengaruh terhadap kelangsungan hak-hak rakyat. Peran negara menjadi vital, bukan soal mengambil tindakan tertentu (*by commission*), tetapi ia juga bisa dimintai pertanggung jawaban ketika terjadi pelanggaran hak-hak asasi manusia, sementara negara sama sekali tidak mengambil tindakan apapun (*by omission*). Unsur pertanggung jawaban (terutama negara), adalah bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip hak-hak asasi manusia agar bisa terwujud. Selain negara, aktor non-negara juga mempunyai tanggung jawab yang sama untuk memajukan hak-hak asasi manusia, baik secara individual maupun kolektiva sosial dalam organisasi kemasyarakatan. Secara individu, setiap orang dituntut untuk berani melawan ketidakadilan dan pelanggaran hak-hak asasi manusia di depan matanya, mengajarkan dan mendorong pemahaman dan penghormatan hak-hak asasi manusia bagi sesama.

Kedelapan prinsip tersebut merupakan hal mendasar dalam mengkaji masalah hak-hak asasi manusia, baik menyangkut tekstualitasnya maupun kontekstualitasnya.⁸¹ Adapun penjenisan hak-hak asasi manusia dapat dilihat dalam tabel 2.1 di bawah ini:⁸²

Tabel 2.1 Jenis-jenis Hak Asasi Manusia

No	Jenis	Keterangan
1.	<i>Personal Rights</i>	Hak-hak asasi pribadi, meliputi kebebasan menyatakan pendapat, "kebebasan beragama", kebebasan bergerak.
2.	<i>Property Rights</i>	Hak-hak asasi ekonomi, hak untuk memiliki sesuatu, membeli, menjual, dan mememanfaatkannya.
3.	<i>Political Rights</i>	Hak-hak asasi politik, hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak untuk memilih dan dipilih dalam suatu pemilihan umum, hak berserikat di bidang politik.
4.	<i>Rights of Legal Equality</i>	Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum dan pemerintahan.

Tabel 2.1 Jenis-jenis Hak Asasi Manusia (Lanjutan)

No	Jenis	Keterangan
5.	<i>Social and Cultural Rights</i>	Hak-hak asasi sosial dan kebudayaan, hak untuk memilih pendidikan, hak untuk mengembangkan kebudayaan.
6.	<i>Procedural Rights</i>	Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan tata cara peradilan dan perlindungan, pengaturan dalam penahanan, penangkapan, penggelapan.

Sumber: Jazim Hamid, Husnu Abadi, 2001.

Islam sebagai agama universal melindungi hak setiap individu di bawah hukum Ilahi. Syeh Syaukat Hussain menyebutkan, bahwa kewajiban yang diperintahkan kepada umat manusia dibawah petunjuk Ilahi dibagi ke dalam dua kategori, yaitu *huquuqullah* dan *huquuqul 'ibad*. *Huquuqullah* (hak-hak Allah) adalah kewajiban-kewajiban manusia terhadap Allah SWT yang diwujudkan dalam berbagai ritual ibadah, sedangkan *huquuqul 'ibad* (hak-hak manusia) menetapkan kewajiban-kewajiban manusia terhadap sesamanya dan terhadap makhluk-makhluk Allah.⁸³ HAM dalam Islam tertuang secara transenden untuk kepentingan manusia lewat syariat Islam yang diturunkan melalui wahyu. Menurut syari'at, manusia adalah makhluk bebas yang mempunyai tugas dan tanggung jawab, dan karenanya ia juga memiliki hak dan kebebasan. Dasarnya adalah keadilan yang ditegakkan atas dasar persamaan atau egaliter. Artinya, tugas yang diemban tidak akan terwujud tanpa adanya kebebasan. Sementara kebebasan secara eksistensial tidak terwujud tanpa adanya tanggung jawab.⁸⁴

9. Hak Asasi Manusia dalam Negara Demokrasi

Perbincangan mengenai HAM dengan demokrasi telah berlangsung berabad-abad lamanya, dan akan terus menjadi topik pembicaraan bersamaan dengan isu perubahan sosial, ekonomi, politik dan budaya pada setiap negara. Nilai-nilai HAM dan demokrasi sama-sama telah menjadi

terma universal sejak kedua istilah itu dicantumkan ke dalam konstitusi sebuah negara.

Seperti telah diurai pada bagian awal dalam bab ini, HAM merupakan hak dasar manusia yang secara kodrati melekat pada diri manusia itu sendiri, dan bersifat universal serta langgeng.

Oleh karena itu HAM harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh dirampas oleh siapapun. HAM dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari sejarah peradaban manusia di seluruh penjuru dunia. HAM dan demokrasi juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan harkat kemanusiaannya.

Konsepsi HAM dan demokrasi dapat dilacak secara teologis berupa relativitas manusia dan kemutlakan Tuhan. Konsekuensinya, tidak ada manusia yang dianggap menempati posisi lebih tinggi, karena hanya satu yang mutlak dan merupakan *prima facie*, yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Semua manusia memiliki potensi untuk mencapai kebenaran, tetapi tidak mungkin kebenaran mutlak dimiliki oleh manusia, karena yang benar secara mutlak hanya Tuhan. Pemikiran yang mengklaim bahwa dirinya benar secara mutlak, dan yang lain berarti salah, adalah pemikiran yang bertentangan dengan kemanusiaan dan ketuhanan.⁸⁵ Manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia. Hak-hak inilah yang disebut dengan hak asasi manusia yang diperoleh sejak manusia itu lahir.⁸⁶

Dalam perkembangannya, konsepsi HAM dan demokrasi sangat terkait dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.⁸⁷ Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat

menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa, sebab hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, akan tetapi *demokratische rechtsstaat*.⁸⁸

Untuk mengukur apakah sebuah negara atau pemerintahan disebut demokratis, ada beberapa aspek, yakni:⁸⁹ *Pertama*, masalah pembentukan negara. Proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan bagaimana kualitas, watak dan pola hubungan yang akan terbangun. Agar kekuasaan bisa melayani kepentingan orang banyak dan bersikap adil, maka sejak awal proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara terbuka dan tidak terbatas. Untuk sementara ini, pemilihan umum dapat dipercaya sebagai salah satu instrumen penting guna memungkinkan berlangsungnya suatu proses pembentukan pemerintahan yang baik. Akan tetapi masalahnya adalah bagaimana hasil pemilu dapat mengkomposisikan penyelenggara kekuasaan yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat lain. *Kedua*, dasar kekuasaan negara atau berkaitan dengan konsep legitimasi kekuasaan serta pertanggung jawaban kekuasaan tersebut. *Ketiga*, susunan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dijalankan secara distributif untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam "satu tangan".

Dalam praktik, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Seperti diungkap Asshiddiqie, hukum dan peraturan perundang-undangan tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara ber-

tentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', akan tetapi '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap negara hukum yang demokratis harus dijamin adanya demokrasi, dan demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.⁹⁰

Menurut David Held, terdapat perbedaan antara negara hukum (*rechtsstaat*) dengan '*absolute rechtsstaat*', namun perbedaan tersebut tidak sebesar yang dipikirkan banyak orang, karena dua alasan:⁹¹ *Pertama*, negara absolutis mempunyai kekuasaan yang sedikit atas masyarakat sipil dibanding yang sering diklaim. *Kedua*, negara modern jarang "diikat" oleh konstitusi-konstitusi dan batas-batas dan, karena itu, sering berperilaku seperti negara "absolutis" yang arogan, khususnya yang berkenaan dengan rakyat dan kebudayaan-kebudayaan mereka di luar negara. Sedangkan bentuk-bentuk negara modern itu, memiliki ciri-ciri:⁹²

1. *Konstitusionalisme* atau *negara konstitusional* menunjuk kepada batas-batas implisit dan eksplisit tentang perbuatan keputusan politik dan negara, batas-batas yang bisa bersifat prosedural maupun substantif; yaitu yang menentukan bagaimana keputusan-keputusan dan perubahan-perubahan dapat dibuat, atau dengan meniadakan sama sekali jenis-jenis perubahan tertentu.
2. Negara liberal sebagian besar terdefinisikan dengan usaha untuk menciptakan suatu lingkungan pribadi yang bebas dari negara, dan dengan suatu perhatian untuk membentuk kembali negara itu sendiri, yaitu dengan membebaskan masyarakat sipil (kehidupan pribadi, keluarga, agama dan bisnis) dari campur tangan politik yang tidak perlu, dan membatasi secara simultan otoritas negara.
3. Jenis ketiga dari negara modern adalah *demokrasi liberal* atau *perwakilan* (representatif). Demokrasi liberal berarti bahwa keputusan-keputusan yang memengaruhi suatu komunitas diambil bukan oleh anggota-anggota secara keseluruhan, melainkan oleh suatu sub-kelompok "wakil-wakil" yang dipilih oleh "rakyat" untuk memerintah dalam kerangka kerja aturan hukum.

4. Akhirnya, ada bentuk negara yang dikenal sebagai *pemerintahan satu partai* atau *pemerintahan partai tunggal*. Sampai akhir-akhir ini Uni Soviet, masyarakat Eropa Timur dan banyak negara Dunia Ketiga telah menggunakan sistem ini. Prinsip yang mendasari politik satu partai adalah bahwa partai tunggal boleh jadi merupakan perluasan yang sah dari keseluruhan keinginan komunitas. Pemberi suara mempunyai kesempatan untuk menyetujui calon pilihan partai, atau kadang-kadang memilih di antara calon-calon partai yang berbeda-beda.

Satjipto Rahardjo berpendapat, negara hukum modern yang oleh Unger disebut sebagai "*the legal system*" memiliki watak atau kosmologi liberal-individual yang memiliki tugas pokok, yaitu menjaga dan menjamin agar "kemerdekaan dan kebebasan" memperoleh kedudukannya yang mapan. Usaha tersebut dilakukan dengan menciptakan filsafat, asas, doktrin serta prinsip-prinsip hukum demi mewujudkan tugas pokok tersebut. Asas-asas serta doktrin hukum yang sekarang seolah-olah sudah diterima sebagai sesuatu yang "alami", sesungguhnya merupakan peninggalan (*legacy*) kemenangan borjuis.⁹³ Bagi Satjipto, hukum liberal merasa tugasnya sudah selesai apabila telah berhasil membuat hukum yang non-diskriminatif (asas kesamaan di depan hukum).

Demokrasi melalui '*democratische rechtsstaat*' terus berkembang, lebih-lebih setelah di Eropa muncul iklim pencerahan yang dikenal sebagai abad pencerahan (*the enlightenment*) yang mengawali pemikiran demokrasi, dengan konsep emansipasi dalam bidang sosial dan agama yang berlangsung pada awal abad ke-17. Melalui John Locke (1632-1704), Charles de Secondat Montesquieu (1689-1755), dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778) gagasan merasionalisasi HAM semakin mengemuka. Negara yang memiliki kekuasaan yang besar, harus dibatasi, baik melalui pengaturan kekuasaan untuk menjamin keseimbangan sistem *check and balances* seperti gagasan Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan eksekutif-legislatif dan yudikatif, maupun didasarkan pada hak alamiah yang dimiliki manusia sejak lahir, yaitu hak hidup, hak atas kemerdekaan, dan hak atas milik pribadi; sebagai hak asasi manusia yang tidak diserahkan kepada negara.⁹⁴ Hingga dewasa ini, memasuki abad ke-21, HAM dan demokrasi

menjadi terma sentral dan strategis bagi kekuatan rakyat dalam Negara Demokratis. Penguasa harus mengakui bahwa HAM dan demokrasi dijamin hidup dalam sebuah konstitusi negara modern. Pengusaha juga harus mengakui bahwa hak-hak dasar rakyat dijamin hidup dalam peraturan perundang-undangan mereka, baik yang lahir dari komitmen bersama semua elemen komponen bangsa melalui proses pembentukan legislasi bersama lembaga wakil rakyat, maupun karena komitmen untuk menjadi bagian dari masyarakat internasional yang beradab dengan mengadopsi konvensi internasional.⁹⁵

10. Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum

Konsep lahirnya negara di Eropa Barat bermula dari sejarah yang panjang, dan sampai kini para ahli hukum sulit merumuskan kapan asal mula negara itu ada, siapa yang membentuknya, dan mana yang lebih dahulu lahir negara atau manusia? Membicarakan masalah mana yang lebih dahulu lahir, menurut hemat penulis, sama artinya kita mencari tahu mana yang lebih dahulu ada telur atau ayam. Ada yang menyebut ayam terlebih dahulu, ada pula yang mengatakan, telur lebih awal kemudian baru ada ayam. Muhammad Tahir Azhary mengulas tiga teori untuk mengkaji pemikiran tentang negara yang bertitik pangkal dari pendekatan agama dan negara. Ketiga teori itu merupakan adopsi dari pemikiran Augustinus (354-330), Nicolo Machiavelli (1469-1527), dan Hugo de Groot atau Grotius (1583-1645). Mereka, secara terpisah telah memberikan corak tersendiri tentang gagasan negara dari pendekatan teologis (agama) yang dilatarbelakangi oleh situasi dan kondisi sosial-politik pada masa mereka hidup. Bagi Azhary, pandangan mereka dapat dianggap “mewakili” pemikiran tentang negara pada abad pertengahan, masa renaissance dan aliran hukum alam.⁹⁶

Dalam *De Civitas Dei*, seperti dikutip dari Azhary, Agustinus membentangkan teori tentang negara Tuhan. Filsuf ini membagi negara ke dalam dua jenis, yaitu *Civitas Dei* (negara Tuhan) dan *Civitas Terrena* atau *diaboli* (negara Iblis). Jenis negara yang pertama itu menurut Augustinus adalah negara yang terbaik, dan ideal karena itu ia melontarkan kritik yang tajam terhadap jenis negara yang kedua. Ia menolak dengan keras negara

Iblis karena keadilan hanya dapat ditegakkan dalam negara Tuhan.⁹⁷ Teori Augustinus ini secara perlahan mengalami pergeseran dan perubahan yang dimulai dari lahirnya pendapat bahwa kedudukan negara sama seperti kedudukan gereja sebagaimana dikemukakan Thomas Aquinas. Thomas mengatakan, organisasi negara yang dipimpin oleh raja mempunyai kedudukan sama dengan organisasi gereja yang dipimpin oleh Paus. Hanya saja masing-masing organisasi itu memiliki tugas yang berbeda. Tugas atau kekuasaan negara ada dalam lapangan keduniawiaan, sementara tugas atau kekuasaan gereja berada dalam lapangan kerokhanian, keagamaan.⁹⁸

Menurut Machiavelli, kehidupan negara harus dengan tegas dipisahkan dari asas-asas kesusilaan. Adapun tujuan negara mengusahakan terselenggaranya ketertiban, keamanan dan ketentraman. Tujuan ini hanya dapat tercapai oleh seorang raja yang memiliki kekuasaan absolut. Jadi usahanya itu menuju ke arah mendapatkan serta menghimpun kekuasaan yang sebesar-besarnya pada tangan raja, akan tetapi tujuan tersebut bukanlah tujuan akhir dari sebuah pendirian negara, melainkan hanya menjadi sarana dalam mencapai tujuan yang lebih tinggi, yaitu kemakmuran bersama.⁹⁹ Hugo de Groot, dalam bukunya *De Jure Belli ac Paris* (Hukum Perang dan Damai) yang dikutip dari Azhary, berpendapat bahwa negara itu lahir karena adanya perjanjian, namun perjanjian itu tidak diilhami oleh Tuhan, melainkan lahir karena dorongan rasio manusia sebagai dasar hukum alam.¹⁰⁰

Munculnya negara hukum modern yang berkembang seperti sekarang tidak lepas dari ide besar Plato (429 SM) dan Aristoteles (384 SM) tentang negara hukum. Pandangan Plato yang kemudian diikuti Aristoteles, dalam "Nomoi" sebagaimana dikutip Suparman Marzuki dari Azhary, negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Untuk menjadi pemerintahan yang berkonstitusi terdapat tiga unsur yang harus dipenuhi. *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang me-

ngeyampingkan konvensi dan konstitusi. *Ketiga*, pemerintahan dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan paksaan seperti yang dilaksanakan pemerintahan disposis.¹⁰¹

Menurut Marzuki, konsep negara hukum merupakan konstruksi sosial (*social construction*) atas realitas sosial politik di era Yunani Kuno di mana dua filosof besar itu hidup dan menjadi bagian dari realitas politik waktu itu. Begitu pula konsep negara hukum yang muncul dan berkembang pada masyarakat Eropa yang mengalami penindasan oleh kekuasaan raja yang absolut. Rakyat menginginkan pengaturan hubungan sesama rakyat melalui hukum karena rakyatlah yang berdaulat. Konsepsi gagasan kedaulatan hukum itu kemudian berkembang dalam konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Dalam pandangan A.V. Dicey seperti dikutip dari Efik Yusdiansyah, paham *the rule of law* mengalami perkembangan untuk menjawab perkembangan masyarakat, dan salah seorang yang mengembangkannya adalah H.W.R. Wade dengan menganalisis secara mendalam, menyatakan bahwa terdapat lima aspek *the rule of law*, yaitu:¹⁰²

1. *All governmental action must be taken according to the law* (semua tindakan pemerintah harus menurut hukum);
2. *That government should be conducted within a framework of recognized rules an principles which restrict discretionary power* (bahwa pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi);
3. *Third, than disputes as to the legality of acts of government are to be decided upon by courts which are wholly independent of executive* (bahwa sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif);
4. *Fourth, that the law should be even – handed between government and citizen* (bahwa harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warga negara;
5. *and fifth,that no one should be punished except for legally defined crimes* (tidak seorangpun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditekankan menurut undang-undang).

Uraian tersebut memperlihatkan bahwa hal penting dari *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan dari pemerintah terutama kewenangan yang bersumber dari diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa.¹⁰³ Munculnya pemerintahan konstitusional senantiasa berhubungan dengan terbatasnya negara dan kekuasaan para pengelolanya. Karena itu, konstitusionalisme, --- abstraksi yang sedikit lebih tinggi daripada *rule of law* ataupun *rechtstaat* --- berarti paham negara "negara terbatas" di mana kekuasaan politik resmi dikelilingi oleh hukum yang jelas dan yang penerimaannya akan mengubah kekuasaan menjadi wewenang yang ditentukan secara hukum.¹⁰⁴ Pemikiran awal pengaturan HAM dalam bingkai negara hukum dimulai ketika John Locke mengemukakan pikiran spekulatifnya mengenai kontrak sosial.¹⁰⁵ Menurut Locke, negara dibentuk berdasarkan suara terbanyak. Pandangan ini berpijak dari *pactum unionis* dilengkapi dengan *pactum subjectionis*. Negara diberi wewenang untuk menjalankan kekuasaannya menurut perjanjian yang dibuat bersama masyarakat melalui kesepakatan suara terbanyak, tetapi negara dibatasi oleh hak-hak masyarakat (sebagai individu) untuk tidak ikut campur mengurus hak-hak paling asasi dari manusia. Sebaliknya, negara berkewajiban menjaga dan memelihara hak-hak kodrati sehingga kehidupan manusia secara alamiah tidak terganggu atau dirusak oleh kepentingan negara yang menyimpang dari kontrak ketatanegaraan.¹⁰⁶ Noor Syam menilai, berdasarkan isinya, *pactum unionis* mutatis mutandis dengan konstitusi negara, dan pemikiran Locke di seputaran HAM, kontekstualnya bersifat alamiah yang melekat pada harkat dan martabat manusia, sehingga tidak dapat dialihkan kepada negara, bahkan mewajibkan negara untuk melindunginya.¹⁰⁷

Langkah-langkah kongkret suatu negara yang memiliki komitmen kuat terhadap pengakuan dan perlindungan HAM dinormatiskan ke dalam sebuah deklarasi, konstitusi, atau undang-undang dasar. Perancis, misalnya, berdasarkan kesepakatan pendirian republik ke-1 (tahun 1792) menata struktur bernegaranya agar melahirkan sebuah tatanan negara yang demokratis. Semboyan dasarnya yang sangat terkenal adalah *liberte, egalite, dan fraternite*.

Demikian pula halnya dengan Amerika Serikat, pada *preambul* konstitusinya tahun 1787 telah menetapkan prinsip-prinsip kebebasan dasar manusia sebagai hak-hak individualistik yang melekat pada kodrat manusia untuk dilindungi oleh negara.

Piagam Hak Asasi Manusia PBB yang ditetapkan tanggal 10 Desember 1948 juga memuat hal yang sama, selain banyak mengatur masalah HAM, *declaration of human right* itu juga mengatur kewajiban negara untuk memenuhi hak dibandingkan dengan kewajiban individu terhadap negara. Karenanya, karakteristik Piagam PBB bersifat universal dan individual sehingga piagam itu dapat berlaku umum bagi setiap bangsa yang merdeka dan menjunjung tinggi HAM¹⁰⁸, sampai lahirnya dua buah Kovenen PBB tentang masalah HAM (1966). Kovenan itu menaikkan tingkat hak menentukan nasib sendiri ke tingkat pernyataan dan persyaratan utama dari hak-hak asasi manusia. Tahun 1970, PBB menganugerahi hak-hak tersebut menjadi salah satu dari enam kaedah fundamental yang mengatur hubungan persahabatan antara negara.¹⁰⁹ Norma-norma hukum dan konstitusional yang merumuskan dan melindungi hak-hak asasi manusia itu menjadi kerangka kerja substantif bagi pelaksanaan demokrasi.¹¹⁰

Dalam kaitan dengan negara hukum, konstitusi yang baik sebagai sebuah prasyarat *rechtsstaat* dan *rule of law*¹¹¹, adalah konstitusi yang menurut istilah Zainal Arifin Mochtar, ramah pada warga negaranya. Keramahan tersebut ditunjukkan dengan menguatnya penghargaan atas hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara. Ada penghargaan yang tinggi, kuat dan penuh. Ada penghargaan yang lebih meluas pada berbagai dimensi hak. Hak yang dikonversi menjadi tugas dan kewajiban negara, yakni *duty to prospect*, *duty to protect*, dan *duty to fullfil*.¹¹² Di Eropa dan Amerika, misalnya, setiap warga yang bepergian ke daerah selatan, baik karena kesibukan untuk mendirikan perusahaan dagang maupun karena urusan lain, peraturan internasional tidak mengharuskan negara untuk mengakui orang asing; semua negara, baik dahulu maupun sekarang, dapat menolak masuknya siapa saja yang diinginkan. Akan tetapi sekali seorang asing telah diakui, maka ia memiliki serentetan hak untuk memperoleh ganti rugi yang setimpal.¹¹³ Apabila peraturan tersebut tidak

dilaksanakan oleh negara yang menerima, maka negara asal si korban dapat memberikan “penjagaan diplomatik” kepadanya.¹¹⁴

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum sangat dipengaruhi oleh kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara. Paham negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan seperti dua sisi dalam sekeping mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.¹¹⁵ Dalam konsep tersebut hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi.¹¹⁶

-
1. Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 67.
 2. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 249.
 3. *Agora* dalam masyarakat Yunani adalah tempat yang dijadikan sarana untuk bertemu membahas segala masalah menyangkut kepentingan umum. Di *agora*, rakyat diberi kebebasan memberi masukan atau usulan kepada pemerintah untuk merumuskan berbagai kebijakan yang akan dikeluarkan pemerintah. Model sistem yang demikian dalam masyarakat Yunani Kuno disebut dengan sistem demokrasi langsung.
 4. Negarawan dari Athena.
 5. Lihat Roy C. Macridis, *Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes* (Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1983), dalam R. Eep Saefulloh Fattah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 5.
 6. *Ibid.*
 7. Suksesi dan Masa Depan Demokrasi, Majalah Keadilan Nomor 3 Tahun XVI-1990, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 27.
 8. Moh, Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Studi Tentang Integrasi Politik Dalam Kehidupan Ketatanegaraan, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 20.
 9. Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960) dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 244.
 10. R. Eep Saefulloh, *op.cit.*, hlm. 6.
 11. *Ibid.*
 12. *Ibid.*
 13. Affan Gaffar, *Demokrasi Politik*, Makalah, Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945, Jakarta, 1993, hlm. 2.
 14. Strong, C.F, *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan tentang

- Sejarah dan Bentuk, terjemahan : Derta Sri Widowatie), Cetakan Ketiga, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 17.
15. Prinsip kedaulatan rakyat harus berjalan beriringan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Paham negara hukum yang demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, disebut dengan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan
 16. *Ibid.*
 17. Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale University, 1998, dalam Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 632-634.
 18. Adnan Buyung Nasution, *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 3-4
 19. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Edisi Kedua, Juni 2011, hlm. 200.
 20. Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Cetakan Pertama, In-Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 41.
 21. Awal pertumbuhan demokrasi di negara kota Athena dengan warga kota yang masih kecil jumlahnya, partisipasi warga dalam proses pemerintahan dilakukan melalui suatu majelis (*assembly*). Majelis ini dihadiri oleh setiap warga yang berhak memilih (kaum wanita, budak, dan orang-orang luar polis/kota yang memiliki hak pilih) untuk menyampaikan pilihannya secara langsung. Metode yang digunakan adalah dengan cara lotere di mana setiap warga dianggap memiliki kemampuan yang sama dan setara, baca : Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 395. ⁵⁶ *Ibid.*
 22. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 116.
 23. Nur Sayyid Santoso Kristeva, *Negara Revolusi Marxis dan Proletariat*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2011, hlm. 671.
 24. Konsep demokrasi di sini dimaksudkan sebagai suatu sistem pemerintahan di mana kelas proletar yang berkuasa menjalankan kekuasaan atas nama rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Marx berpandangan, dalam sistem ini tidak ada lagi elit kekuasaan yang memonopoli kekuatan-kekuatan produksi dan hubungan-hubungan produksi sebab hal itu telah dikuasai oleh diktator proletariat. Diktator proletariat melaksanakan program humanisasi seluruh masyarakat (*humanization of the whole people*) karena sistem kapitalis yang eksploitatif dianggap telah mendegradasi hakikat luhur manusia, selanjutnya baca : Nur Sayyid Santoso Kristeva, *ibid.*
 25. Burhan Bungin, *Konstruksi Sosial Media Massa, Kekuatan Pengaruh Media Massa, Iklan Televisi dan Keputusan Konsumen Serta Kritik Terhadap Peter L. Berger dan Thomas Luckmann*, Cetakan Pertama, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 30-31.
 26. Burhan Bungin, *Imaji Media Massa, Konstruksi dan Makna Realitas Sosial Iklan Televisi dalam Masyarakat Kapitalistik*, Cetakan Pertama, Jendela, Yogyakarta, 2001, hlm. 31.
 27. *Ibid.*, hlm. 67.
 28. *Ibid.*, hlm. 67.
 29. Secara harfiah *syura* atau musyawarah ada kemiripan dengan istilah demokrasi. Beberapa prinsip dan nilai-nilai positif terdapat kesamaan dalam ajaran Islam, antara lain : kemerdekaan, persatuan, kesamaan, kepiawaian, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Ketentraman, kebahagiaan dan kesuksesan bagi rakyatnya, tetap memegang prinsip musyawarah ini. Menurut Juhaya S. Praja, esensi musyawarah di zaman Nabi adalah pertukaran pikiran dan pendapat dalam menyelesaikan

- dan pengujian berbagai masalah oleh sekelompok orang yang memiliki keahlian dalam masalah tersebut agar diperoleh gagasan dan pendapat yang paling mendekati kebenaran dan baik atau yang dipandang benar dan baik, lihat : Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, kerjasama PT. Lathifah Press dengan Fakultas Syari'ah IAILM Suryalaya, Tasikmalaya, 2009, hlm. 86.
30. Ensiklopedi Hukum Islam, Jilid 4, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2000, hlm. 1263.
 31. TB Seru's Blog, *Musyawah dan Demokrasi Dalam Islam?*, 5 September 2008. Diakses 5 April 2012.
 32. Jawahir Thontowi, *Pesan Perdamaian Islam*, Cetakan Pertama, Madyan Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 63.
 33. Muhammad Alim, *Asas-asas Negara Hukum Modern dalam Islam*, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan, Cetakan Pertama, LKiS Yogyakarta, 2010, hlm. 163.
 34. Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, Pustaka Iqra', Yogyakarta, 2001, hlm. 217.
 35. *Ibid.*, hlm. 65.
 36. Shalahuddin Sanusi, *Integrasi Ummat Islam*, Pola Pembinaan Kesatuan Ummat Islam, Cetakan Kedua, Iqamatuddin, Bandung, 1987, hlm. 75-76.
 37. Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Jimly Asshiddiqie berpandangan, pengertian kekuasaan tertinggi tidak perlu dipahami secara monistik dan mutlak dalam arti tidak terbatas, karena sudah dengan sendirinya dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersamasama dan dituangkan ke dalam konstitusi yang mereka susun dan sahkan bersama, terutama mereka mendirikan negara yang bersangkutan. Dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyat pula yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, melakukan pengawasan dan menilai terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan, baca : Jimly Asshiddiqie, *ibid.*
 38. Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (*General Theory of Law and State*, Raisul Muttaqien, penerjemah), Cetakan Keempat, Nusa Media Bandung, 2009, hlm. 399.
 39. Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara, Arsitektur Konstitusi Demokratik, Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 81-83.
 40. Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Pertama, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 137.
 41. <http://klikbelajar.com/pengetahuan-sosial/teori-kebebasan-pers>, 3 Juni 2011. Diakses 28 September 2012. ⁷⁷ Krisna Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 1-14.
 42. Hari Wiryawan, *Dasar-Dasar Hukum Media*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 72-73.
 43. Hari Wiryawan, *ibid.*
 44. Jim Macnamara, *Strategi Jitu Menjinakkan Media*, Mitra Media Publisher, Jakarta, 1999, hlm. 12.
 45. MacQuail, Denis, *Loc. Cit.*
 46. Hari Wiryawan, *Op. Cit.*, hlm. 75.
 47. Joseph Straubhaar dan Robert Larose, *Media Now, Derstanding Media, Culture, and Technology, Fourth Edition*, Thomson Wadsworth, the United State of America, 2004, hlm. 51.
 48. Edwar C. Smith, *Sejarah Pembredeilan Pers di Indonesia*, (*Terjemahan*), Jakarta, Pustaka Grafitti, 1986, hlm. 51. ⁸⁵ Rosihan Anwar, dalam *Jurnal Pers Indonesia*, Nomor 5 Tahun XIX, Maret 1999.
 49. Sebagai negara kebangsaan yang terdiri dari berbagai suku, agama, daerah, bahasa, adat dan budaya, Indonesia ingin mempersatukan wilayahnya secara kokoh melalui sebuah bangunan yang

demokratis agar semua aspirasi dari berbagai ikatan primordial itu mendapat saluran. Dasar atau ideologi negara yang dipilih untuk persatuan itu adalah Pancasila yang berisi kaedah-kaedah penuntun dalam kehidupan sosial, politik dan hukum. Menurut Moh. Mahfud MD, Pancasila merupakan dasar utama kesepakatan berdirinya bangsa dan merupakan bagian dari Pembukaan UUD

50. tidak dapat diubah karena selain merupakan *modus vivendi* ia juga dapat dianggap sebagai “akte kelahiran” negara yang menjamin kelangsungan bangsa dan negara Indonesia dengan keutuhannya atau integrasinya yang selalu kokoh. Tugas utama pemerintah adalah meraih tujuan negara yang salah satu di antaranya adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Ini berarti menjaga keutuhan bangsa dan negara, menjaga persatuan dan kesatuan, baik secara teritori maupun secara ideologi, baca : Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 37.
51. Lihat Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen. Sistem Pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang Undang Dasar ialah I. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pada Amandemen III tanggal 9 November 2001 terjadi perubahan. Pada Bab I yang mengatur tentang Bentuk Kedaulatan, Pasal 1 berbunyi: (1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik; (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar; (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini berbeda dengan pasal sebelum perubahan yang berbunyi: (1) Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik; (2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
52. Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi untuk Indonesia*, Cetakan Kedua, Teplok Press, Jakarta, 1999, hlm. 10.
53. Ainul Yaqin dkk, *Membangun Aksi Demokrasi, Pengalaman dan Harapan Demokrasi di Kabupaten Malang*, Cetakan Pertama, Program Penguatan Sampul Demokrasi Kabupaten Malang, PLaCID's, Averroes dan KID, Malang, 2007, hlm. 4.
54. C.S.T. Kansil, Cristine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Cetakan Ketiga, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 6-7.
55. Saiful Arif dkk, *Demokrasi, Sejarah, Praktek dan Dinamika Pemikiran*, Cetakan Pertama, Buku Seri Demokrasi I Program Penguatan Sampul Demokrasi Bekerjasama dengan Averroes Press, Malang, 2006, hlm. 13.
56. Perkembangan demokrasi di Indonesia sudah mengalami pergeseran dari tiga masa menjadi empat masa. Penulis berpendapat, masa keempat adalah masa Republik Indonesia IV, yaitu masa transisi antara Demokrasi Pancasila dengan Demokrasi Liberal sebagai implementasi dari kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 28 UUD 1945.
57. Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Liberty Yogyakarta, 1989, hlm. 4-5.
58. Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Keempat, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1985, hlm. 241.
59. Moh. Kusnardi dan Hermally Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 181.
60. Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.
61. Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media Yogyakarta, 2007, hlm. 127. ⁹⁸ Dalam Amandemen III tanggal 9 November 2001, Pasal 1 ayat (2) diubah menjadi kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
62. Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, Total Media Yogyakarta, 2009, hlm. 26.

63. A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 44-45. ¹⁰¹ Suatu paham yang hanya lazim dianut oleh negara yang menerapkan paham totalitarian dan/ atau otoritarian.
64. Dahlan Thaib, Jazim Hamid, Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 245.
65. Bob Sugeng Hadiwinata dan Christoph Schuck (editor), *Demokrasi di Indonesia, Teori dan Praktik*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 231.
66. Erick Hiariej, Ucu Martanto, Ahmad Musyaddad (ed), *Politik Transisi Pasca Soeharto*, Cetakan Pertama, Fispol UGM Yogyakarta, 2004, hlm. 9-10.
67. Kunthoro Basuki mengelompokkan hak asasi manusia ke dalam hak mutlak atau hak absolut, yakni hak yang memberikan kekuasaan kepada seseorang untuk melakukan sesuatu perbuatan, dan hak ini pada dasarnya dapat diperlakukan terhadap setiap orang, dan setiap orang wajib menghormatinya, baca: Kunthoro Basuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1984, hlm. 119.
68. Jawahir Thontowi, *Hukum Internasional di Indonesia, Dinamika dan Implementasi dalam Beberapa Kasus Kemanusiaan*, Madyan Press Yogyakarta, 2002, hlm. 2
69. Tanpa pengarang, *Pandangan Umum Mengenai Hak Asasi Manusia*, Makalah, Universitas Sumatera Utara, 2007.
70. *Ibid.*
71. Pudja Pramana, KA, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm.159.
72. I Gde Pantja Astawa, Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Cetakan Pertama, Reflika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 114.
73. Machsum, *Teori John Locke Mengenai HAM*, Yahoo Answer, 2009. Diakses, 10 April 2012.
74. Dodi Harjono, *Konsepsi Hak Asasi Manusia Dalam Undang Undang Dasar 1945*, dalam Husnu Abadi, dkk (ed), *Bunga Rampai Demokrasi, HAM dan Negara Hukum*, Kumpulan Tulisan Sebagai Penghormatan Bersempena dengan Pengukuhan Jabatan Guru Besar Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum, UIR Press, Pekanbaru, 2008, hlm. 6-7
75. Ide dasar dalam deklarasi *The Universal Declaration of Human Right* adalah adanya perlindungan hak asasi manusia dalam tiga aspek, *pertama*, aspek sipil dan politik. *Kedua*, aspek ekonomi, sosial, dan kebudayaan dan *ketiga*, aspek jaringan hak-hak bekerjasama (solidaritas) antar negara dalam penegakan HAM untuk tercapainya ketertiban internasional, selanjutnya baca : Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, Makalah, Fakultas Hukum USU, 2004.
76. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, *op. Cit.*, hal. 214-216.
77. Dahlan Thaib, dkk., *Teori Hukum dan Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 21-22
78. *Ibid.*
79. I Dewa Gede Atmaja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Edisi Revisi, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 191.
80. R. Herlambang Perdana Wiratraman, Konstitusionalisme dan Hak-hak Asasi Manusia, Konsepsi Tanggungjawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan, Human Rights Law Studies Fac. Of Law Airlangga University, *Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA* Vol. 20, No. I Januari 2005, hlm. 3-5.
81. *Ibid.*
82. Jazim Hamidi, Husnu Abadi, *Intervensi Negara terhadap Agama, Studi Konvergensi Atas Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia*, Cetakan Pertama, UII Press Yogyakarta, 2001, hlm. 23.
83. Koesparmono Irsan, *op. cit.*, hlm. 11.
84. M. Lukman Hakim (ed.), *Deklarasi Islam tentang HAM*, Risalah Gusti, Surabaya, 1993, hlm. 12.
85. Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Makalah, studium general The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development, Jakarta, 19 Desember 2005, hlm. 1

86. HAM adalah hak yang melekat pada diri manusia sejak manusia hidup, dan sangat mendasar sifatnya, yang dimiliki manusia tanpa perbedaan ras, agama dan gender. Hak asasi merupakan anugrah Tuhan yang harus dihormati dan dijunjung tinggi.
87. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 152-162.
88. *Ibid.* Menurut Jimly, sistem politik demokratis telah memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat dijamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolut rechtsstaat* melainkan *demokratische rechtsstaat*.
89. Suriansyah Murhaini, *Negara Hukum Demokrasi (Demokratische Rechtsstaat) Dalam Konsep Jaminan Perlindungan Hak Asasi manusia (HAM)*, Makalah, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Panglangkaraya, Vol. 4, No. 1, ISSN : 2085-4757, Juli 2009, hlm. 1-2.
90. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah, <http://www.docudesk.com>, hlm. 14. Diakses 26 Mei 2012.
91. David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global, Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmpopolitan*, (Damanhuri, Penerjemah), Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 60.
92. *Ibid.*, hlm. 62-63.
93. Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum, yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan Kedua, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 23.
94. Arif Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 126.
95. Arief T. Surowidjojo, *Hukum, Demokrasi dan Etika, Lentera Menuju Perubahan*, Masyarakat Transparansi Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 42.
96. Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Keempat, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 40.
97. *Ibid.*
98. Soehino, *op.cit.*, hlm. 59.
99. *Ibid.*, hlm. 71-72.
100. *Ibid.*, hlm. 97.
101. Suparman Marzuki, *op.cit.*, hlm. 73 ¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 74.
102. Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Cetakan Pertama, Lubuk Agung, Bandung, 2010, hlm. 14.
103. *Ibid.*
104. Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Nirwono dan AE Priyono, penerjemah), LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 514.
105. Suko Wiyono, *Kerangka Negara Hukum yang Demokratis Berdasarkan Pancasila*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang, 29 November 1999. Pemikiran Locke muncul sebagai reaksi terhadap absolutisme di mana pada abad pertengahan (abad ke-14-15), kekuasaan pemerintahan di Eropa Barat terpusat pada tangan raja. Kemudian (abad ke-17-18),

- muncul konsep yang mengemukakan bahwa kekuasaan membuat peraturan harus diambil dari tangan raja, yang kemudian harus diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (staatkundig organ) yang berdiri sendiri, selanjutnya baca : La Ode Husen, Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004, hlm. 98-99.
106. Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 65.
 107. Suko Wiyono, *ibid.*
 108. Universalisme Piagam PBB terdiskripsi dalam diktum Mukaddimah yang menyatakan: *Menimbang*, bahwa pengakuan atas martabat alamiah dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia adalah dasar kemerdekaan, keadilan dan perdamaian di dunia; bahwa mengabaikan dan memandang rendah hak-hak manusia telah mengakibatkan perbuatan-perbuatan bengis yang menimbulkan rasa kemarahan hati nurani umat manusia, dan terbentuknya suatu dunia tempat manusia akan mengecap nikmat kebebasan berbicara dan beragama serta kebebasan dari rasa takut dan kekurangan telah dinyatakan sebagai cita-cita yang tertinggi dari rakyat biasa; bahwa hak-hak manusia perlu dilindungi dengan peraturan hukum, supaya orang tidak akan terpaksa memilih jalan pemberontakan sebagai usaha terakhir guna menentang kelaliman dan penjahatan; bahwa pembangunan hubungan persahabatan di antara negara-negara perlu ditingkatkan; bahwa bangsa-bangsa dari Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menegaskan kembali kepercayaan mereka pada hak-hak dasar dari manusia, akan martabat dan nilai seseorang manusia dan akan hak-hak yang sama dari laki-laki maupun perempuan, dan telah memutuskan akan mendorong kemajuan sosial dan tingkat hidup yang lebih baik dalam kemerdekaan yang lebih luas; bahwa negara-negara anggota telah berjanji untuk mencapai kemajuan dalam penghargaan dan penghormatan umum terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan yang asasi, dalam kerja sama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa.
 109. Resolusi Sidang Umum PBB 2625-XXV, Deklarasi mengenai Kaidah-Kaidah Hukum Internasional Berkenaan dengan Hubungan Persahabatan dan Kerjasama antara Negara-Negara sesuai dengan Piagam PBB.
 110. Peter Harris dan Ben Reilly (ed.), *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Cetakan Pertama, Aameepro, Depok, 2000, hlm. 237.
 111. Gagasan negara hukum di Eropa Kontinental dan Anglo Saxon berkembang pada abad ke-19.
 112. Zainal Arifin Mochtar, *Konstitusi Ramah HAM dalam Jalan Berliku Amandemen Komprehensif, Dari Pakar, Politisi Hingga Selebriti*, Edisi Kedua, Kelompok Kerja DPD di MPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 12.
 113. Antonio Cassese, *Hak Asasi Manusia di Dunia Yang Berubah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 251252.
 114. *Ibid.*
 115. Ciri khas demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan itu tertuang dalam sebuah konstitusi, dan oleh karenanya ia disebut *pemerintah berdasarkan konstitusi*. Pembatasan kekuasaan pemerintah dijalankan oleh manusia, sedangkan manusia memiliki banyak kelemahan seperti dikatakan Lord Acton bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan, dan manusia dengan kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Pada saat demokrasi konstitusional muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkrit (akhir abad XIX), pembatasan kekuasaan dianggap lebih baik jika diatur

dalam sebuah konstitusi tertulis yang menjamin hak-hak asasi warga negara. Pembagian kekuasaan dilakukan dengan cara menyerahkan kekuasaan pada beberapa badan/orang dan tidak memusatkannya pada satu tangan, selanjutnya baca juga: Endar Prasetyo, *Demokrasi Konstitusional*, <http://id.shvoong.com>. Diakses 29 Mei 2012.

- ¹¹⁶. Akibat Perang Dunia II, negara-negara demokratis meninggalkan sikapnya yang menempatkan negara hanya mengurus kepentingan bersama dengan munculnya konsep *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) atau *Social Service State*. Dalam *Welfare State*, negara harus aktif meningkatkan taraf kehidupan warganya. Demokrasi abad XX tidak lagi membatasi diri pada aspek politik semata seperti terjadi pada abad XIX), akan tetapi meluas ke segi ekonomi sehingga melahirkan demokratisasi ekonomi, selanjutnya baca: Endar Prasetyo, *ibid*.

-oo0oo-

BAB 3

KEMERDEKAAN PERS DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

3.1 Pengertian Pers

Pers (*press*) adalah *the aggregate of publications issuing from the press, or the giving publicity to one's sentiments an opinion through the medium of printing; as in the phrase "liberty of press" freedom of the press is guaranteed by the first amandement.*¹ Istilah *pers*, atau *press*, berasal dari istilah latin *pressus* (tekanan, tertekan, terhimpit, padat).² Pers dalam kosakata Indonesia bersumber dari dari bahasa Belanda (*press*, memiliki arti sama dengan bahasa Inggris "*press*") sebagai sebutan untuk alat cetak.

Keberadaan pers sering ditafsirkan sebagai media penghimpit atau penekan. Pengertian yang lebih tegas adalah pers berfungsi menjalankan kontrol sosial, atau dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers memiliki fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, kontrol sosial dan (dapat) pula sebagai lembaga ekonomi. Dalam Pasal 1 dikatakan, *Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia.*

Pengertian pers dapat pula dibedakan ke dalam dua arti, yakni pers dalam pengertian luas dan pers dalam artian sempit. Pers dalam arti

luas adalah media cetak dan elektronik yang menyampaikan laporan dalam bentuk fakta, pendapat, usulan dan gambar kepada masyarakat secara reguler dan berkelanjutan. Sementara pers dalam pengertian sempit meliputi media cetak seperti surat kabar harian, mingguan/tabloid, majalah dan bulletin. Sedangkan media elektronik dipilah ke dalam dua kategori, yakni televisi dan radio. Dalam beberapa tahun terakhir, berkembang pula media portal (*website*) yang menjadi alternatif penyampaian informasi. Pers dalam pembahasan buku ini hanya terbatas dalam pengertian sempit yang fungsi utamanya sebagai media kontrol sosial untuk menjalin komunikasi serta menyampaikan informasi baik untuk masyarakat maupun pemerintah.

Alex Sobur menyatakan,³ fungsi pers pada masyarakat informasi adalah *pertama*, pengamatan lingkungan, menunjuk pada upaya pengumpulan dan penyebaran informasi mengenai berbagai peristiwa yang terjadi di dalam dan di luar lingkungan suatu masyarakat. *Kedua*, pencapaian konsensus, mencakup interpretasi terhadap informasi dan preskripsi untuk mencapai konsensus dalam upaya mencegah konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan. *Ketiga*, sosialisasi, menunjuk pada upaya transmisi atau pewarisan nilai-nilai serta norma-norma dari satu generasi ke generasi berikutnya, atau dari satu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lainnya, termasuk warga baru.

Wilburn Schramm (1972),⁴ kemudian melengkapi ketiga fungsi di atas dengan fungsi keempat, yaitu fungsi hiburan. Fungsi ini mencakup upaya-upaya komunikatif yang bertujuan memberikan hiburan kepada khalayak luas. Keempat fungsi tersebut tentu saja berada dalam konteks dan kepentingan lingkungan masyarakat tempat media massa tersebut berada. Pers disebut sebagai lembaga keempat karena kekuatan, besarnya peranan dan pengaruh pers terhadap jalannya kehidupan bernegara di Amerika Serikat, yang meliputi: memiliki otonomi, mengawasi pemerintah (*watcdog*), menangkap penyelewengan, menggerakkan, mendidik, mewakili masyarakat, melayani hak rakyat untuk mengetahui, menyumbangkan informasi, menggairahkan pendapat untuk diskusi umum, mengkritik pemerintah dan menjadi komunikator rakyat terhadap apa

yang dikerjakan pemerintah.⁵ Peran pers sebagai keempat dikemukakan pertama kali oleh negarawan Inggris, yaitu Edmund Burke yang menyatakan bahwa “ada tiga lembaga di parlemen, tetapi di serambi wartawan di sebelah sana, duduklah lembaga keempat (*reporter’s gallery*) yang jauh lebih penting dari mereka semua.”⁶

Kosakata kemerdekaan berasal dari kata dasar merdeka. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat ditemukan bahwa arti kata merdeka adalah 1) bebas dari penghambaan, penjajahan, dan sebagainya., berdiri sendiri; 2) tidak terkena atau lepas dari tuntutan; 3) tidak terikat, tidak bergantung kepada orang atau pihak tertentu. Sedangkan kemerdekaan adalah keadaan (hal) berdiri sendiri (bebas, lepas, tidak terjajah lagi); kebebasan. Dikaitkan dengan pers, kemerdekaan pers mengandung pengertian bahwa pers merdeka, atau pers bebas.

Kebebasan pers terkait dengan hak warga masyarakat untuk memperoleh kebenaran atas fakta sosial, yang menjadi ruang lingkup bagi media jurnalisme. Karenanya, menurut Ashadi Siregar, kata kunci dalam kebebasan pers adalah kebenaran (*truth*), suatu istilah yang sarat makna dalam filsafat sosial. Kebebasan pers tidak mungkin terwujud jika orientasi kepada kebenaran faktual dari kehidupan sosial tidak menjadi kebutuhan dasar dalam aktivitas institusional warga masyarakat. Atas dasar kebebasan pers ini masyarakat dapat membentuk sikap dan pendapatnya dalam ruang publik⁷ (*public attitude/opinion*).⁸

Kemerdekaan atau kebebasan adalah sesuatu yang bersifat asasi. John C. Merrill⁹ menyatakan, “kemerdekaan pers” sebagai kondisi yang memungkinkan para pekerja pers memilih menentukan mengerjakan tugas mereka sesuai dengan keinginan mereka. Kemerdekaan pers itu mencakup: *kebebasan negatif* (bebas dari) dan *kebebasan positif* (bebas untuk). Dengan konsep “bebas dari” seseorang dimungkinkan dan tidak dipaksa untuk melakukan suatu perbuatan, sedangkan dengan konsep “bebas untuk” seseorang dimungkinkan berbuat untuk mencapai apa yang diinginkannya. Secara negatif berarti “bebas baik secara fisik maupun secara psikologis dari.....” Dalam arti positif kebebasan itu adalah “bebas untuk.....” Hakikat dari kebebasan adalah kemampuan positif sehingga

manusia dengan berbuat khususnya berbuat baik (setidaknya dengan tidak berbuat jahat) merealisasikan dirinya untuk menjadi orang yang baik. Hal ini menjadi tanggung jawab insan paling utama sebagai refleksi kebebasannya.¹⁰

Atlantic Charter yang kemudian dijadikan PBB sebagai acuan dalam penyusunan *Declaration of Human Right* pada tanggal 10 Desember 1948 memuat empat kebebasan, dan salah satu di antaranya adalah:¹¹ kebebasan untuk berbicara dan melahirkan pikiran (*freedom of speech and expression*). Menurut M. Solly Lubis, kebebasan adalah syarat untuk mencapai hak. Dalam hal ini, untuk mewujudkan jaminan terhadap pelaksanaan hak asasi manusia harus dilaksanakan sesuai dengan asas demokrasi yang berlaku dan mendasari sistem politik dan kekuasaan yang sedang berjalan.¹² Pasal 4 Undang Undang Pers menyatakan: (1) *Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara;* (2) *Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran;* (3) *Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi.*

3.2 Kemerdekaan Pers dalam Hukum Tata Negara

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan negara Republik Indonesia. Dalam sejarahnya, konstitusi ini telah mengalami beberapa kali perubahan, dan perubahan terakhir berlangsung dalam tahun 1999, 2000, 2001 sampai tahun 2002. Menurut Jimly Asshiddiqie,¹³ isi UUD 1945¹⁴ mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa.

Jimly berpendapat, belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik di berbagai negara di dunia, yang menjadikan undang undang dasar hanya sebagai konstitusi politik, di samping juga berisi dasar-dasar pikiran

mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Oleh karena itu undang undang dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik dan ekonomi maupun sosial budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar (*rechtsidee*).

C.F. Strong dalam bukunya bertajuk *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Studi of Their History and Existing Farm* (Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966: 11) mengatakan, “....a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted”. Strong menjelaskan, ada tiga unsur yang terdapat dalam prinsip-prinsip kekuasaan pemerintahan, yakni prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak warga negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah. Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah (*the principles according to the powers of the government*) akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan tersebut terpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara (*the principles according to the rights of the governed*) pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu (*individual rights*) yang menjadi bagian integral dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah (*the principles according to the relations between the governed and the government*). Prinsip yang ketiga ini juga penting karena lewat prinsip-prinsip itu akan diketahui di mana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.¹⁵

Konstitusi¹⁶ dan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Ditetapkannya undang undang dasar setelah adanya negara bukan berarti bahwa konstitusi dan negara dapat dipisahkan. Sama dengan negara-negara lain di belahan dunia, Indonesia memiliki konstitusi yang disebut dengan Undang Undang Dasar 1945 atau Konstitusi Negara Republik Indonesia. UUD 1945.

Sri Soemantri menyebut, UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis berlaku untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam dua periode, yaitu 1) Periode antara 17 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949 dan; 2) Periode antara 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang. Dengan demikian---kecuali dalam Negara Bagian Republik Indonesia---Undang Undang Dasar 1945 telah berlaku selama kurang lebih 23 tahun.¹⁷ Sebelum diamandemen oleh MPR RI, UUD 1945 terdiri dari dua bagian, yakni Pembukaan atau *Preamble* dan Batang Tubuh yang terdiri dari 37 pasal, 4 pasal Aturan Peralihan, satu pasal Aturan Tambahan dan Penjelasan Undang-Undang Dasar.

Dalam sejarah ketatanegaraan, Indonesia pernah memberlakukan lima undang undang dasar (konstitusi), yaitu :^{18,19}

1. Undang Undang Dasar 1945 (berlaku 18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949).
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (berlaku 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950).
3. Undang Undang Dasar Sementara 1950 (berlaku 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959).
4. Undang Undang Dasar 1945 (berlaku lagi sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 - 1998).²⁰
5. Undang Undang Dasar 1945 Amandemen (berlaku Oktober 2000 - sekarang).

Kemerdekaan pers diatur dalam UUD 1945. Pada Pasal 28 disebutkan: Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Tafsiran atas rumusan pasal ini mengandung dua makna, Pertama, menetapkan kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya. Kedua, bukan untuk menetapkan kemerdekaan pers tetapi justru mengatur peraturan perundang-undangan apa saja yang harus diciptakan dalam rangka mengatur selebar apa ruang lingkup kemerdekaan pers yang dikehendaki terutama oleh pemerintah. Kata "ditetapkan" dengan "diatur" membawa konsekuensi bahwa kemerdekaan pers dibatasi oleh peraturan

perundang-undangan yang sengaja dibuat untuk maksud tersebut. Tanpa adanya undang-undang yang mengatur kebebasan pers, maka pers akan menjadi alat sesuatu pihak untuk menghantam pihak lain, perang urat syaraf, forum penghinaan dan sebagainya.²¹

Adanya Tap MPRS Nomor XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers, Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers, pemberitaan-pemberitaan pers diharapkan dapat menjurus ke arah yang positif, karena kebebasan pers harus memikul tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa, masyarakat, bangsa dan negara.

Penegasan ini dapat ditemukan dalam Tap MPRS dan undang-undang itu yang menyatakan:

Pasal 2 Tap MPRS Nomor XXXII/MPRS/1966:

- (1) Kebebasan pers berhubungan erat dengan keharusan adanya pertanggungjawaban kepada:
 - (a) Tuhan Yang Maha Esa;
 - (b) Kepentingan rakyat dan keselamatan negara;
 - (c) Kelangsungan dan penyelesaian revolusi hingga terwujudnya tiga segi kerangka tujuan revolusi;
 - (d) Moral dan susila;
 - (e) Kepribadian bangsa.
- (2) Kebebasan pers Indonesia adalah kebebasan untuk menyatakan serta menegakkan kebenaran dan keadilan, dan bukanlah kebebasan dalam pengertian liberalisme.²²

Pasal 5 Undang Undang Nomor 11 tahun 1966:

1. Kebebasan Pers sesuai dengan hak asasi warga-negara dijamin;
2. Kebebasan Pers ini didasarkan atas tanggung-jawab nasional dan pelaksanaan Pasal 2 dan Pasal 3 undang-undang ini.²³

Dengan dimintanya pertanggungjawaban pers terhadap hal-hal di atas, pers diharapkan memuat berita-berita yang konstruktif, membantu pemerintah mensukseskan pembangunan yang sedang dilaksanakan,

mendidik masyarakat berkesadaran hukum, ekonomi, politik, hankamnas dalam menjunjung pembangunan.

Oemar Seno Aji memberikan dua belas macam catatan mengenai kemerdekaan pers yang akan diterapkan di Indonesia, yakni :

1. Kemerdekaan pers harus diartikan sebagai kemerdekaan dan bukan sebagai kemerdekaan untuk memperoleh alat-alat dari *expression* seperti dikemukakan oleh negara-negara sosialis.
2. Ia tidak mengundang lembaga sensor sosialis.
3. Kemerdekaan ini bukanlah tidak terbatas, tidak mnutlak dan bukanlah tidak bersyarat sifatnya.
4. Ia merupakan suatu kemerdekaan dalam lingkungan batas-batas tertentu dengan syarat-syarat limitatif dan demokratis, seperti oleh hukum nasional, hukum internasional dan ilmu hukum.
5. Kemerdekaan pers ini dibimbing oleh rasa tanggung jawab dan membawa kewajiban-kewajiban yang untuk pers sendiri disalurkan melalui *beroepseptiek* mereka.
6. Ia merupakan kemerdekaan yang disesuaikan dengan tugas-tugas pers sebagai kritik adalah negatif dalam karakternya, pula ia positif sifatnya apabila ia menyampaikan "*wettige initiatieven*" dari pemerintah.
7. Aspek positif di atas tidak mengandung dan tidak membenarkan suatu konklusi bahwa posisinya adalah "*subordinate*" terhadap penguasa.
8. Adalah suatu kenyataan bahwa aspek positif ini jarang ditentukan oleh kaum libertarian sebagai suatu unsur *essentieel* dalam persoalan *mass communication*.
9. Pernyataan bahwa pers itu tidak *subordinate* kepada penguasa politik berarti bahwa konsep *autoritarian* adalah tidak *acceptable* bagi pers Indonesia.
10. Konsentrasi perusahaan-perusahaan pers bentukan dari "*Chain*" yang bisa merupakan ekspresi dari kapasitas yang "*onebreideld*" merupakan suatu hambatan yang "*daadwerkelijkfeiterlijk*" dan ekonomis terhadap pelaksanaan ide kemerdekaan pers. Pemilihan suatu bentuk perusahaan entah dalam bentuk *copartnership* atau *cooperative* entah dalam

- bentuk lain yang tidak memungkinkan timbulnya konsentrasi dari perusahaan pers dalam suatu atau beberapa tangan saha, adalah perlu.
11. Kemerdekaan pers dalam lingkungan batas limitatif dan demokratis dengan menolak tindakan preventif adalah lazim dalam negara demokratis dan karena itu tidak bertentangan dengan ide pers merdeka.
 12. Konsentrasi perusahaan-perusahaan yang membahayakan "performance" dari pers *ekksesif*, kemerdekaan pers yang dirasakan berlebihan dan seolah-olah memberikan hak kepada pers untuk misalnya membohong (*the right to lie*), mengotorkan nama orang (*the right to vilify*), *the right to invade privacy*, *the right to distort* dan lain-lain, dapat dihadapi dengan rasa tanggung jawab dari pers sendiri. Ia harus memberikan ilustrasi tentang suatu pers yang merdeka, akan tetapi bertanggung jawab (*a free and responsible press*).²⁴

Melalui amandemen kedua UUD 1945, tahun 2000, Pasal 28 yang mengatur tentang kemerdekaan pers bergeser menjadi Pasal 28F seiring dengan diakuinya HAM yang secara khusus diatur dalam Bab XA UUD 1945, dan memperluas substansi Pasal 28 menjadi beberapa pasal, yakni Pasal 28A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28F, 28G, 28H, 28I, 28J. Menyangkut kemerdekaan pers dalam UUD 1945 Amandemen, ditempatkan di dalam Pasal 28F dengan bunyi: "*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.*"

Menurut AM. Fatwa, penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya ke dalam UUD 1945 bukan semata-mata bertujuan mengakomodasi perkembangan mengenai HAM sebagai isu global, akan tetapi karena hal itu merupakan salah satu syarat negara hukum".²⁵ HAM sering dijadikan sebagai salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara. Oleh karena itu rumusan HAM yang telah

ada dalam UUD 1945 perlu dilengkapi dengan memasukkan pandangan mengenai HAM yang berkembang saat ini.²⁶

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang merupakan implementasi dari pelaksanaan HAM yang kemudian ditindak-lanjuti pengaturannya melalui Tap MPR, undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, yakni: (1) Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia; (2) Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004 khususnya Bab IV Arah dan Kebijaksanaan Komunikasi, Informasi dan Media Massa; (3) Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia; (4) KUHPidana; (5) KUHPerdara; (6) UU No. 1 tahun 1946; (7) UU No. 7 tahun 1987 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 6 tahun 1982 tentang Hak Cipta; (8) UU No. 4 tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekaman; (9) UU No. 8 tahun 1992 tentang Perfilman; (10) UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; (11) UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 tahun 1970; (12) UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi; (13) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; (14) UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers; (15) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran; (16) UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; (17) UU No. 11 tahun 2008 tentang ITE; (18) Peraturan Pemerintah No. 55 tahun 1970 tentang Radio Siaran Non Pemerintah; (19) Penetapan Presiden RI No. 1 tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Dalam rumusan Pasal 28 UUD 1945 itu, konstitusi telah memberi jaminan kepada setiap warga negara untuk berkumpul dan menyampaikan pikiran dengan lisan dan tulisan. Rumusan Pasal 28 ini berbeda dengan rumusan yang terkandung dalam Pasal 28F. Pasal 28 hasil amandemen secara spesifik berkaitan dengan pelaksanaan HAM di bidang informasi dan komunikasi, dan keterkaitan itu dirumuskan dengan kalimat sebagai berikut: "*.....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."

Penegasan ini sejalan dengan Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004 yang memberikan arah dan kebijakan mengenai komunikasi, informasi dan media massa sebagai berikut:

- a. Meningkatkan pemanfaatan peran komunikasi melalui media massa modern dan media tradisional untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, memperkuat persatuan dan kesatuan; membentuk kepribadian bangsa serta mengupayakan keamanan hak pengguna sarana dan prasarana informasi dan komunikasi;
- b. Meningkatkan kualitas komunikasi di berbagai bidang melalui penguasaan dan penerapan teknologi informasi dan komunikasi guna memperkuat daya saing bangsa dalam menghadapi tantangan global;
- c. Meningkatkan peran pers yang bebas sejalan dengan peningkatan kualitas dan kesejahteraan insan pers agar profesional, berintegritas dan menjunjung tinggi etika pers, supremasi hukum serta hak asasi manusia;
- d. Membangun jaringan informasi dan komunikasi antara pusat dan daerah serta antara daerah secara timbal balik dalam rangka mendukung pembangunan dan kesatuan bangsa;
- e. Memperkuat kelembagaan, sumber daya manusia, sarana dan prasarana penerangan, khususnya di luar negeri dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasional di forum internasional.

Kalimat "setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi..." dalam Pasal 28F mencerminkan kebebasan dan tanggung jawab (*freedom and responsibility*) baik kebebasan berbicara (*freedom of speech*) maupun kebebasan pers (*freedom of press*)²⁷. Antara *freedom and responsibility* terjalin hubungan interrelationship sehingga sifat dan fungsi pemerintah mempunyai hubungan yang khusus dengan pers. Kalau teori libertarian lebih menekankan kebebasan yang negatif sifatnya (*negative freedom*) yaitu *freedom from external restraint* maka mereka yang mengakui adanya pertanggung jawaban dalam pers, menyadarkan diri lebih kepada *positive freedom*, yakni pers dipandang *free* dalam arti bahwa ia bebas untuk

mencapai cita-citanya yang dirumuskan dalam peraturan etikanya serta tujuan masyarakat. Untuk mencapai cita-cita itu pers harus bebas memiliki fasilitas-fasilitas teknis, kekuatan finansial, memperoleh sumber informasi dan sebagainya.

Kebebasan memperoleh informasi merupakan prinsip kemerdekaan pers yang menjadi wujud dari kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang Undang Pers, bahwa "*Kemerdekaan Pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip2 demokrasi, keadilan dan supremasi hukum*". Kemudian diimplementasikan pelaksanaannya ke dalam Pasal 4 yang berbunyi: "*Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi manusia*". Ini sejalan pula dengan Tap MPR XVII/MPR/1998 dan Undang Undang Nomor 39

Tahun 1999 tentang HAM yang menegaskan bahwa:

1. Kemerdekaan pers itu dijamin;
2. Kemerdekaan pers itu ada batasnya;
3. Batas-batas kemerdekaan pers itu ditetapkan oleh undang-undang;
4. Pers mempunyai tanggung jawab.²⁸

Konstitusi sebagai UUD dan hukum dasar tertulis telah menempatkan kemerdekaan pers sesuai dengan semangat penegakan HAM. Sebagaimana diurai dalam bab terdahulu, bahwa Indonesia pernah memberlakukan lima model konstitusi, yakni UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara, UUD 1945 dan UUD 1945 Amandeman. UUD RIS yang hanya berlaku satu tahun, kemudian diganti dengan UUD Sementara dengan sistem pemerintahan parlementer yang liberal, mengadopsi sistem pemerintahan negara-negara Anglo Saxon. Perkembangan kebebasan pers pada era ini dapat dikatakan dalam masa yang sangat baik termasuk perkembangan fisik. Satu tonggak sejarah bagi kebebasan pers pada era Kabinet Parlementer ini adalah dicabutnya *Presbreidel-ordonantie* - 1931 dengan UU No. 23 tahun 1954 karena bertentangan dengan pasal 19 *juncto* 33 UUD Sementara. Ketiga konstitusi itu sama-sama memberi ruang kepada setiap warga negara untuk mengeluarkan pendapat, dan sebagai

perbandingan pasal-pasal yang mengatur tentang kemerdekaan pers dalam Konstitusi RI dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.1 Perbandingan Kemerdekaan Pers Menurut Konstitusi Indonesia

No.	Konstitusi	Pasal	Masa Berlaku
1.	UUD 1945	Pasal 28 : <i>"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang"</i>	18 Agustus 1945 s/d 27 Desember 1949
2.	Konstitusi RIS	Pasal 19 : <i>"Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat"</i>	27 Des 1949 s/d 17 Agustus 1950
3.	UUD Sementara	Pasal 19 : <i>"Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat"</i>	17 Agustus 1950 s/d 5 Juli 1959
4.	UUD 1945	Pasal 28 : <i>"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang"</i>	5 Juli 1959 s/d Oktober 2000
5.	UUD 1945 Amandemen	Pasal 28F : <i>"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."</i>	Oktober 2000 sampai sekarang

Sumber: Olahan penulis dari berbagai sumber, 2011

Kemerdekaan pers merupakan bagian dari hak asasi manusia yang pelaksanaannya dijamin oleh *Universal Declaration of Human Rights*. Pasal 19

dari Deklarasi HAM itu menyebutkan, *“everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinion without interperence and to seek, receive and import information and ideas through any media and regardless of frontiers”*. Berdasarkan Pasal 19 tersebut maka setiap orang berhak untuk berpendapat, bebas menyatakan pendapat, bebas memiliki pendapat tanpa campur tangan pihak lain, dan bebas mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan pendapat dengan cara apapun tanpa memandang batas-batas. Dari rumusan tersebut, PBB mengakui akan kemerdekaan pers, bahkan memposisikan pers sebagai salah satu pilar untuk menciptakan perdamaian dunia, dan terselenggaranya kehidupan negara yang demokratis. Melalui sebuah konvensi di Geneva, Swiss, pada tanggal 21 April 1948 yang diiikuti oleh 36 negara, PBB merumuskan makna dari kemerdekaan pers sesuai dengan makna deklarasi, yakni:

1. Setiap orang harus memperoleh hak kebebasan berpikir dan menyatakan pikiran, termasuk kebebasan untuk berpendirian sendiri tanpa mendapat gangguan; dan mencari, menerima dan memberikan informasi dan pikiran-pikiran dengan cara apa saja dan tidak dibatasi oleh batas-batas negara;
2. Haruslah diberikan jaminan nasional dan internasional mengenai hak setiap individu yang bekerja dalam pemberitaan untuk mendapat kesempatan yang sebesar-besarnya dalam mencari sumber-sumber berita, untuk melakukan perjalanan dengan bebas mencari berita dan untuk mengirim berita tanpa dibatasi secara tidak adil.
3. Pelaksanaan hak ini hanya akan dibatasi oleh pengakuan dan penghormatan hak-hak orang lain, dan oleh perlindungan yang diberikan undang-undang pada kemerdekaan, keselamatan dan kemakmuran masyarakat.
4. Untuk mencegah pelanggaran pemakaian hak kemerdekaan pers, maka pemerintah sedapat-dapatnya haruslah membantu tindakan-tindakan yang akan memperbaiki nilai informasi dan agar supaya rakyat dapat menerima bermacam-macam berita dan pendapat-pendapat.

5. Adalah menjadi kewajiban moral pers untuk mencari kebenaran dan melaporkan kenyataan-kenyataan; dan dengan demikian ikut membantu menyelesaikan kesukaran-kesukaran dunia dengan jalan tukar menukar penerangan yang bebas, menegakkan pengakuan terhadap hak asasi manusia serta dasar-dasar kemerdekaan dengan tidak melakukan perbedaan-perbedaan dan juga membantu pengertian dan kerjasama antar bangsa dan ikut membantu menolong memelihara perdamaian dan ketertiban internasional.
6. Kewajiban moral ini diyakini dapat dilaksanakan dengan perantaraan organisasi dan perkumpulan-perkumpulan wartawan dan mereka yang bekerja dalam pemberitaan.²⁹

Seperti dikatakan oleh Pasal 28 UUD 1945, bahwa "*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*" maka Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966 merupakan peraturan perundangan pertama yang lahir. Undang-undang ini lahir di awal pemerintahan Orde Baru setelah tampuk kekuasaan berpindah tangan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto.

Dalam undang-undang tersebut dikatakan, pers adalah lembaga kemasyarakatan alat revolusi yang mempunyai karya sebagai salah satu media komunikasi massa yang bersifat umum berupa penerbitan yang teratur waktu terbitnya diperlengkapi atau tidak diperlengkapi dengan alat-alat milik sendiri berupa percetakan, alat-alat foto, klise, mesin-mesin stensil atau alat-alat teknik lainnya. Dalam Pasal 2 disebutkan, *Pers Nasional berfungsi sebagai alat revolusi dan merupakan mass-media yang bersifat aktif, dinamis, kreatif, edukatif, informatoris dan mempunyai fungsi kemasyarakatan pendorong dan pemupuk daya pikiran kritis dan progresif meliputi segala perwujudan kehidupan masyarakat Indonesia.*

Menurut catatan David T. Hill, kendati terhadap pers nasional tidak dikenakan sensor dan kebebasan pers dijamin sebagai bagian dari hak-hak dasar warga negara, namun pada kenyataannya semua itu hanya guyon belaka. Selama "masa peralihan" yang tidak jelas ujung pangkalnya para penerbit surat kabar wajib memiliki dua jenis izin yang saling terkait. Dua

izin tersebut adalah Surat Izin Terbit (SIT) dari Departemen Penerangan yang nyata-nyata sebuah lembaga sipil dan Surat Izin Cetak (SIC) dari lembaga keamanan militer KOPKAMTIB. Tanpa kedua izin tersebut, secara hukum sebuah media tidak mungkin dapat diterbitkan. Apabila salah satu atau kedua lembaga itu mencabut izin, maka secara efektif media itu diberedel.²⁴ Media dalam fase ini dipandang sebagai instrumen ideologi untuk menyebarkan pengaruh dan dominasinya kepada kelompok-kelompok tertentu, dan bukan berada dalam ranah yang netral yang mengakomodir berbagai kepentingan dari berbagai kelompok.³⁰

Sejarah ketatanegaraan memang tidak begitu “manis” memposisikan ruang gerak pers dalam kurun waktu konfigurasi politik Indonesia. Di era Demokrasi Terpimpin (1957-1966), sebelum UU Ketentuan Pokok-pokok Pers lahir, semua media diharuskan menjadi alat pemerintah. Hal menarik yang terjadi dalam demokrasi ini adalah berlakunya ketentuan mengenai jumlah iklan yang maksimal boleh dimuat oleh sebuah surat kabar. Pemimpin surat kabar diminta memuat iklan tidak lebih dari sepertiga halaman koran yang tersedia, dan masalah izin penerbitan, pemerintah memberlakukan persyaratan yang lebih ketat dan selektif. Para peminta izin diharuskan menanda-tangani kesanggupan yang terdiri dari 19 pasal, yakni:³¹

1. Kami sanggup mematuhi pedoman-pedoman yang telah dan/atau akan dikeluarkan/diberikan oleh Penguasa Perang Tertinggi dan lain-lain instansi Pemerintah yang berwenang mengenai penerbitan.
2. Penerbitan kami wajib menjadi pendukung dan pembela Manifesto Politik RI secara keseluruhan.
3. Penerbitan kami wajib menjadi pendukung dan pembela program pemerintah.
4. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela Dikrit Presiden 5 Juli 1959.
5. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela UUD 1945.
6. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela Pancasila.
7. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela sosialisme Indonesia.
8. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela Demokrasi Terpimpin.

9. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela Ekonomi Terpimpin.
10. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela kepribadian nasional Indonesia.
11. Penerbitan kami wajib pendukung dan pembela martabat Negara Republik Indonesia.
12. Penerbitan kami wajib menjadi alat untuk memberantas imperialisme dan kolonialisme, liberalisme, federalisme/saparatisme.
13. Penerbitan kami wajib menjadi pembela/pendukung dan alat pelaksana dari politik bebas aktif Negara RI serta tidak menjadi pembela/pendukung dan alat dari pada Perang Dingin antar blok Negara asing.
14. Penerbitan kami wajib menjadi alat untuk memupuk kepercayaan rakyat Indonesia terhadap Pancasila.
15. Penerbitan kami wajib menjadi alat untuk memupuk kepercayaan rakyat Indonesia terhadap Manifesto Politik RI.
16. Penerbitan kami wajib membantu usaha penyelenggaraan ketertiban dan keamanan umum serta ketenangan politik.
17. Penerbitan kami tidak akan memuat tulisan-tulisan atau lukisan-lukisan/gambar yang bersifat sensasional.
18. Penerbitan kami tidak akan memuat tulisan-tulisan, lukisan-lukisan atau gambar-gambar yang mengandung penghinaan terhadap kepala negara atau kepala pemerintahan dari negara asing yang bersahabat dengan Republik Indonesia.
19. Penerbitan kami tidak akan memuat tulisan-tulisan, lukisan-lukisan atau gambar-gambar yang mengandung pembelaan terhadap organisasi yang dibubarkan atau dilarang berdasarkan Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1959 dan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 1960.³²

Apabila para peminta izin terbit tidak bersedia membuat dan menandatangani kesepakatan di atas, pemerintah tidak akan memberikan izin terbit. Di samping itu, Penguasa Perang Tertinggi juga mengeluarkan peraturan yang melarang penerbitan surat kabar dan majalah tanpa mendapat izin terlebih dahulu dari Penguasa Keadaan Bahaya Daerah. Bilamana ada penerbitan yang berani terbit tanpa memperoleh surat izin terlebih dahulu, maka penerbitan tersebut dapat dirampas atau

dimusnahkan.³³ Tindakan anti pers yang semakin kuat pada era Presiden Soekarno itu mendapat dukungan dari PKI dan TNI.

Awal Tahun 1966, MPRS menerbitkan Tap MPRS Nomor XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers. Pasal 2 dari ketetapan itu menyatakan bahwa kebebasan pers berkait dengan keharusan adanya pertanggung jawaban kepada: a) Ketuhanan Jang Maha Esa; b) Kepentingan rakyat dan keselamatan negara; 3) Kelangsungan dan penyelesaian revolusi hingga terwujudnya tiga segi kerangka tujuan revolusi; 4) Moral dan tata susila; e) Kepribadian bangsa. Tap MPRS itu sekaligus menetapkan bahwa, *kebebasan pers Indonesia adalah kebebasan untuk menjatakan serta menegakkan kebenaran dan keadilan dan bukan kebebasan dalam pengertian liberalisme.*

Pada tanggal 12 Desember 1966, DPR bersama Pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966. Undang-undang ini lahir sekaligus mencabut Penpres No. 6 Tahun 1963, membumi-hanguskan lembaga sensor dan pembredelan, serta penegasan bahwa warga negara mempunyai hak penerbitan pers yang bersifat kolektif sesuai dengan hakikat Demokrasi Pancasila.³⁴ Setahun kemudian, pemerintah mengubah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 dan menggantinya dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967. Perubahan undang-undang tersebut berkisar pada masalah pencabutan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1963 yang membatasi kebebasan pers yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 terutama ketentuan yang menyebutkan bahwa, pers mempunyai hak kontrol, kritik dan koreksi yang bersifat korektif dan konstruktif, dan juga pasal yang menyebutkan bahwa terhadap pers nasional tidak dikenakan sensor dan pembredelan.³⁵ Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967 bertujuan untuk menghilangkan ancaman pembredelan terhadap pers yang menjadi momok bagi pers sendiri.

Sesuatu yang tidak dapat disangkal, pemasangan terhadap kebebasan pers oleh pemerintah Orde Baru dan secara konstitusional dilegalkan melalui undang-undang, merupakan kebijakan Orde Lama yang dalam praktik ketatanegaraan Indonesia menerapkan pemerintahan

Demokrasi Terpimpin. Horald Crouch berpendapat, Demokrasi Terpimpin adalah suatu alat mengatasi perpecahan yang muncul di dataran politik Indonesia (pertengahan tahun 1950-an) untuk mengatasi pertentangan parlementer di antara partai-partai, di mana Presiden Soekarno memegang peranan yang sangat penting. Soekarno waktu itu berusaha mengumpulkan seluruh kekuatan politik yang saling bersaing dengan jalan turut membantu kesadaran akan tujuan-tujuan nasional.^{36,37}

Suasana kehidupan politik waktu itu ditandai oleh kebebasan dan keterbukaan yang hampir tidak terbatas dan nyaris tidak terkendali. Situasi ini telah mendorong pertentangan ideologi dan politik yang tajam dan menjurus ke arah anarkisme antara berbagai kekuatan politik yang saling bersaing. Krisis atau kemelut politik yang terjadi secara silih berganti menggambarkan suasana dan kehidupan politik yang labil dan membahayakan.³⁸ Pers di masa Demokrasi Terpimpin bernasib sama dengan partai politik di mana kekuatannya dilumpuhkan oleh Soekarno.³⁹ Berbeda dengan pers di awal-awal Orde Baru yang memperoleh iklim kebebasan. Walaupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 lahir dalam masa transisi Orde Lama ke Orde Baru, atau transisi dari Demokrasi Terpimpin ke demokrasi yang sedang mencari bentuk, akan tetapi substansi undang-undang itu telah memberi keleluasaan munculnya langgam kebebasan pers yang menjadi kerinduan kalangan pers. Kerinduan itu adalah tidak adanya pembredelan dan sensor terhadap pers nasional, serta tidak diperlukannya Surat Izin Terbit (SIT).⁴⁰ Malangnya, kendati angin kebebasan sudah diberikan oleh undang-undang namun peraturan ini tidak serta merta mencabut ketentuan-ketentuan lain yang mengatur syarat memperoleh SIT. Gambaran ini dapat dilihat dari Pasal 20 yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Dalam masa peralihan keharusan mendapat Surat Izin Terbit masih berlaku sampai ada keputusan pencabutan oleh pemerintah dan DPR;
- b. Ketentuan-ketentuan mengenai Surat Izin Terbit dalam masa peralihan diatur oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Pers.

Merujuk kepada kedua pasal di atas, terlihat bahwa pemerintah menunjukkan sikap yang ambivalen terhadap pers. Satu sisi, pemerintah

memberikan jaminan kebebasan pers di mana kebebasan ini tidak pernah dinikmati pada masa Demokrasi Terpimpin, tetapi di lain pihak, dari penjelasan Pasal 20, terasa bahwa pemerintah sewaktu-waktu dapat melakukan pembredelan terhadap pers. Dalam perjalanan berikutnya, sikap ambivalen pemerintah itu menjadi kenyataan setelah Orde Baru menemukan format politiknya pada kurun waktu 1969-1971 saat diberlakukannya Demokrasi Pancasila, di mana pengekangan terhadap pers mulai terasa. Novel Ali menyebut, ibarat cermin, wajah pers nasional (waktu itu) adalah cermin palsu, terbukti pers terlampau sarat dengan beban baik berupa beban nilai, beban norma, atau beban-beban lainnya yang tersusun secara sistemik. Wajah yang muncul ke permukaan dari cermin itu sudah dipermak menjadi wajah yang indah-indah, yang molek-molek, yang bijak bestari yang melukiskan ke-Indonesia-an kita lewat cermin pers kita. Padahal pers kita sesungguhnya menjadi topeng dan kepalsuan.⁴¹

Bersamaan dengan timbulnya gejala politik menyusul Peristiwa Malari pada Januari 1974, Pemerintah mulai mengekang kebebasan pers, dan beberapa surat kabar yang bersikap kritis terhadap Angkatan Bersenjata dan Pemerintah dilarang terbit setelah SIUPP nya dicabut.⁴² Menurut Adnan Buyung Nasution, kebijaksanaan itu ditempuh untuk memperketat kontrol atas segala kegiatan politik.⁴³

Pasca Peristiwa Malari, pemerintah memunculkan jargon-jargon pers versi Orde Baru dengan apa yang disebut sebagai "*pers yang bebas dan bertanggungjawab*", "*interaksi positif antara pers-pemerintah*", "*pers dan pemerintah adalah mitra*". Pers kendati dipandang sebagai sebuah kekuatan namun memiliki kewajiban menjaga stabilitas nasional, mendorong masyarakat berprasangka positif kepada pemerintah, dan tidak dibenarkan menabur kebencian. Pers juga diwajibkan menjaga persatuan dan kesatuan bangsa untuk kelangsungan pembangunan nasional, dan untuk keperluan itu pemerintah menempatkan departemen penerangan sebagai ujung tombak, yang bertugas menjaga "gawang" pers. Berita-berita yang berbau sensasional, merusak persatuan dan kesatuan, menabur kebencian tidak boleh dipublikasikan kepada masyarakat. Demikian juga halnya dengan

lembaga sensor dan budaya telepon, turut mewarnai perjalanan pers nasional semasa pemerintahan Orde Baru. Kendati Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1963 jo UU No. 4/1967 jo UU No. 21/1982 telah memberi jaminan bahwa pembredelan dilarang dan penerbitan media massa tidak membutuhkan SIT namun pemerintah menerbitkan Permenpen No. 01/Per/Menpen/1984 untuk memperketat perolehan SIUPP dan memberlakukan lembaga pembredelan.

Undang Undang Nomor 11/1966 jo UU Nomor 4/1967 dan Undang-Undang Nomor 21/1982, selain dengan tegas menyatakan bahwa pers nasional harus menjadi alat perjuangan nasional, juga dengan pasti menyebutkan pers adalah lembaga ekonomi. Dalam Bab V Pasal 13 UU No. 11/1966 jo UU No. 4/1967 ditegaskan bahwa penerbitan pers harus diselenggarakan oleh perusahaan pers berbentuk badan hukum yang mengutamakan sifat-sifat idiil, diatur secara gotong royong kekeluargaan dipimpin sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Sementara itu, dalam Pasal 1 UU Nomor 21/1982 dinyatakan pula bahwa penerbitan pers berbentuk badan hukum yang mengutamakan sifat-sifat idiil dan diatur secara bersama berdasarkan kekeluargaan.

Melalui kedua undang-undang tersebut rezim militer Orde Baru dengan leluasa mengatur hak dan kewajiban pers nasional melalui penerbitan SIT, SIC dan SIUPP.⁴⁴

Ketakutan kalangan pers terhadap lembaga pembredelan semakin menjadi setelah ketentuan mengenai SIT yang dalam UU No. 11 tahun 1966 semula berlaku sementara, namun dalam Undang-Undang No. 21 tahun 1982 mengharuskan adanya SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) bagi penerbitan. Undang-undang ini secara substansial memang lebih dinamis dibanding undang-undang sebelumnya karena menggariskan bahwa pers nasional bertugas memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers yang bertanggung jawab.⁴⁵

Moh. Mahfud MD berpendapat, istilah kebebasan yang bertanggung jawab berimplikasi praktis bagi pers, yakni pers harus bertanggung jawab untuk tidak memuat berita-berita yang dapat meresahkan atau me-

nimbulkan gejolak sosial terutama tidak memuat tulisan-tulisan yang berindikasi penyebaran paham anti Pancasila.⁴⁶

Tahun 1982, pemerintah memperbaharui UU No. 11 tahun 1966 dan menggantinya dengan Undang-Undang No. 21 tahun 1982. Di undang-undang itu pemerintah betul-betul menunjukkan kekuasaannya dengan memberlakukan lembaga pembredelan dengan mencabut SIUPP media yang pemberitaannya memojokkan Orde Baru. Undang-Undang Nomor 21 tahun 1982 selain mengaktifkan lembaga pembredelan juga mencantumkan materi-materi yang berkaitan dengan tugas serta kewajiban pers nasional, antara lain memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers yang bertanggung jawab. Penghidupan lembaga ini jelas bertentangan dengan Undang-undang No. 11 tahun 1966 karena undang-undang ini tidak mengenal pembredelan atau pencabutan SIUPP.

Sebelum Undang-Undang Nomor 21 tahun 1982 diundangkan nada pesimis terhadap masa depan kehidupan pers dikumandangkan oleh T. Mulya Lubis dan Fauzi Abdullah dalam laporannya tentang Hak Asasi tahun 1980 yang menyatakan, bahwa sampai saat ini belum ada petunjuk atau harapan bahwa sesudah masa itu akan terjadi perubahan ke arah suasana yang lebih baik bagi kehidupan pers. Fungsi utama pers sebagai sarana hiburan, sedangkan fungsi pendidikan yang disandangnya berjalan pincang terutama dalam pendidikan politik karena terbatasnya kesempatan untuk membahas masalah-masalah kenegaraan serta gejolak sosial dalam forum terbuka.⁴⁷

Pasca Orde Baru, kemerdekaan pers tidak dapat dibendung lagi. Hal ini sejalan dengan kemajuan teknologi komunikasi yang memperkenalkan *cybercom* kepada dunia sehingga di mana-mana lahir *media on line*. *Media on line* atau koran maya telah mengubah paradigma kemerdekaan pers karena pemberitaannya menjadi kebutuhan dan tuntutan pasar. Berita-berita yang muncul tetapi tidak disiarkan oleh media cetak dalam hitungan menit, jam, hari atau minggu, begitu terjadi langsung di *up load* ke dalam situs *media on line*. Dalam suasana teknologi mutakhir seperti ini tidak satupun peraturan bidang dapat membendungnya.

Kebebasan pers semakin terbuka setelah Presiden Abdurrahman Wahid mengambil kebijakan yang meliputi:

1. Memberikan kebebasan yang luas kepada pengelola penerbitan pers melaksanakan kegiatan profesinya.
2. Meniadakan pengawasan dan campur tangan terhadap penyelenggaraan pers, termasuk melalui pembubaran departemen penerangan yang pada masa Orde Baru menjadi institusi pengawas dan penindas pers.
3. Mencabut Undang-Undang No. 21 tahun 1982 dan menggantikannya dengan Undang-Undang No. 40 tahun 1999 yang tidak lagi mensyaratkan adanya SIUPP untuk penerbitan pers.

Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers tidak saja memberi dan menjamin kemerdekaan pers tetapi sekaligus membuka peluang bagi masyarakat melakukan pengawasan terhadap pers, dan pengawasan itu dilakukan dengan cara memantau, menganalisis, serta melaporkan hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, etika termasuk kekeliruan yang dilakukan oleh pers.⁴⁸ Undang-undang ini sekaligus memberi jaminan terhadap kemerdekaan pers dan meniadakan perizinan bagi penerbitan baru. Dalam penjelasan undang-undang itu dikatakan, *pers bebas dari tindakan pencegahan, pelarangan dan atau penekanan agar hak masyarakat untuk memperoleh informasi terjamin*. Dengan demikian, kemerdekaan pers, menurut undang-undang ini, adalah kemerdekaan yang disertai kesadaran akan pentingnya penegakan supremasi hukum yang dilaksanakan oleh pengadilan, dan tanggung jawab profesi yang dijabarkan dalam Kode Etik Jurnalistik.

3.3 Pasang Surut Kemerdekaan Pers dalam Ketatanegaraan Indonesia

Pasang surut kemerdekaan pers Indonesia sudah dimulai sejarahnya jauh sebelum Indonesia merdeka, yakni ketika Pemerintah Hindia Belanda menjajah Republik ini.

Perkembangannya berhubungan erat dengan suasana masyarakat kolonial yang menomorsatukan penduduk Belanda, dan menempatkan pribumi seperti pendatang di negeri sendiri. Para pejabat Belanda menerapkan sistem pemerintahan otoriter dengan memberlakukan sistem kasta sebagai ciri masyarakat kolonial. Sebuah media massa baru diizinkan terbit apabila media tersebut berpihak kepada kolonial.

Media pertama yang lahir di zaman itu adalah *Bataviassche Nouvelles*⁴³ yang digagas oleh Gubernur Jendral Van Imhoff pada tahun 1744.⁴⁹ Sejak koran ini terbit fajar penerbitan di Hindia Belanda terus bermunculan, dan seiring dengan itu usaha memperjuangkan kemerdekaan pers digelorakan pula oleh para wartawan. Pada tahun 1848 misalnya, seorang pendeta Van Hoevell, membuat pejabat-pejabat pemerintah terperanjat karena dalam usaha-usahanya mengadakan pembaruan ia mencantumkan kebebasan pers sebagai hal utama dan penting di dalam programnya.⁵⁰

Pengekangan atas kemerdekaan pers itu muncul ditandai dengan terbitnya *Reglement op de Drukwerken in Nederlandsch Indie* tahun 1856 yang isinya menegaskan bahwa seluruh karya cetak, sebelum diterbitkan, satu eksemplar harus dikirimkan terlebih dahulu kepada kepala pemerintahan setempat dan pejabat justisi. Apabila ketentuan ini tidak dilaksanakan maka karya cetak tersebut dapat disita dan percetakannya disegel. Ketentuan ini sekaligus memberlakukan sistem sensor yang bersifat preventif dari Pemerintah Kolonial Belanda. Setengah abad kemudian, pada tahun 1906, sensor bersifat preventif ini dicabut dan diubah dengan sensor bersifat *repressif*. Dalam sensor *repressif*, setiap penerbit diharuskan mengirimkan satu eksemplar karya cetak kepada pejabat-pejabat bersangkutan 24 jam setelah barang cetakan itu diedarkan, bukan lagi sebelum diedarkan sebagaimana diatur dalam *Reglement* tahun 1856.⁵¹ Ketentuan ini lahir setelah dijatuhkannya hukuman badan dan pembuangan oleh Pemerintah Hindia Belanda kepada wartawan-wartawan yang gigih memperjuangkan kemerdekaan pers.

Setelah 25 tahun memberlakukan sistem sensor *repressif*, Pemerintah Hindia Belanda melahirkan *Persbreidel Ordonantie* pada tanggal 7 September 1931. *Ordonantie* ini memberi wewenang kepada Gubernur

Jendral untuk melarang terbit setiap penerbitan yang dinilai mengganggu ketertiban umum. Pada Pasal 2 *Ordonantie* itu dinyatakan, “Gubernur Jendral berhak melarang pencetakan, penerbitan dan penyebaran suatu surat kabar paling lama delapan hari. Bila lewat dan kemudian suratkabar itu terbit dan mengulangi pemberitaan yang dianggap mengganggu ketertiban umum maka ancaman yang delapan hari akan menjadi lebih lama, tetapi tidak akan melebihi 30 hari berturut-turut”. Tindakan lain yang memomokkan kehidupan pers pada zaman itu adalah *Haatzaai Artikelen* yang diatur pada beberapa pasal di dalam *Wetboek van Strafrecht* yang diundangkan pada tanggal 15 Maret 1914. Pasal-pasal ini mengancam hukuman terhadap siapapun yang menyebarkan permusuhan, kebencian serta penghinaan terhadap pemerintah Nederland dan Hindia Belanda dan terhadap sesuatu atau sejumlah kelompok penduduk di Hindia Belanda.

Kendati dihadapkan dengan berbagai peraturan yang mengekang, pers Indonesia telah berfungsi sebagai sarana mengungkapkan aspirasi kebangsaan dan sekaligus sebagai wadah agitasi politik. Fungsi ini dapat diamati pada kurun waktu 1931-1936 di mana sedikitnya 27 surat kabar tunduk, patuh dan tak bisa berlutik melawan tindakan-tindakan pemerintah terhadap pers termasuk di antaranya menangkap, menahan dan memenjarakan beberapa wartawan yang dianggap melakukan agitasi politik. Pada masa ini, profesi wartawan menjadi sebuah kebanggaan dan kehormatan walaupun di belakang profesi itu terkandung resiko yang harus dihadapi para jurnalis. Menurut Tribuana Said, “Sejarah Indonesia membuktikan bahwa di masa pergerakan kemerdekaan, jurnalis Indonesia adalah pahlawan dan pejuang dalam pergerakan melawan kolonialisme Belanda. Sebagai pejuang kebebasan, jurnalis Indonesia mengemban dua tugas sekaligus. Sebagai jurnalis mereka bertanggung jawab menuliskan berita dan menyajikan informasi demi meningkatkan kesadaran berbangsa di masyarakat secara bertahap. Sebagai aktivis politik, para jurnalis terjun langsung dalam gerakan perlawanan melawan kolonialisme. Dua tugas ini bermuara pada satu tujuan: memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara Indonesia”.⁵²

Di masa pemerintahan Jepang 1942-1945 berbagai aturan sensor terhadap karya cetak diberlakukan dengan sangat ketat. Sekalipun demikian, Jepang masih lebih lembut dibanding kolonial Belanda. Jepang

malah membuka kesempatan kepada para pekerja industri pers untuk mengasah dan melatih keterampilan, dan bahkan ikut mendorong munculnya surat kabar-surat kabar berbahasa Indonesia.⁵³ Pers Indonesia sempat memainkan peran penting ketika Soekarno bersama Mohammad Hatta memproklamkan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Peran pers di dalam menyebarluaskan informasi kemerdekaan itu tidak dapat dipandang sebelah mata, dan pada saat bersamaan muncul surat kabar-surat kabar nasionalis yang mempunyai andil besar meyakinkan internasional atas kemerdekaan Indonesia.⁵⁴ Kemerdekaan pers di awal kemerdekaan benar-benar dirasa oleh pers sebagai bentuk pematiran nasionalisme kebangsaan yang mendapat dukungan penuh dari tokoh-tokoh nasional. Namun situasi kemerdekaan pers itu tidak bertahan lama karena beberapa tahun setelah merdeka, timbul berbagai gejolak politik yang berimbas kepada pers. Berbagai aturan yang sifatnya mengekang diterbitkan sehingga membuat kehidupan pers menjadi tidak dinamis, dan beberapa orang wartawannya selain ditangkap juga dipenjarakan, surat kabar pun banyak yang berhenti terbit karena masalah keuangan.

3.4 Kemerdekaan Pers Pasca Kemerdekaan Indonesia

Sejarah kontemporer Indonesia sering disebut sebagai zaman Demokrasi Liberal dan zaman Demokrasi Terpimpin. Zaman Demokrasi Liberal (1950-1959) ditandai oleh sistem pemerintahan parlementer, dengan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan, sedangkan presiden dan wakil presiden hanya sebagai kepala negara tanpa kekuasaan yang efektif. Sementara itu zaman Demokrasi Terpimpin ditandai oleh kekuasaan yang besar yang berpusat pada Presiden Soekarno sampai dengan sistem kekuasaan itu ambruk karena pertentangan tajam dan konflik internal yang keras pada tahun 1965. Corak pemerintahan yang berbeda pada periode 1950-1965 itu juga membawa implikasi bagi kehidupan dan perkembangan pers di Indonesia. Sistem pemerintahan yang demokratis yang dikatakan Soekarno sebagai Pemerintahan

Demokrasi Terpimpin", telah menempatkan Soekarno sebagai pemimpin yang otoriter. Kedudukan serta fungsi pers diarahkan

penguasa untuk mencapai tujuan politik Demokrasi Terpimpin dan suara-suara pers yang bernada melawan harus dibungkam.

Sejarah kemerdekaan pers juga tidak dapat dilepaskan dari sistem politik yang berlaku dalam kurun waktu tertentu di Indonesia. Moh. Mahfud MD berpendapat, UUD 1945 yang berlaku dalam tiga periode (periode 1945-1949, periode 1959-1966, dan periode 1966-1999) apabila dikaitkan dengan sistem politik yang pernah diberlakukan ternyata selalu melahirkan sistem politik otoriter dengan pemusatan kekuasaan di tangan presiden.⁵⁵ Perubahan-perubahan sistem politik itu sendiri sampai di era Reformasi dibagi ke dalam tiga periode yang diselingi juga dengan berlakunya tiga macam UUD, yaitu periode Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin (Orde Lama), dan Demokrasi Pancasila (Orde Baru). Hubungan berlakunya UUD dengan sistem politik dapat dilihat dalam gambar sebagai berikut:

Tabel 3.2 Hubungan Berlakunya UUD dengan Sistem Politik

Periode Sistem Demokrasi	UUD yang Berlaku	Sistem Politik yang Muncul
1945-1959 : Demokrasi parlementer	UUD 1945 Konstitusi RIS 1949 UUD 1950	Demokratis
1959 - 1966 : Demokrasi Terpimpin	UUD 1945	Demokratis
1966 - 1998 : Demokrasi Pancasila	UUD 1945	Demokratis

Sumber: Moh. Mahfud, MD., 2010

Dari ragam di atas memang timbul pertanyaan, mengapa pada periode pertama (1945-1959) sistem politik yang muncul bersifat demokratis padahal pada saat itu (1945-1949) pernah berlaku UUD 1945? Mahfud berpendapat, hal itu disebabkan karena pada saat itu UUD 1945 tidak diberlakukan dalam praktik. Dengan demikian, periode pertama berlakunya UUD 1945 ternyata politik dan ketatanegaraan bersifat demokratis dapat dibantah. Sebab muncul demokrasi pada periode pertama ber-

lakunya UUD 1945 justru dimulai ketika secara terang-terangan UUD 1945 tidak diberlakukan dalam praktik melalui Maklumat Nomor X tahun 1945 tanggal 16 Oktober 1945 yang kemudian disusul dengan pergantian sistem pemerintahan yang sama sekali tidak sesuai dengan UUD 1945 yakni sistem pemerintahan parlementer.⁵⁶

Pers merupakan pantulan dan saksi aktual pada zamannya, ia tidak hanya memberitakan berbagai peristiwa yang dinilai penting pada zamannya, tetapi turut memberikan pandangan dan sikap terhadap fenomena yang disaksikannya. Menurut Suroso, pers Indonesia memiliki sejarah panjang sebagai institusi pemberdaya masyarakat, bahkan sebelum kemerdekaan pers di Tanah Air berperan sebagai lembaga yang mampu menumbuhkan semangat rakyat, teristimewa dalam merebut kemerdekaan.⁵⁷

Pers adalah salah satu institusi sosial yang penting dan berfungsi memberikan *news and views* (berita dan opini) kepada masyarakat juga kepada pemerintah. Disebabkan fungsinya yang demikian, lembaga pers sering juga dipandang sebagai kekuatan demokrasi keempat (*the fourth estate*), di samping lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Betapapun secara teoritis hubungan segi-tiga antara pers, pemerintah dan masyarakat merupakan kerangka relasi yang dinamis dan ideal, namun dalam implementasinya hubungan tersebut lebih banyak ditentukan oleh corak kehidupan dan kebebasan pers di sebuah negara. Di negara seperti Amerika Serikat, misalnya, kebebasan pers tidak hanya dijamin oleh konstitusi, akan tetapi dilindungi oleh pemerintah dan masyarakat. Dalam sebuah buku kecil berjudul, *Pers Tak Terbelenggu*, Jacob Oetama menggambarkan hubungan itu sebagai berikut: "*Sebagai bagian dari perlindungan ini, media berita Amerika menikmati kekebalan tertentu dari pembalasan pemerintah. Sungguh sulit misalnya bagi pejabat negara untuk memenangkan perkara fitnah melawan media karena pengadilan me-nyatakan bahwa pegawai pemerintah harus terbuka bagi pemeriksaan dan pertanggung jawaban khusus dalam suatu sistem demokrasi.*"⁵⁸

Untuk Indonesia yang baru memperoleh kemerdekaan penuh pada tahun 1950/1960-an, interaksi antara pers dan pemerintah demikian

penting dipahami dan dianalisis mengingat implikasi-implikasinya dalam jangka panjang yang dapat menentukan corak kehidupan dan kebebasan pers di negeri ini.

Awal tahun 1950-an merupakan masa optimisme bagi proses perwujudan demokrasi di Indonesia, sebab beberapa saat sebelum periode tersebut gambaran tentang masa depan demokrasi masih belum menentu. Masa-masa setelah pengakuan kedaulatan pada akhir tahun 1949, masyarakat Indonesia juga ditandai dengan euphoria tentang makna kemerdekaan.

Pemerintahan yang baru, presiden dan wakil presiden, elite partai politik, tentara (khususnya Angkatan Darat), dan pers merasakan situasi kemenangan itu dengan sikap, tindakan, dan pandangan yang optimis untuk demokratisasi. Pers sebagai bagian tak terpisahkan dari masyarakat menyikapi suasana demokratis itu dengan cara mengekspresikan kebebasan dan mengartikulasikan kepentingannya sesuai dengan orientasi masing-masing. Sikap dan pandangan pers yang demokratis-liberal ini, pada gilirannya banyak berhadapan dengan kepentingan politik penguasa yang menghendaki pemerintahan berjalan efektif tanpa banyak gangguan dari pihak lain terutama oleh pers.

Andi Suwirta membagi kehidupan dan kebebasan pers selama kurun waktu 1950-1965 ke dalam tiga fase sebagai berikut: (1) Fase Pers Liberal, sejak pengakuan kedaulatan RI sampai dengan diberlakukannya SOB pada tahun 1957; (2) Fase Pers Terpimpin, sejak pers dikontrol secara ketat oleh tentara dan pemerintah sampai dengan dicabutnya SOB pada tahun 1963; dan (3) Fase Pers Terkooptasi oleh pemerintah ketika pers mengalami proses "manipulasi dan nasakomisasi" pada masa Demokrasi Terpimpin sampai dengan tahun 1965).⁵⁹ Dalam fase-fase ini kebebasan pers di Indonesia termasuk barang langka sejak zaman kolonial hingga Indonesia merdeka kecuali pada fase-fase bebas sejak awal kemerdekaan dan tahun-tahun pertama pengakuan kemerdekaan.

Tahun 1956 merupakan tahun suram bagi kehidupan demokrasi termasuk kebebasan pers di Indonesia, sebab dalam tahun ini pers

dihadapkan dengan berbagai peraturan peninggalan kolonial yang termuat dalam *Persbreidel Ordonantie*, juga peraturan lain yang tercantum dalam *Wetboek van Strafrecht* khususnya pasal-pasal *haatzaai artikelen*. *Artikelen* lahir berkaitan dengan semakin menyatunya pers dengan pergerakan nasional sehingga Hindia Belanda menerbitkan peraturan untuk siapapun yang menyebarkan perasaan permusuhan, kebencian dan penghinaan terhadap pemerintah Nederland dan Hindia Belanda.

Pasal-pasal *haatzaai artikelen* dihimpun dalam dua kelompok. Kelompok *pertama*, dikategorikan dalam "*kejahatan melanggar ketertiban umum*" dan kelompok *kedua*, "*kejahatan melanggar kekuasaan umum*". Adapun yang termasuk ke dalam kelompok pertama adalah Pasal 154, 155, 156 dan 157, sedangkan kelompok kedua mencakup Pasal-pasal 207 dan 208. Materi yang diatur dalam Pasal 154 dan 155 secara substansial memiliki kesamaan, hanya saja pada Pasal 155 lebih menekankan pada pengutaraan rasa kebencian yang dilakukan melalui tulisan atau gambar. Demikian pula halnya materi yang terdapat dalam Pasal 156 dan 157 yang juga menitik-beratkan penyiaran rasa kebencian lewat tulisan atau gambar. Sementara materi yang diatur dalam pasal-pasal kelompok kedua sama pula dengan materi yang terdapat dalam pasal-pasal kelompok pertama. Adapun ancaman hukumannya ditujukan kepada mereka yang di muka umum secara sengaja melakukan penghinaan melalui tulisan, lisan atau gambar. Kalau sasaran yang disebut dalam pasal-pasal kelompok pertama ditujukan kepada pelanggaran *ketertiban umum*, maka pada pasal-pasal kedua pelanggaran sebagaimana dimaksud dialamatkan kepada *kekuasaan umum*.

Desakan dari para wartawan supaya pemerintah mencabut *Persbreidel Ordonantie* dan pasal-pasal *haatzaai artikelen* terus bermunculan karena ketentuan-ketentuan tersebut dianggap bertentangan dengan kemerdekaan pers dan hak asasi manusia. Akhirnya pada tanggal 2 Agustus 1954, melalui Undang-Undang No. 23 tahun 1954 *Persbreidel Ordonantie* dicabut karena bertentangan dengan Pasal 19 dan Pasal 33 UUDS 1950 yang berbunyi :

Pasal 19

Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat

Pasal 33

Melakukan hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diterangkan dalam kegiatan ini hanya dapat dibatasi dengan peraturan-peraturan undang-undang semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan yang tak boleh tiada terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil untuk ketentraman, kesusilaan dan kesejahteraan dalam suatu masyarakat yang demokratis

Pasal 19 UUD 1950 tersebut sesungguhnya bersandar kepada Piagam PBB yang menyebutkan, “*Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat*”. Pasal ini sekaligus mempertegas pengakuan PBB bahwa kebebasan berpendapat tidak boleh diganggu dan tidak dibenarkan adanya pembatasan untuk mencari, menerima maupun menyampaikan keterangan dan pendapat dengan cara apapun. Kemerdekaan pers yang dimaksud oleh pasal dalam Piagam PBB ini membatasi dua hal, yakni *pertama*, mengakui dan menghormati hak-hak asasi orang lain, dan; *kedua*, menjamin ketentraman, kesusilaan dan kesejahteraan negara. Rumusan dan pembatasan ini sama dengan yang tercantum dalam Pasal 19 Konstitusi RIS yang berlaku dalam kurun waktu tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950. Dari rumusan tersebut, ketatanegaraan telah memposisikan pers sebagai instrumen penting dalam demokrasi, dan pers menjadi kekuatan baru yang mampu memompa demokrasi serta menggelorakan semangat ke-Indonesia-an untuk mencapai cita-cita proklamasi.

Sayangnya iklim liberalisasi pers itu tidak berlangsung lama karena peraturan yang tidak jauh berbeda dengan *Haatzai Artikelen* kembali diterbitkan oleh Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer pada tanggal 14 September 1956. Adapun isi peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

“Dilarang mencetak, menerbitkan, menyajikan, mengedarkan, menempelkan, membacakan ataupun memiliki tulisan-tulisan, gambaran-gambaran atau foto-foto

yang berisi atau mengklasifikasikan atau bermaksud mengecam, menuduh atau menghina presiden, wakil presiden suatu persidangan pengadilan, pejabat pemerintah yang masih berfungsi atau sebagai akibat dari pembebasan tegasnya; atau apa saja yang mengandung pernyataan-pernyataan yang bersifat permusuhan, kebencian ataupun penghinaan yang ditujukan kepada pemerintah atau golongan-golongan orang tertentu; ataupun apa saja yang mengandung berita atau pengumuman yang dapat menimbulkan kekacauan di kalangan rakyat”.

Pada tanggal 14 Maret 1957, Presiden Soekarno mengumumkan Negara Dalam Keadaan Bahaya (SOB). SOB berlaku bagi seluruh Indonesia akibat terjadinya pemberontakan PRRI di Sumatera dan Permesta di Sulawesi. Pada bulan Juli 1957 Soekarno membubarkan Kabinet Juanda dan menetapkan manipol usdek sebagai haluan negara. Sistem pemerintahan yang demokratis yang dikatakan Soekarno sebagai pemerintahan “Demokrasi Terpimpin”, telah menempatkan Soekarno sebagai pemimpin yang otoriter. Kedudukan dan fungsi pers diarahkan penguasa untuk mencapai tujuan politik Demokrasi Terpimpin, dan suara-suara pers yang bernada melawan pemerintah harus dibungkam. Berbagai pembatasan terhadap kemerdekaan pers dilakukan penguasa termasuk di antaranya melakukan sensor atas informasi ke luar negeri.

Dalam waktu bersamaan, Penguasa Perang Daerah Djakarta (Peperada) mengeluarkan ketentuan bahwa seluruh penerbitan surat kabar dan majalah wajib mendaftarkan diri sebelum 1 Oktober 1958 untuk memperoleh SIT (Surat Izin Terbit). Tanggal tersebut merupakan tanggal kematian bagi kebebasan pers di Indonesia, kendati surat kabar dapat terbit tetapi harus mengikuti kehendak penguasa, dan setiap saat SIT dapat dicabut tanpa alasan hukum yang jelas. Hal serupa diikuti oleh Penguasa Perang Tertinggi yang mengatakan bahwa seluruh penerbitan surat kabar dan majalah wajib memiliki SIT. Pada tahun 1960, resmi menteri penerangan melegalisasikan ketentuan tentang SIT dan untuk mendapatkan SIT, semua penerbitan harus menanda tangani persetujuan atas 19 pasal pernyataan. Janji-janji penerbit ini merupakan senjata bagi penguasa dalam melakukan pembredelan pers yang tidak sepaham dengan kekuasaan. Beberapa surat kabar yang dicabut SIT nya oleh menpen, antara lain: *Pedoman, Nusantara, Keng Po, Pos Indonesia, Star*

Weekly. Sedangkan *Harian Abadi* menghentikan penerbitannya karena tidak bersedia menandatangani 19 persyaratan tersebut.

Dalam melakukan pembatasan terhadap kebebasan pers, ketentuan demi ketentuan dikeluarkan penguasa. Di samping ketentuan seperti diuraikan di atas, ketentuan lain yang juga diterbitkan menteri penerangan adalah mewajibkan surat kabar di seluruh Indonesia berafiliasi dengan parpol atau ormas. Menurut ketentuan ini, masing-masing parpol atau ormas hanya dibenarkan memiliki satu organ resmi, dan surat kabar atau majalah harus berafiliasi kepada parpol atau ormas tersebut.⁶⁰ Selanjutnya, departemen penerangan mengeluarkan lagi ketentuan baru yang mengharuskan setiap surat kabar atau majalah didukung oleh satu parpol atau tiga ormas. Hal demikian menyebabkan masyarakat tidak dapat lagi menerbitkan surat kabar apabila tidak ada parpol atau ormas yang mendukung.

Kalangan pers memprotes berbagai peraturan yang diterbitkan penguasa karena menilai di samping substansinya menakutkan juga bertentangan dengan UUDS 1950 dan Piagam PBB. Peraturan tersebut sekaligus menyingkirkan ketentuan yang mengatur pembatasan hak-hak asasi manusia yang hanya dapat dilakukan melalui undang-undang, dan juga dianggap bertolak belakang dengan KUHPidana. Di antara ketentuan yang bertentangan itu adalah Peraturan KASAD No. PKM/001/1956 di mana Pasal 1 dari peraturan tersebut menyatakan: "dapat di hukum pencetak dan penerbit tulisan-tulisan, gambar-gambar, klise-klise atau lukisan-lukisan yang ditentukan dalam peraturan tersebut. Demikian pula halnya dengan Pasal 61 dan 62 KUHPidana yang menegaskan bahwa pencetak maupun penerbit tidak dapat dituntut kalau dalam barang Cetakan disebut nama dan alamatnya dan bila pelanggar diketahui dan diberi identitasnya. Setelah pasal-pasal yang bertentangan itu di protes kalangan pers, KASAD akhirnya mencabut peraturan itu pada tanggal 28 November 1956, dan menggantinya dengan menerbitkan Undang-Undang 23/Prp/11959 tentang Keadaan Bahaya yang terdiri dari tiga tingkat keadaan, masing-masing:

1. Darurat Sipil

Pasal 13: "*penguasa Darurat Sipil berhak mengadakan peraturan-peraturan untuk membatasi pertunjukan-pertunjukan, percetakan, penerbitan, pengumuman, penyampaian, penyimpanan, penyebaran, perdagangan dan penempelan tulisan-tulisan berupa apapun juga, lukisan-lukisan, klise dan gambar*"

2. Keadaan Darurat Militer

Pasal 26: "*Penguasa darurat militer berhak mengadakan tindakan-tindakan untuk membatasi pertunjukan-pertunjukan, penerbitan, pengumuman, penyampaian, penyimpanan, penyebaran, perdagangan dan penempelan tulisan-tulisan berupa apapun juga, lukisan-lukisan, klise-klise dan gambar-gambar*".

3. Keadaan Perang

Pasal 40: "*Penguasa perang berhak melarang pertunjukan-pertunjukan, pencetakan, penerbitan, pengumuman, penyampaian, penyebaran, perdagangan dan penempelan tulisan-tulisan berupa apapun juga, lukisan-lukisan, klise-klise dan gambar-gambar*".⁵⁵

Pasca pemberlakuan keadaan bahaya, pers menghadapi tindakan keras dari pemerintah, dan digiring menjadi organ partai politik. Sabam Leo Batubara mengatakan, kalau di awal kemerdekaan tujuan penyelenggaraan pers dimaksudkan untuk perjuangan mempertahankan kemerdekaan, maka setelah tahun 1949, pers terpecah ke dalam dua kelompok, yakni pers yang tetap konsisten melakukan kritik dan koreksi terhadap *performance* penyelenggara negara, dan pers yang partisan membela kepentingan partai. Pers dituduh liberal, sementara penyelenggara negara tidak memberdayakan pers sebagai kekuatan keempat.⁶¹

Pamor kehidupan dan kebebasan politik Demokrasi Liberal berakhir, kemudian digantikan oleh sistem politik baru yang dipimpin dan otoriter. Pergolakan internal dalam tubuh Angkatan Darat, terutama oleh para perwira menengah yang mengambil alih pemerintahan di daerah, semakin memperparah kemelut kehidupan politik di Indonesia. Atas nama keamanan dan ketertiban, TNI AD memberlakukan negara dalam keadaan bahaya (SOB, *Staat van Oorlog en Beleg*) pada tahun 1957. Perangkat perundang-undangan tentang SOB ini telah tersedia sebagai warisan

hukum kolonial yang memberikan kekuasaan tanpa batas kepada pemerintah dan tentara, termasuk untuk mengatur dan mengendalikan kehidupan pers.

Harold Crouch mencatat, untuk menggantikan pertentangan parlementer di antara partai-partai, suatu sistem yang lebih otoriter diciptakan di mana peran utama dimainkan oleh Presiden

Soekarno. Ia memberlakukan kembali UUD 1945 pada tahun 1959 dengan dukungan kuat Angkatan Darat, yang juga sebagai pendukung utama pemerintahan saat itu. Akan tetapi Soekarno sangat menyadari adanya bahaya yang mengancam kedudukannya karena keterikatannya dengan tentara sehingga supaya dapat tetap memanfaatkan persaingan di kalangan angkatan bersenjata, Soekarno mendorong kegiatan-kegiatan dan kelompok-kelompok sipil sebagai penyeimbang terhadap militer.⁶²

Pengendalian kelompok sipil itu termasuk di antaranya pers yang dilakukan oleh Penguasa Perang Daerah Jakarta Raya pada 1 Oktober 1958. Semua penerbitan pers diwajibkan mendapatkan SIC, dan dengan peraturan ini penguasa di Jakarta dapat menentukan mana pers yang layak mendapatkan SIC dan mana yang tidak. Ancaman hukuman bagi percetakan yang melanggar ketentuan itu adalah penjara maksimum satu tahun atau denda sebanyak lima puluh ribu rupiah, di samping itu alat-alat percetakannya dapat disita atau dihancurkan. Sementara pembinaan pers dipercayakan kepada menteri penerangan, dan dibantu oleh KASAD, Panglima Angkatan Darat, Laut, Udara dan Kepolisian yang kesemuanya dalam kedudukan mereka sebagai menteri. Dalam melakukan pembinaan, menteri penerangan diminta untuk: a) membina fungsi pers dalam alam Demokrasi Terpimpin; b) bertindak sebagai penghubung antara pemimpin revolusi dengan organisasi-organisasi pers dalam masalah-masalah pers dalam Demokrasi Terpimpin; c) mendengar suara-suara dari pendapat umum atau saran dari para wakil pers dan semua itu dalam lingkup atau dalam rangka kebijaksanaan umum terhadap pers dari pimpinan redaksi.

Pers yang moderat dan akomodatif tentu saja dengan mudah mendapatkan SIC. Sebaliknya, pers yang bersikap keras dan oposisional,

tidak dapat secara mudah memperoleh SIC. Tahun 1965 dan 1966 muncul pula Konfrontasi Indonesia - Malaysia yang mengakibatkan kehidupan ekonomi semakin suram. Masalah inflasi merupakan salah satu kesulitan besar yang tidak dapat diselesaikan oleh Presiden Soekarno. Tingkat inflasi itu semakin menanjak sejak awal tahun 1960 dan mencapai puncaknya pada tahun 1966. Kebuntuan politik dan ekonomi itu seakan terpecahkan oleh sebuah peristiwa yang mengubah keadaan ketika sekelompok perwira menengah TNI-AD menculik dan membunuh para perwira tingginya pada tanggal 30 September dan 1 Oktober 1965.

Menurut Jimly Asshiddiqie, peristiwa G-30-S PKI itu merupakan punca dari persiteruan politik nasional hingga pada akhirnya menimbulkan korban enam orang jenderal Angkatan Darat, ditambah ratusan ribu korban konflik horizontal serta pembersihan anasir-anasir PKI oleh AD di seluruh Indonesia, khususnya Jawa Tengah dan Jawa Timur. Kondisi negara yang genting demikian sempat menimbulkan spekulasi politik terhadap kekuasaan Soekarno akibat kesehatan presiden yang tidak jelas, baik karena penyakit yang dideritanya maupun setelah peristiwa pembunuhan para Jenderal Angkatan Darat.⁶³ Namun yang menarik atas peristiwa ini adalah bahwa para pelakunya memandang penting media komunikasi massa, dan dengan peristiwa G30-S 1965 kontrol terhadap pers sepenuhnya berada di tangan TNI-AD.

Di akhir tahun 1965 era Soekarno berakhir, yang dalam banyak hal aura kekuasaannya turut dipadamkan oleh pers. Era baru dengan dominasi politik dari TNI-AD di bawah kepemimpinan Mayjen Soeharto pada akhirnya menggalang dukungan dari pers. Dalam biografinya, Mochtar Lubis mengatakan, beberapa bulan setelah 1 Oktober 1965, pemerintah mengeluarkan dua SIC untuk koran-koran seperti *Harian KAMI* dan *Mahasiswa Indonesia* yang dengan sikap anti PKI dan anti Sukarno mendukung pemimpin Angkatan Darat untuk meraih kekuasaan.⁶⁴

3.5 Kemerdekaan Pers Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1966

Payung hukum kemerdekaan pers di awal Orde Baru ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pers. Kalangan pers menyambut positif munculnya undang-undang ini karena di samping pers sedang berbulan madu dengan pemerintah, regulasi ini juga dianggap liberal.

Dalam disertasi ini, pembahasan menyangkut kebebasan pers dalam periode kepemimpinan Orde Baru akan dikelompokkan ke dalam dua fase, yakni: *pertama*, fase antara tahun 1966 - 1974 yang disebut dengan pra malari (Melapetaka Januari, terjadi pada tanggal 14 dan 15 Januari 1974), dan *kedua*, fase antara 1974 - 1982 yang disebut dengan post malari.

Pengelompokan ini berkait erat dengan pemberlakuan Undang-Undang No. 11 tahun 1966 dan Undang-Undang No. 21 tahun 1982 yang mengubah Undang-Undang No. 11 tahun 1966.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966 boleh disebut sebagai tonggak sejarah kebebasan pers di Indonesia. Kelahiran undang-undang ini sekaligus mencabut Penpres No. 6 tahun 1963 yang mengatur tentang perizinan media. Pasal 4 Undang-Undang No. 11 tahun 1966 mengatakan, "*Terhadap Pers Nasional tidak dikenakan sensor dan pemberedelan*". Pasal 5 ayat (1) berbunyi bahwa kebebasan pers sesuai dengan hak asasi warga negara dijamin.⁶⁵

Hari Wiryawan menyebut, ketentuan ini merupakan ketentuan yang memberi jaminan atas kebebasan pers, bahkan disebutkan bahwa kebebasan pers adalah bagian dari hak asasi manusia. Undang-undang itu juga mencantumkan sebuah "peraturan peralihan" yang mengesankan sebagai peraturan yang bersifat sementara.⁶⁶ Pasal 20 dari "peraturan peralihan" tersebut berbunyi, "*Dalam masa peralihan keharusan mendapatkan Surat Izin Terbit (SIT) masih berlaku sampai ada keputusan pencabutannya oleh pemerintah dan DPR-GR*".

Secara yuridis, “peraturan peralihan” ini terkesan bias, sebab satu sisi Penpres No. 6 tahun 1963 yang mengatur tentang perizinan media sudah dicabut oleh Undang-Undang No. 11 tahun 1966, dan pencabutan itu dapat ditemukan dalam konsideran “mumutuskan”. Dalam konsideran ini ditegaskan bahwa pencabutan tidak hanya dilakukan terhadap Penpres No. 6 tahun 1963 akan tetapi juga terhadap peraturan perundang-undangan lain yang bertentangan dengan undang-undang ini. Oleh sebab itu pemberlakuan “peraturan peralihan” dinilai sebagai upaya untuk merongrong kebebasan pers yang oleh Pasal 4 dan Pasal 5 sudah dijamin. Dalam pelaksanaannya, bukan tidak mungkin “peraturan peralihan” itu menjadi momok bagi kalangan pers, dan karena kemauan politik tertentu peraturan tersebut dapat menjadi alat bagi Orde Baru membelenggu kebebasan pers.

Menurut M. Simaremare, pada dasarnya pers dapat menentang budaya politik yang tidak sejiwa dengan falsafah dan ideologi yang tercantum dalam konstitusi. Walaupun demikian, corak, gaya, isi dan pola penyajian berita, tetap akan mencerminkan budaya politik yang tumbuh dan berkembang di suatu negara.⁶⁷ Penegasan Simaremare ini sepertinya dapat menganalisis keberpihakan pers kepada Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto pada saat terjadinya pemberontakan Partai Komunis melalui Gerakan 30 September tahun 1965 di mana pers memiliki andil besar menumbangkan Demokrasi Terpimpin dari Presiden Soekarno. Dalam merongrong penerapan demokrasi itu pers membentuk opini publik, dan sukses mengumandangkan Pancasila serta perjuangan ABRI khususnya TNI AD. Pemberlakuan kembali SIT dalam “pasal peralihan” itu menjadi senjata menakutkan apabila pers menentang budaya politik otoriter yang tidak sejiwa dengan falsafah dan ideologi kebangsaan.

Orde Baru memang sudah bertekad membuang praktik Demokrasi Terpimpin dan menggantinya dengan Demokrasi Pancasila. Komitmen ini membuat para tokoh menyambutnya dengan antusias termasuk pers sehingga lahirlah istilah Pers Pancasila. Pers Pancasila adalah (1) pers Indonesia yang berorientasi pada sikap dan tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (2) pers pem-

bangunan, dalam arti mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 dalam membangun berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk pembangunan pers itu sendiri.⁶⁸ Hakikat Pers Pancasila adalah pers yang sehat, yakni pers yang bebas dan bertanggung jawab guna mengembangkan suasana saling percaya menuju masyarakat terbuka yang demokratis dengan mekanisme interaksi positif antara pers, pemerintah dan masyarakat.⁶⁹ Makna ini sejalan dengan fungsi, kewajiban dan hak pers yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 11 tahun 1966 yang berbunyi:

1. Pers Nasional adalah alat Revolusi dan merupakan mass-media yang bersifat aktif, dinamis kreatif, edukatif, informatoris dan mempunyai fungsi kemasyarakatan pendorong dan pemupuk daya pikiran kritis dan progresif meliputi segala perwujudan kehidupan masyarakat Indonesia.
2. Pers Nasional berkewajiban:
 - a. Mempertahankan, membela, mendukung dan melaksanakan Pancasila dan undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen.
 - b. Memperjuangkan pelaksanaan amanat penderitaan rakyat berlandaskan Demokrasi Pancasila.
 - c. Memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers.
 - d. Membina persatuan dan kekuatan-kekuatan progresif revolusioner dalam perjuangan menentang imperialisme, kolonialisme, neo kolonialisme, feodalisme, liberalisme, komunisme dan fasisme/diktatur.
 - e. Menjadi penyalur pendapat umum yang konstruktir dan progresif revolusioner.

Ketentuan lain yang mengatur tentang keberadaan Pers Pancasila dapat ditemukan pada pasal 11 yang menyebutkan, "Penerbitan pers yang bertentangan dengan Pancasila seperti halnya yang bertolak dari paham Komunisme/Marxisme-Leninisme dilarang". Maksudnya, jika sesuatu penerbitan pers isinya ternyata bertentangan dengan Pancasila, maka

sesudah mendengar pertimbangan Dewan Pers, Pemerintah mengeluarkan suatu keputusan untuk melarang kelangsungan terbitnya.⁷⁰

Menurut Oemar Seno Adji, pers di alam Demokrasi Pancasila memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Kemerdekaan pers harus diartikan sebagai kemerdekaan untuk mempunyai dan menyatakan pendapat dan bukan kemerdekaan untuk memperoleh alat dari *expression* seperti dikatakan oleh negara sosialis.
- b. Tidak mengandung lembaga sensor preventif.
- c. Kebebasan bukanlah tidak terbatas, tidak mutlak, dan bukan tidak bersyarat sifatnya. Ia merupakan suatu kebebasan dalam lingkungan batas tertentu, dan syarat-syarat limitatif dan demokratis seperti diakui oleh hukum internasional dan ilmu hukum.
- d. Kemerdekaan pers dibimbing oleh rasa tanggung jawab dan membawa kewajiban yang untuk pers sendiri disalurkan melalui *beroepsthiiek* mereka.
- e. Aspek positif di atas tidak mengandung dan tidak membenarkan suatu konklusi, bahwa posisinya *subordinated* terhadap penguasa politik.
- f. Konsentrasi perusahaan yang membahayakan *performance* dari pers *excessive*, kebebasan pers yang dirasakan berlebihan dan seolah memberi hak kepada pers untuk misalnya berbohong (*the right to lie*), mengotorkan nama orang (*the right to vilify*), *the right to invade . privacy*, *the right to distort*, dan lainnya dapat dihadapi dengan rasa tanggung jawab dari pers sendiri. Ia memberi ilustrasi pers yang bebas dan bertanggung jawab (*a free and responsible press*).

Secara teoritis, konsepsi pers bebas dan bertanggung jawab dari Pers Pancasila merupakan konsepsi pers yang baik. Kebebasan yang harus dimiliki pers memang harus disertai dengan tanggung jawab, sehingga terdapat suatu keseimbangan yang diperlukan untuk mencapai tujuan utama penyelenggaraan pers. Akan tetapi di dalam praktik penyelenggaraan pers, konsepsi pers bebas dan bertanggung jawab itu tidak pernah mempunyai kejelasan, khususnya mengenai batasan kebebasan dan bertanggung jawab. Akibat tidak adanya kejelasan batas-batas dan pengertian itu, penerbitan pers seringkali tersandung karena dianggap oleh

pemerintah melakukan pemberitaan yang bertentangan dengan konsepsi pers bebas dan bertanggung jawab.

Pers bebas dan bertanggung jawab dapat juga ditafsirkan bahwa semua bentuk kreativitas dan ekspresi pers secara bebas diserahkan kepada pers sendiri, dan ini sesuai pula dengan paradigma otoriter Orde Baru yang menggembor-gemborkan semboyan "tanggung jawab pers terhadap publik" dan bilamana pers tidak mampu mempertanggung jawabkan kreativitas dan ekspresinya, pemerintah melalui Dewan Pers⁷¹ dapat memberi peringatan kepada pers melalui Dewan Pers. Menyangkut keberadaan Dewan Pers ini, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966 mengaturnya sebagai berikut:

- a. Untuk mendampingi Pemerintah dalam bersama-sama membina pertumbuhan dan perkembangan pers nasional, dibentuk Dewan Pers.
- b. Anggota Dewan Pers terdiri dari wakil-wakil organisasi pers dan ahli-ahli dalam bidang pers.
- c. Syarat-syarat organisasi pers yang dapat mengirimkan wakil-wakilnya dalam Dewan Pers, jumlah anggota dan syarat-syarat keanggotaannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- d. Penetapan anggota-anggota ahli dalam bidang pers dan tambahan keanggotaan diputuskan oleh Pemerintah bersama-sama dengan anggota yang mewakili organisasi pers.
- e. Keanggotaan dalam Dewan Pers disahkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sabam Leo Batubara mengatakan, di bawah kendali Orde Baru pers dibuat untuk tidak merdeka, dan ketidakberdayaan pers dikukuhkan dalam Undang-Undang No. 11 tahun 1966 juncto Undang-Undang No. 4 Tahun 1967 yang berisi:⁷² *Pertama*, Undang-undang Pokok Pers didesain dengan paradigma pemerintah yang mengontrol opini publik dan pers. *Kedua*, sesuai dengan paradigma itu, pemerintah memerlukan *legal authority* untuk dapat mencampuri dan mengintervensi pers, maka UU Pokok Pers memberi kewenangan kepada menteri penerangan untuk menyusun peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pers baik dalam bentuk peraturan pemerintah maupun peraturan menteri. *Ketiga*, agar

kontrol pemerintah atas pers dapat berjalan efektif, maka penerbitan dapat dibredel jika pers tidak mendukung pemikiran penguasa. Alat kendali lainnya adalah KUHP di mana wartawan yang melakukan pelanggaran jurnalistik dapat dipidana penjara dan atau denda dengan jumlah yang membangkrutkan. Melalui kendali perizinan dan kriminalisasi pers itu, pemerintah dapat menjinakkan pers secara efektif. *Keempat*, Dewan Pers menjadi mitra pemerintah yang bertugas, yakni: (1) merepresentasikan komunitas pers dan masyarakat; (2) memberi legitimasi terhadap kebijakan komunikasi dan penerangan pemerintah. Dewan Pers tampil sebagai lembaga yang selain ditakuti sekaligus dibenci karena diketuai oleh menteri penerangan. Dibenci karena apabila pemerintah hendak membredel pers, Dewan Pers diminta terlebih dahulu mengusulkannya kepada pemerintah. Leo Batubara berpendapat, penerapan kebijakan Orde Baru itu berdampak kepada: (1) pemikiran umum tersekat, rakyat dibina menjadi seperti beo; (2) hanya pikiran penguasa yang menjadi acuan; dan (3) pers tumpul dan gagal memberi peringatan dini atas penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam dunia pers, pembredelan dan perizinan sebenarnya dua hal yang berbeda. Adapun ketentuan masalah perizinan mengatur tentang kewajiban media untuk mendapatkan izin dari penguasa sebelum media diterbitkan. Sedangkan menyangkut pembredelan adalah peraturan yang memberi kewenangan kepada penguasa untuk menutup media massa dengan alasan-alasan tertentu. Akan tetapi di dalam praktiknya kewenangan untuk memberi izin selalu dibarengi dengan kewenangan untuk mencabut izin atau menutup penerbitan yang tidak memiliki izin atau yang melanggar peraturan perizinan. Dengan demikian ketentuan mengenai izin memiliki implikasi yang sama dengan ketentuan tentang pembredelan. Sedang kewenangan pembredelan biasanya menggunakan alasan pembenar bahwa ada pelanggaran hukum dari penerbitan bersangkutan.

Walau kemerdekaan pers pada kurun waktu pemberlakuan Undang-Undang No. 11 tahun 1966 ini berada dalam bayang-bayang antara libertarian dengan otoritarian, akan tetapi keberanian pers membongkar

masalah-masalah sosial, kekuasaan dan korupsi di pemerintahan, mengindikasikan bahwa pada era ini pers Indonesia menganut paham libertarian.⁷³Teori ini menempatkan manusia tidak tergantung kepada kekuasaan dan tidak perlu dituntun dan diarahkan dalam mencari kebenaran, karena kebenaran itu sendiri merupakan hak azasi. Pemerintah akhirnya mengubah Undang-Undang No. 11 tahun 1966 dengan Undang-Undang No. 4 tahun 1967 tentang Penambahan Undang-Undang No. 11 tahun 1966. Akan tetapi perubahan itu tidak terlalu substansial karena sifatnya hanya menambah dua pasal saja.

3.6 Kemerdekaan Pers Berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 1982

Munculnya Peristiwa Malari pada tanggal 14-15 Januari 1974 dijadikan alasan oleh Pemerintah Orde Baru untuk membungkam kemerdekaan pers. Orde Baru yang menerapkan sistem pemerintahan otoriter berpandangan bahwa pers berada di garda terdepan mendorong timbulnya aksi mahasiswa yang malancarkan aksi tritura (tiga tuntutan rakyat). Pembungkaman terhadap pers ditandai dengan pembredelan kepada sejumlah surat kabar dengan cara mencabut SIT dan SIC yang dikeluarkan Laksus Pangkoptamb. Beberapa media yang terkena pembredelan itu, antara lain harian: *Nusantara*, *Kami*, *Indonesia Raya*, *The Jakarta Times*, *Wenang*, *Pemuda Indonesia*, *Pedoman*, dan majalah mingguan *Ekspres*, (*Jakarta*), harian *Suluh Berita* (*Surabaya*), *Mingguan Mahasiswa Indonesia* (*Bandung*), dan *Indonesia Pos* (*Ujung Pandang*). Selain melakukan tindakan anti pers, menteri penerangan juga menerbitkan dua ketentuan tentang pengukuhan PWI (Persatuan Wartawan Indonesia) dan SPS (Serikat Penerbit Surat kabar) sebagai satu-satunya organisasi wartawan dan penerbit pers, dan mengukuhkan SPS menjadi satu-satunya organisasi percetakan pers.

Pada awal tahun 1980-an, Pemerintah mengembangkan *pers yang bebas dan bertanggung jawab* yang diadopsi dari *Social Responsibility Theory of The Press* dari Siebert dkk. Landasan utama teori ini adalah asumsi bahwa media melakukan fungsi yang esensial dalam masyarakat, khususnya

dalam hubungannya dengan politik demokrasi; pandangan bahwa media seyogianya menerima kewajiban untuk melakukan fungsi itu, terutama dalam lingkup informasi, dan penyediaan mimbar bagi berbagai pandangan yang berbeda, penekanan pada kemandirian media secara maksimum, konsisten dengan kewajibannya kepada masyarakat, penerimaan pandangan bahwa ada standar prestasi tertentu dalam karya media yang dapat dinyatakan dan dipedomani.⁷⁴ Penerapan teori ini menimbulkan masalah baru, yaitu munculnya perbedaan persepsi terhadap dua hal pokok, yakni tentang “bebas” dan “tanggung jawab”. Bebas yang dimaksud apakah seperti dikehendaki oleh kaidah jurnalistik atau seperti yang diinginkan pemerintah yang tidak memiliki standar yang jelas. Demikian pula halnya dengan “tanggung jawab”, pers harus bertanggung jawab kepada siapa, apakah kepada masyarakat yang memerlukan informasi secara terbuka atau kepada pemerintah dengan pendekatan keamanan (*security approach*).⁷⁵

Akibat tidak jelasnya batasan antara kebebasan dengan tanggung jawab tersebut membuat pemerintah leluasa mengeluarkan berbagai aturan hukum untuk mengatur pers, sampai pada akhirnya pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 21 tahun 1982 yang mengubah Undang-Undang No. 11 tahun 1966.⁷⁰ Tindak lanjut perubahan undang-undang itu, menteri penerangan menerbitkan Peraturan Menpen No. 1 tahun 1984 yang mengatur Ketentuan Surat Izin Perusahaan Pers (SIUPP). Melalui ketentuan ini menpen memiliki wewenang cukup besar mengendalikan pers di Indonesia, termasuk mencabut SIUPP penerbitan dengan dalih demi kelangsungan pembangunan.

Undang-Undang No. 21 tahun 1982 pada hakikatnya mengatur masalah-masalah fundamental bagi kehidupan pers di Indonesia, di antaranya adalah:

- a. Hak pers melakukan kontrol, kritik dan koreksi yang bersifat konstruktif.
- b. Sensor dan pembredelan tidak dikenakan terhadap pers nasional.
- c. Kebebasan pers sesuai dengan hak asasi warga negara dijamin.

- d. Untuk mengusahakan penerbitan pers dan mengelola badan usahanya tidak memerlukan surat izin terbit.

Dalam implementasinya, ketentuan tersebut menjadi tidak bermakna dan berkekuatan setelah pers dihadapkan dengan Peraturan Menteri Penerangan No. 01/Per/Menpen/1984 yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang. Seyogianya peraturan menpen yang bersifat teknis operasional ini tidak menjabarkan ketentuan undang-undang yang bersifat pasti dan tegas. Akan tetapi yang terjadi justru sebaliknya, Pasal 33 butir (h) peraturan itu berbunyi, "*Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) yang telah diberikan kepada perusahaan/penerbit pers dapat dibatalkan oleh menteri penerangan setelah mendengar dewan pers, apabila menurut penilaian dewan pers perusahaan/penerbit pers dan penerbitan pers yang bersangkutan dalam penerbitannya tidak lagi mencerminkan kehidupan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab*". Akibat dari peraturan tersebut beberapa media massa menjadi korban pencabutan SIUPP dan tidak dibolehkan lagi terbit. M. Simaremare menyatakan, sebenarnya banyak praktisi pers, pakar komunikasi dan masyarakat pemerhati pers yang memandangi pembatalan SIUPP surat kabar dan majalah itu bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 21 tahun 1982 yang memuat ketentuan bahwa sensor dan pembredelan tidak dikenakan terhadap pers nasional. Tetapi pemerintah tidak menganggap demikian, tindakan pembatalan SIUPP dipandang tidak bertentangan dengan undang-undang pers.⁷⁶

SIUPP dibatalkan apabila pers memuat berita-berita berbau sensasional, merusak persatuan dan kesatuan, menabur kebencian kepada pemerintah, menghina presiden dan wakil presiden, melanggar SARA, pornografi dan lain-lain. Di samping itu pemerintah juga memberlakukan budaya telepon untuk meminta penerbit agar tidak memuat suatu fakta yang menurut pemerintah menimbulkan dampak keamanan. Walaupun Undang-Undang No. 11 tahun 1966 jo UU No. 4 tahun 1967 jo UU No. 21 tahun 1982 telah memberi jaminan bahwa terhadap pers nasional tidak dikenakan sensor dan pembredelan, akan tetapi dengan berlakunya Permenpen No. 01/Per/Menpen/1984, beberapa media akhirnya dicabut juga SIUPP nya, yakni *Harian Prioritas, Sinar Harapan, tabloid Monitor,*

*Majalah Tempo, Majalah Editor dan Tabloid Detik.*⁷⁷ Mengutip Moh. Mahfud MD, memang sebelum Undang-Undang No. 21 tahun 1982 diundangkan nada pesimis bagi masa depan kehidupan pers telah dikumandangkan oleh T. Mulya Lubis dan Fauzi Abdullah dalam laporannya tentang keadaan hak asasi tahun 1980 yang menyatakan, bahwa sampai saat ini belum ada petunjuk atau harapan bahwa sesudah masa itu akan terjadi perubahan ke arah suasana yang lebih baik bagi kehidupan pers dan sarana informasi yang lain. Fungsi utama pers sebagai sarana hiburan, sedangkan fungsi pendidikan yang disandangnya berjalan pincang terutama dalam pendidikan politik karena terbatasnya kesempatan untuk membahas masalah-masalah kenegaraan serta gejolak sosial dalam forum terbuka.⁷⁸

Berbagai tekanan terhadap kemerdekaan pers dari pemerintah datang silih berganti, dan konsekuensinya pemberitaan media menjadi mandul. Fungsi kontrol pers menjadi tumpul karena liputan-liputan pers dibalut dengan bahasa *euphimisme* dalam menyajikan kritik terhadap pemerintah. Pada era Orde Baru dengan sistem pemerintahan yang otoriter ini, banyak kalangan berpendapat, pers Indonesia “tidak memiliki kebebasan pers sama sekali; pemerintah bertindak represif terhadap pers; dan Pasal 28 UUD 1945 ditafsirkan meyim pang dari esensinya. Kondisi ini mengakibatkan, pers kembali merumuskan kebijakan dalam redaksional pemberitaannya supaya selamat dari pencabutan SIUPP.

Hotman M. Siahaan dkk., dalam *Pers Yang Gamang*, yang melakukan kajian atas studi pemberitaan jajak pendapat Timor Timur dan Bali pada enam media utama di Jawa Timur (Jawa Pos, Surya, Surabaya Post, Memorandum, Bali Post dan Nusa) mengatakan, ancaman terhadap kebebasan pers dapat datang dari dalam (jurnalis dan pengelola media pers), berupa penyalahgunaan media pers demi kepentingan pragmatis sendiri, dan juga dapat muncul dari luar, ketika kekuasaan berpretensi menggunakan media massa untuk kepentingan sendiri sehingga pers tidak lagi sebagai forum bebas bagi kebenaran, tapi hanya jadi alat merekayasa alam pikiran masyarakat.⁷⁹ Selama Orde Baru, walaupun industri pers berkembang menjadi konglomerasi pers, akan tetapi dalam hal kebebasan

mengemukakan pendapat sebagai manifestasi dari *social control function*, tidak diperoleh sama sekali.

Di zaman Soeharto, pers sama sekali tidak bebas, Yasuo Hanazaki⁸⁰ mendeskripsikan betapa pemerintahan Orde Baru telah membangun mekanisme kontrol tiga tahap terhadap pers.

Tahap *pertama*, swasensor atau menyensor berita sendiri yang dilakukan para redaktur media. Tahap *kedua*, kontrol lewat bujukan dan peringatan oleh pihak pemerintah seperti departemen penerangan atau malah departemen pertahanan dan keamanan, dan *ketiga*, pembredelan. Afan Gaffar menyebut, dalam masa pemerintahan Orde Baru, peran negara sangat dominan, dan tidak ada keterbukaan politik bagi elemen *civil society*.

Pemusatan perhatian yang besar pada peran negara dan kemandirian relatif dari negara untuk menentukan dinamika politik di kalangan masyarakat menyebabkan proses demokratisasi juga tergantung pada negara.⁸¹ Pasca jatuhnya Soeharto, pers Indonesia mengalami liberalisasi yang cukup signifikan. Liberalisasi merupakan gerbang awal dari perjalanan transisi demokrasi. Konsep transisi demokrasi, ditandai dengan perubahan politik dari kondisi yang otoriter menuju demokratisasi, dan ini sangat memberi arti bagi menguatnya kebebasan pers. Perubahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari peranan para politisi yang bertugas memproses dan mensahkan regulasi berkaitan dengan pers. Perubahan itu tidak dapat dilepaskan dengan terbukanya iklim demokratisasi yang mengharuskan pers bebas, mampu mendorong bangunan demokratisasi menjadi rumah civil yang kuat.⁸²

3.7 Kemerdekaan Pers Berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 1999

Reformasi pada pertengahan Mei 1998 merupakan klimaks dari pemerintahan Orde Baru yang otoriter. Gerakan unjuk rasa yang dimotori mahasiswa di berbagai kota, telah memaksa Presiden Soeharto turun panggung, dan menyerahkan tampuk kekuasaan kepada Wakil Presiden BJ. Habibie. Orde Baru berakhir dan digantikan oleh Orde Reformasi pada

21 Mei 1998. Pergantian tampuk kepemimpinan ini membawa angin segar bagi kemerdekaan pers di Indonesia karena telah membuka peluang demokrasi yang selama pemerintahan Orde Baru tidak berproses sebagaimana paham demokratisasi itu sendiri.

Dalam peristiwa politik ini, pemberitaan pers mengenai aksi para mahasiswa semakin sulit untuk dapat dibendung. Selain itu, pemberitaan media massa juga menimbulkan suatu *snowballing effect*, baik terhadap aksi yang dilakukan mahasiswa dan berbagai kelompok kritis, maupun terhadap pemberitaan pers selanjutnya. Dengan kata lain, pemberitaan pers yang berlangsung rutin hampir setiap hari seputar aksi-aksi mahasiswa dan berbagai kelompok kritis telah mendorong eskalasi skala ataupun *intensitas* dilakukannya berbagai aksi oleh mahasiswa dan kelompok masyarakat itu sendiri.⁸³

Letnan Jendral (Purn) Yunus Yosfiah yang saat itu menjabat sebagai Menteri Penerangan Kabinet Reformasi era pemerintahan Presiden Habibie, mengeluarkan serangkaian kebijakan untuk kebebasan pers, yaitu mencabut berbagai ketentuan hukum yang selama Orde Baru dianggap membelenggu kebebasan pers, terutama: (1) Permenpen No.01/Per/Menpen/1984 tentang SIUP; dan (2) SK Menpen No.214A/Kep/Menpen/1984 tentang Prosedur dan Persyaratan Untuk Mendapatkan SIUPP. Kebijakan ini sejalan dengan komitmen Habibie yang ingin mengembangkan demokrasi dengan mengandalkan aturan bersifat hukum secara formal, juga memerlukan komitmen etik bagi terbangunnya budaya politik yang sehat dan bermoral.

Tidak lama setelah permenpen itu dicabut, terbit Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers, sebuah ketentuan yang mengatur soal kemerdekaan pers yang lahir di era Reformasi.

Mengapa Orde Reformasi memerlukan pers yang merdeka? Dalam *Detik-detik yang Menentukan*, Habibie menulis sebagai berikut:

“Kita membutuhkan kehidupan pers nasional yang merdeka, bermoral dan profesional. Kemerdekaan tanpa diimbangi oleh nilai-nilai moral dan profesionalisme yang berkaitan erat dengan aspek-aspek etika profesi dapat merusak

makna kemerdekaan itu sendiri. Kita juga bersyukur bahwa pers nasional telah mulai berperan penting dalam mencerahkan kehidupan masyarakat, melalui skala pemberitaan yang tidak mungkin terjadi pada masa lalu. Sekarang, kita dengan mudah dapat memperoleh informasi yang lengkap dan cepat melalui media massa. Bahkan perdebatan di DPR mengenai permasalahan tertentu dapat kita saksikan langsung. Sekalipun pemerintah pihak yang paling banyak dikritik oleh pers yang bebas, namun saya bersyukur karena hal ini justru menunjukkan bahwa keterbukaan dan demokrasi telah berjalan baik di negara kita”.

Dikatakannya pula, kemerdekaan pers yang profesional merupakan salah satu pilar penting demokrasi, dan untuk menjamin kemerdekaan pers, kita telah mengundang Undang-Undang Pers, yang selain memberikan jaminan hukum terhadap wartawan dalam menjalankan profesinya, juga memberikan kemerdekaan untuk membentuk organisasi wartawan lebih dari satu. Dalam rangka mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, diharapkan terbentuknya dewan pers yang mandiri”.⁸⁴

Kebijakan Yunus Yosfiah telah membuka peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan kehidupan pers nasional secara bebas, tidak saja menumbuhkan penerbitan secara horizontal tetapi juga memberi kebebasan dalam melaksanakan fungsi kontrol sosial. Akibatnya jumlah penerbitan pers meningkat dengan cepat, sampai tahun 1999, deppen sudah mengeluarkan 1.687 SIUPP baru, dan sampai dengan akhir tahun 2001 penerbitan pers di Indonesia diperkirakan mencapai 1800 - 2000. Wilayah penerbitan pers juga semakin meluas, tidak hanya terpusat di ibukota negara dan kota provinsi, tetapi sudah sampai ke ibukota kabupaten, bahkan di ibukota kecamatan juga memiliki surat kabar. Pertumbuhan media yang signifikan itu dipicu oleh kebijakan Yunus Yosfiah yang melakukan debirokratisasi terhadap beberapa peraturan lama, kemudian memberlakukan ketentuan baru. Ketentuan baru sebagaimana dimaksud bersifat menyederhanakan persyaratan untuk mendapatkan SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) yang di masa pemerintahan Orde Baru demikian sulit dipenuhi oleh pemohon SIUPP. Pemerintahan Orde Baru memberlakukan 16 macam persyaratan yang

harus dipenuhi untuk memperoleh SIUPP. Adapun peraturan lama dan peraturan baru di bidang pers tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.3 *Peraturan Lama dan Peraturan Baru di Bidang Pers*

Ketentuan Lama (Dicabut)	Ketentuan Baru
SK Menpen No. 02/Per/Menpen/1969 tentang Ketentuan-ketentuan Wartawan.	Permenpen No. 02/Per/ Menpen/ 1998 tentang Ketentuan-ketentuan Wartawan.
<p>SK Menpen No. 47/Kep/Menpen/19751998 tentang pengukuhan PWI dan SPS sebagai satu-satunya organisasi wartawan dan organisasi Penerbit Pers Indonesia.</p> <p>SK Menpen No. 184/Kep/Menpen/1978. tentang Pengukuhan Serikat Grafika Pers sebagai satu-satunya organisasi percetakan pers di Indonesia.</p> <p>Isi Pokok : PWI, SPS dan SGP adalah satusatunya organisasi profesi di bidang masingmasing yang dianggap sah oleh pemerintah.</p>	<p>SK Menpen No. 133/SK/1998/tentang pencabutan SK Menpen/47/Kep/Menpen/1975 dan SK Menpen No. 184/Kep/Menpen/1978.</p> <p>Isi Pokok: Mencabut ketentuan tiga SK tersebut dan dinyatakan tidak berlaku.</p>
<p>SK Menpen No. 24/Kep/Menpen/ 1978 tentang Wajib Relai Siaran RRI</p> <p>Isi Pokok : Radio swasta wajib merelai 14 kali siaran berita 24 jam</p>	<p>SK Menpen No. 134/SK/Menpen/1998. Isi Pokok :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Relai hanya tiga kali yaitu pukul 006.00, 13.00 dan pukul 19.00 dan siaran kenegaraan/ pengumuman penting. 2. Radio swasta boleh membuat siaran berita sendiri.
<p>Permenpen No. 01/Per/Menpen/1984 tentang Ketentuan-ketentuan SIUPP</p> <p>Isi Pokok : Menpen berhak memberikan teguran, membekukan sementara dan membatalkan SIUPP</p>	<p>Permenpen No. 01/Per/Menpen/ 1998 tentang Ketentuan-ketentuan SIUPP.</p> <p>Isi Pokok : Menpen berhak memberi teguran, membekukan sementara dan membatalkan SIUPP melalui pengadilan.</p>

Tabel 3.3 Peraturan Lama dan Peraturan Baru di Bidang Pers (Lanjutan)

Ketentuan Lama (Dicabut)	Ketentuan Baru
SK Menpen No. 214A/Kep/Menpen 1984 tentang Prosedur dan Persyaratan untuk mendapatkan SIUPP	SK Menpen No. 132/Menpen/1998 tentang Ketentuan-ketentuan mendapatkan SIUPP
SK Menpen No. 236/Kep/Menpen 1984 tentang Penyelenggaraan Siaran Berita oleh Radio Siaran Non RRI	

Sumber: Sabam Leo Batubara, 2008

Undang-Undang No. 40 tahun 1999 merupakan undang-undang berparadigma demokratis karena lahir dari sistem pemerintahan yang demokratis. Ini berbeda dengan UU Pers sebelumnya yang berparadigma otoriter. Perubahan UU Pers dari konsep otoriter ke konsep demokratis antara UU No. 11 tahun 1966 dengan UU No. 40 tahun 1999 dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 3.4 Perbandingan Undang-undang Pers

UU Pokok Pers Paradigma Otoriter (UU No. 11 tahun 1966)	UU Pers Paradigma Demokratis (UU No. 40 tahun 1999)
Pemerintah yang mengontrol pers	Pers yang mengontrol pemerintah
Pemerintah berwenang mencampuri penyelenggaraan pers. Menteri Penerangan berwenang menyusun peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pers, dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri	Pemerintah tidak berwenang mengintervensi penyelenggaraan pers. Tidak ada Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri dalam penyelenggaraan pers. Regulasi penyelenggaraan pers disusun oleh, dari dan untuk komunitas (<i>self regulating</i>)
Alat kendali pertama untuk mengontrol pers, pemerintah memberlakukan izin penerbitan pers	Penerbitan pers tidak memerlukan izin, bebas dari sensor dan bredel

Tabel 3.4 Perbandingan Undang-undang Pers (Lanjutan)

UU Pokok Pers Paradigma Otoriter (UU No. 11 tahun 1966)	UU Pers Paradigma Demokratis (UU No. 40 tahun 1999)
Alat kendali kedua untuk mengontrol pers, pemerintah menganut politik hukum kriminalisasi pers	Politik hukum yang dianut dekriminalisasi pers, kesalahan karya jurnalistik diselesaikan dengan hak jawab, bila belum memuaskan diproses dalam perkara perdata dengan denda proporsional
Dewan Pers diketuai Menpen bertugas melegitimasi kehendak pemerintah	Dewan Pers independen, antara lain untuk (1) menjaga kemerdekaan pers, (2) memfasilitasi penyusunan regulasi pers, (3) memberi pertimbangan dan menyelesaikan pengaduan masyarakat
Paradigma tersebut di atas dikukuhkan dalam UU Pokok Pers No. 11 juncto No. 4 Tahun 1967 juncto UU No. 21 Tahun 1982	Faham pers merdeka tersebut di atas dikukuhkan dalam UU Pers (No. 40 Tahun 1999)

Sumber: Sabam Leo Batubara, 2008

Demokratisasi pers dalam UU Pers dapat diamati dari beberapa pasal dari Undang-Undang No. 40 tahun 1999, yakni: (1) Pasal 2 tentang Peran Pers yang menyatakan, *“Kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum”*. (2) Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan, “

Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara”, dan ayat (2) yang menyebutkan, “terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran”, kemudian ayat (3) “Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi”. Hak mencari, memperoleh dan menyebarluaskan gagasan dan informasi ini sejalan dengan pengertian pers menurut Undang-Undang Pers yang tercantum dalam Pasal 1 di mana dikatakan, “Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia”.

Ruang lingkup ini berbeda dengan pengertian pers yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 11 tahun 1966, yang menyebutkan bahwa Pers

adalah lembaga kemasyarakatan alat revolusi yang mempunyai karya sebagai salah satu media komunikasi massa yang bersifat umum berupa penerbitan yang teratur waktu terbitnya, diperlengkapi atau tidak diperlengkapi dengan alat-alat milik sendiri berupa percetakan, alat-alat foto, klise, mesin-mesin stensil atau alat-alat teknik lainnya.

Pengertian pers dalam Undang-Undang No. 40 tahun 1999, juga meliputi pers dari media penyiaran. Ketentuan ini berbeda dengan UU Pokok Pers yang ruang lingkupnya hanya meliputi media cetak, sedang media elektronik, tidak terakomodir. Ketentuan ini tentu melegakan kalangan pers televisi, radio dan *online* yang selama Orde Baru mulai tumbuh namun keberadaannya secara hukum belum terakomodir dalam aturan perundang-undangan. Walau demikian, media penyiaran menghadapi sejumlah kendala yang berbeda dengan yang dihadapi media cetak, dan kendala itu berbeda cara penanganannya pada masing-masing undang-undang. Kalangan pertelevisian menganggap, Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran mengekang kebebasan berekspresi, akan tetapi disebabkan media penyiaran menggunakan frekuensi gelombang radio yang merupakan ranah publik, maka penggunaan itu harus mendapat pengawasan oleh publik yang dalam hal ini diserahkan kewenangannya kepada Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Di dalam Pasal 8 ayat (2)) ditegaskan bahwa KPI mempunyai wewenang:

- a. Menetapkan standar program siaran;
- b. Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- c. Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- d. Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- e. Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat;

Sementara tugas dan kewajiban KPI diatur di dalam ayat (2) yang menyatakan, tugas dan kewajiban KPI adalah:

1. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan HAM;
2. Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
3. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;
4. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata dan seimbang
5. Menampung, meneliti dan menindak-lanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran, dan;
6. Menyusun perencanaan pengembangan sumberdaya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Walau masih menimbulkan beragam kontroversi, akan tetapi Undang-Undang No. 32 tahun 2002 relatif lebih demokratis dibanding Undang-Undang No. 24 tahun 1997. Salah satunya menyangkut masalah monopoli negara dalam pengelolaan penyiaran, dan monopoli itu diatur dalam pasal 7 yang berbunyi, "*penyiaran dikuasai oleh negara yang pembinaan dan pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah*". Ini menunjukkan penyiaran pada masa itu merupakan bagian dari instrumen kekuasaan yang digunakan untuk semata-mata bagi kepentingan pemerintah. Sementara Undang-Undang No. 32 tahun 2002, publik ditempatkan sebagai pemilik dan pengendali utama ranah penyiaran karena frekuensi adalah milik publik dan sifatnya terbatas, maka penggunaannya harus sebesar-besarnya bagi kepentingan publik. Artinya, media penyiaran harus menjalankan fungsi pelayanan informasi publik (berita, hiburan, ilmu pengetahuan dan lain-lain) yang sehat seperti tertuang dalam UU Penyiaran, yakni prinsip keberagaman isi (*diversity of content*) dan prinsip keberagaman kepemilikan (*diversity of ownership*). Demokratisasi penyiaran dapat membuka ruang publik yang jauh lebih luas dengan keberagaman opini dan kemudahan akses bagi seluruh pihak.⁸⁵

Sementara kalangan pers berpandangan, Undang-Undang 40 tahun 1999, walau diakui telah memberi kebebasan kepada pers untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan

informasi, akan tetapi undang-undang itu masih mengandung kelemahan, yakni menyangkut kriminalisasi pers. Namun Bagir Manan berpendapat, tidak ada ketentuan pidana yang secara spesifik mengatur pemidanaan pers (*pers delict, press crime*) melainkan sebagai bagian dari pemidanaan pada umumnya (ketentuan pidana yang berlaku pada setiap orang yang dalam KUHPid disebut "barang siapa"). Bagir menyatakan, pers dalam menjalankan tugas jurnalistik, tidak hanya dapat didakwa karena melakukan pencemaran nama baik atau kehormatan, fitnah, menghasut, menyebarkan berita bohong, tetapi dapat didakwa melakukan perbuatan pidana yang lebih serius seperti ikut serta melakukan atau membantu melakukan makar atau permusuhan terhadap negara dan pemerintah. Mengingat luasnya kemungkinan tersebut, karenanya dapat dimengerti atau mesti dipahami kecemasan pers terhadap pemidanaan.⁸⁶ Penulis sependapat dengan Bagir Manan. Kebebasan pers sebagaimana dinikmati setelah pergantian rezim ini masih dihadapkan dengan ranjau-ranjau di luar Undang-Undang Pers, yang pada akhirnya dapat membungkam pers itu sendiri. Ranjau-ranjau itu terdapat dalam KUHP, Undang-Undang No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-Undang Pemilu dan undang-undang lainnya.

Kemerdekaan pers memang memerlukan payung hukum agar pers itu kokoh. Di era Orde Baru dengan sistem pemerintahan yang otoriter, payung hukum tersebut adalah UU No. 11 tahun 1966 yang berstatus sebagai *mandatory right*, tidak untuk melindungi pers merdeka. Demikian halnya di era Orde Lama dengan berbagai corak sistem pemerintahan, pers jatuh bangun oleh watak dan karakteristik pemerintahannya. Sementara di era Orde Reformasi, melalui UU No. 40 tahun 1999 yang berstatus *legislative right* telah membuat pers merdeka, bahkan menjadi pers paling liberal di Asia pada awal reformasi, dan kemudian memburuk tingkat kemerdekaannya akibat terjadinya kriminalisasi pers melalui penggunaan KUHP yang mengancam dan menghukum penjara pers dan wartawan. Media massa yang melakukan kesalahan, kejahatan, penghinaan atau pencemaran nama baik, apakah dilakukan secara sengaja maupun tidak, dianggap sebagai penghinaan yang bertujuan mencemaran nama baik seseorang.⁸⁷

3.8 Kemerdekaan Pers dalam Konfigurasi Politik Indonesia

Sistem politik Indonesia yang dijalankan sesuai dengan Undang Dasar 1945 adalah sistem politik demokrasi berdasarkan hukum. Ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD dan negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian tatanan dan kelembagaan politik, baik pada wilayah supra maupun infrastruktur harus dijalankan berdasarkan aturan hukum yang demokratis.⁸⁸

Sistem media di satu negara mencerminkan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara bersangkutan. Cerminan yang demikian juga berlaku di Indonesia di mana sistem pemerintahan yang mengalami beberapa kali perubahan, sangat berpengaruh terhadap kebebasan pers. Kebebasan pers di Indonesia terasa lebih dinamis pada saat pemerintahan sedang mengalami krisis karena kontrol pemerintah terhadap pers sangat berkurang. Kondisi demikian terjadi pada masa revolusi fisik ketika Kabinet Parlementer yang mengalami enam kali pergantian kabinet, dan di awal pemerintahan Orde Baru pada saat Indonesia dilanda krisis moneter yang kemudian berlanjut pada krisis kepercayaan. Pada era krisis pemerintahan ini pers Indonesia cenderung menganut *libertarian*. Sebaliknya ketika sistem pemerintahan dalam keadaan mapan, pemerintah bersikap mereduksi bahkan menghilangkan kebebasan pers secara struktural.

Pembatasan kebebasan pers itu dilakukan melalui berbagai cara, termasuk dengan menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi pada era Demokrasi Terpimpin di masa pemerintahan Orde Lama dan menjelang reformasi sebelum Orde Baru *lengser*. Dalam kedua masa ini, pers Indonesia terkungkung dalam paham *authoritarian*, dan baru menikmati kemerdekaan setelah reformasi dengan bergantinya Undang Undang Pers dari Undang Undang Nomor 21 tahun 1982 menjadi Undang Undang Nomor 40 tahun 1999. Fenomena media yang muncul dengan pergantian undang-undang itu adalah berubahnya pers menjadi industri di tengah kebebasan politik yang diperolehnya. Tabel

di bawah ini merupakan gambaran keadaan kedaulatan rakyat yang berhubungan dengan kemerdekaan pers sebagai berikut:

Tabel 3.5 Keadaan Kedaulatan Rakyat dengan Kemerdekaan Pers

Model Demokrasi	Penyelenggaraan Negara dalam Praktik
<p>1945-1949: Perang mempertahankan kemerdekaan. Pasal 28 UUD 1945 mengamanatkan, kemerdekaan berserikat, berkumpul dan berekspresi 1949-1959 Demokrasi Liberal</p>	<p>Sejak 1907 (dipelopori koran Medan Prijaji) orang-orang pergerakan dan pers memajukan konsep Indonesia. Pada perang kemerdekaan (1945-1949) pers nasional bersatu mempertahankan kemerdekaan. Rakyat siap berkorban.</p>
<p>1959-1966: Demokrasi Terpimpin (yang berdaulat penguasa rezim)</p> <p>1966-1998 Demokrasi Pancasila (yang berdaulat penguasa rezim). Tidak ada kemerdekaan berserikat, berkumpul dan berekspresi. Kebijakan komunikasi dan informasi satu arah : Pemerintah penyelenggara penerangan <i>The government opinion</i> Pemerintah pemilik kebenaran Ketertutupan, publik dan pers dituntut mempedomani pemerintah Pengambilan keputusan nasional wewenang mandataris MPR Menjadikan kode etik pers sebagai <i>state regulatory</i> dan membuat regulasi serta mempersyaratkan perizinan bagi penyelenggara pers. Perizinan menjadi alat kendali pemerintah Pemerintah yang mengontrol publik dan pers, bukan sebaliknya</p>	<p>1955 Pemilu demokrasi pertama menghasilkan sejumlah parpol minoritas (<i>no single majority winner</i>). Para parpol peraih suara, mulai : (1) melupakan kepentingan umum; (2) sibuk bertikai untuk memenangkan kepentingan kelompok. Pers bebas, melahirkan pers independen dan partisan. Nasib rakyat banyak terlupakan. Tidak ada kemerdekaan berserikat, berkumpul dan berekspresi. Tidak ada pemilu, kedaulatan rakyat tercabut. Indonesia terpuruk, rakyat mulai makan bulgur. Demonstrasi puluhan ribu mahasiswa (10-1-1966 s/d 11-3-1966) mengakhiri rezim Orde Lama Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 penuh rekayasa dan tidak demokratis. DPRD dan MPR sekedar <i>rubber stamp</i>, KKN merajalela, hutang luar negeri diperkirakan US\$ 139 miliar. Pelanggaran HAM dilakukan demi stabilitas nasional. Indonesia terpuruk. Demokstrasi mahasiswa besar-besaran dipelopori mahasiswa Universitas Trisakti 12 Mei 1998 mengakhiri rezim Orde baru. Kalau Orde lama diakhiri dengan rakyat makan bulgur, era Orde baru diakhiri dengan Pengaman Sosial (JPS) untuk membantu rakyat miskin.</p>

Tabel 3.5 Keadaan Kedaulatan Rakyat dengan Kemerdekaan Pers (Lanjutan)

Model Demokrasi	Penyelenggaraan Negara dalam Praktik
1998 sampai sekarang : Tarik menarik antara demokrasi sejati (rakyat yang berdaulat) dengan demokrasi yang ologarki (penguasa partai yang berdaulat)	UU Pers (No. 40/1999) dan Pasal 28 F Amandemen II UUD 1945 melindungi kemerdekaan pers. Tetapi 8 UU, termasuk KUHP, mengancam kemerdekaan pers. Pemilu 1999 dan 2004 berjalan demokratis, menghasilkan sejumlah parpol minoritas.
	Parpol dan fraksi-fraksi di DPR lebih mengedepankan kepentingan kelompok/individu daripada kepentingan umum.

Sumber: Sabam Leo batubara, 2005

Moh. Mahfud mengemukakan, hubungan antara demokrasi dan hukum ibarat dua sisi sekeping mata uang, ini dapat disimpulkan bahwa kualitas demokrasi suatu negara akan menentukan kualitas hukumnya. Artinya, negara-negara yang demokratis akan melahirkan hukum-hukum yang berwatak demokratis, sedangkan di negara-negara yang otoriter atau non demokratis akan lahir hukum-hukum non demokratis.⁸⁹ Untuk kasus Indonesia, Mahfud menjelaskan, pada periode 1945-1959 meskipun pernah berlaku sampai tiga macam UUD (UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUD 1950), kehidupan politik berjalan demokratis meskipun jika dilihat dari sudut UUD 1945 pada awal perjalanannya kehidupan politik negara sangat memusat di tangan presiden. Pada periode 1959-1966, setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kehidupan demokrasi merosot tajam dan yang muncul adalah sistem politik otoriter dengan Soekarno sebagai aktor utama. Demikian seterusnya yang terjadi pada periode 1966-1998, dan periode 1998 sampai sekarang.

Menurut Suparman Marzuki, konfigurasi politik demokratis telah membuka peluang bagi partisipasi rakyat secara aktif, penuh menentukan kebijaksanaan hukum.⁹⁰ Penerapan kembali UUD 1945 mencetuskan serangkaian perubahan radikan. *Pertama*, mengakhiri perdebatan panjang tentang dasar ideologi negara karena UUD 1945 memuat asas-asas Pancasila sebagai ideologi negara. *Kedua*, merupakan perubahan dari pemerintahan yang terpusat pada parlemen menjadi terpusat pada

presiden. Dalam kabinet nonpartai yang segera dibentuk kemudian, yaitu *Kabinet Karya*, Presiden Soekarno menjadi Perdana Menteri dari kabinet yang beranggotakan 37 orang, di mana 11 orang di antaranya adalah perwira militer. *Ketiga*, Dewan Nasional pada bulan yang sama diubah menjadi Dewan Pertimbangan Agung yang dipandang sebagai semacam Politbiro Negara dengan tugas merumuskan kebijaksanaan dasar dalam dan luar negeri yang harus diterapkan oleh kabinet.⁹¹

Mengkaitkan kemerdekaan pers dalam tipe sistem pemerintahan yang pernah berlaku dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, hanya Undang-Undang No. 40 tahun 1999 yang berwatak demokratis karena ketentuan ini lahir dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Sebaliknya, Undang-Undang No. 11 tahun 1966 juncto UU No. 4 tahun 1967 juncto UU No. 21 tahun 1982 karena lahir dalam watak pemerintahan yang non demokratis, maka produk hukumnya pun tidak populis. Secara kongkrit karakter kemerdekaan pers dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 3.6 Karakter Kemerdekaan Pers dalam Ketatanegaraan

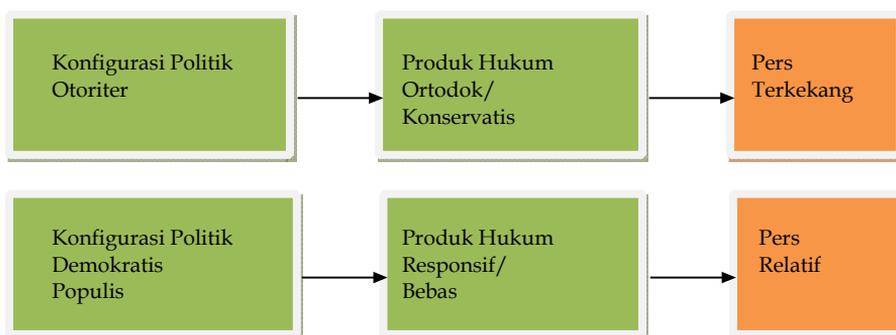
(Orde Lama)	1950-1959	Liberal	Demokratis
(Orde Lama)	1959-1960	Otoriter	Otoriter
(Orde Lama)	1960-1965	Quasi Komunis	Otoriter
(Orde Baru)	1965-1978	Pers Pancasila	Demokratis
(Orde Baru)	1978-1998	Pers Pancasila	Otoriter
(Reformasi)	1998-2010	Liberal	Demokratis

Sumber: Data olahan penulis, 2010.

Liberalisasi pers tidak terlepas dari perubahan iklim politik pada sistem politik Indonesia dari sistem politik otoriter ke sistem politik yang demokratis. Sejauhmana sistem politik yang demokratis itu berpengaruh terhadap produk hukum (khususnya hukum pers)?⁹² Pertanyaan ini menjadi relevan karena dari konfigurasi politik akan lahir produk hukum pers yang populis, atau hukum pers yang demokratis. Hubungan antara konfigurasi politik dengan hukum pers yang melahirkan kemerdekaan pers bagai dua sisi uang logam yang sulit dipisahkan, dan keterkaitan

keduanya bukan seperti menjawab sebuah teka-teki mana yang lebih dahulu lahir telur atau ayam. Artinya, hukum pers atau kemerdekaan pers yang sekarang sedang dinikmati oleh pers dan masyarakat tidak kan mungkin ada apabila konfigurasi politik lahir dengan watak otoriter. Hanya konfigurasi politik berciri demokratislah yang memungkinkan terbitnya hukum pers yang demokratis. Sama halnya dengan paket undang-undang politik, misalnya, paket ini lahir karena tipe pemerintahan reformasi bersifat demokratis populis dengan karakter hukum yang *populis* serta *progressive*. Ini sangat berbeda dengan tipe rezim Orde Baru yang non demokratis, bersifat *konservatif* dan *elitis*. Hukum pers yang lahir dalam suasana demokratis boleh jadi suatu saat mengalami kemunduran hingga ke titik nadir bila tatanan politik yang dibangun pemerintah berwatak konservatif dan elitis.

Moh. Mahfud MD berpendapat, hukum pada hakikatnya adalah produk politik. Artinya, pada tahap implementasi, mungkin saja ada tuntutan tertentu yang oleh aturan hukum harus dilaksanakan tetapi oleh konfigurasi politik hal demikian tidak dilakukan, atau sebaliknya, ada sesuatu yang tidak ditawarkan dalam aturan hukum yang resmi namun dimunculkan oleh pemegang kekuasaan politik yang dominan⁹³. Adapun hubungan hukum pers dengan konfigurasi politik terlihat dalam gambar sebagai berikut:⁹⁴



Gambar 3.1 Hubungan Antara Hukum Pers dengan Konfigurasi Politik

Apabila hubungan antara hukum pers dengan konfigurasi politik dikaitkan dengan gambar pada tabel di atas, maka kesimpulan yang dapat

ditelaah adalah Undang-Undang No. 11 tahun 1966 yang tidak mengenakan sensor dan pemberedelan, dipandang cukup *responsive* dan dapat dikatakan berisi pemenuhan terhadap apa yang pernah diperjuangkan masyarakat pers dalam menentang sikap penguasa yang otoriter. Tetapi setelah Orde Lama berakhir dan digantikan oleh Orde Baru, hukum pers yang tadinya *liberal* bergeser ke arah *otoritarian* terutama setelah Soeharto dan rezimnya menentukan format politik negara melalui Undang-Undang Nomor 15 tahun 1969 dan UU No. 16 tahun 1969. Pemberedelan terhadap pers satu persatu bermunculan, terma-terma Soekarno yang dahulu populer dengan sebutan pers sebagai alat revolusi, alat penggerak massa, pengawal revolusi, berubah ke terma-terma Soeharto yang lembut dan kalem, yakni Pers Pancasila. Tahun 1982, pemerintah memperbaharui UU No. 11 tahun 1966 dan menggantinya dengan Undang-Undang No. 21 tahun 1982. Di UU itu pemerintah betul-betul menunjukkan kekuasaannya dengan memberlakukan lembaga pemberedelan dengan mencabut SIUPP media yang pemberitaannya memojokkan pemerintahan Orde Baru.

Undang-Undang Nomor 21 tahun 1982 di samping mengaktifkan lembaga pemberedelan juga mencantumkan materi-materi yang berkaitan dengan tugas serta kewajiban pers nasional, antara lain memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers yang bertanggung jawab. Lembaga ini jelas bertentangan dengan Undang-Undang No. 11 tahun 1966 karena undang-undang ini tidak mengenal pemberedelan atau pencabutan SIUPP. Unesco, melalui dua orang sarjana Prancis, Fernand Terrou dan Lucien Solal, membuat perbandingan mengenai ketentuan-ketentuan hukum di bidang mass media yang terdapat di berbagai negara. Kedua utusan Unesco itu membagi negara-negara yang mereka kunjungi ke dalam dua kelompok besar, yakni: *pertama*, negara yang masalah informasinya disub-ordinasikan pada *political authorities* seperti negara Komunis/Sosialis, dan *kedua*, negara yang informasinya tidak disub-ordinasikan pada *political authorities*. Indonesia, menurut Unesco, masuk ke dalam kategori kedua dengan prinsip fundamental yang memiliki kriteria, yaitu: *pertama*, melarang adanya sensor *preventif* (sensor yang dilakukan sebelum tulisan dicetak atau diterbitkan), dan *kedua*, membolehkan adanya

sensor yang dilakukan setelah tulisan diterbitkan, dalam bentuk ketentuan pidana atau perdata.⁹⁵

Pada masa Orde Baru, pers Indonesia dibingkai sebagai pers pembangunan atau pers Pancasila dengan mengembangkan mekanisme interaksi positif antara pers, pemerintah dan masyarakat dan konsep pers pembangunan yang dikembangkan berdasarkan model komunikasi pendukung pembangunan (*the development support communication model*)⁹⁶ Model ini mulai diperkenalkan sejak sidang ke-25 Dewan Pers pada tanggal 7-8 Desember 1984 dan disahkan dengan sebutan Pers Pancasila.⁹⁷ Selama pemerintahan Orde Baru, sistem Pers Pancasila atau Pers Pembangunan dalam implementasinya adalah pers yang bebas dan bertanggungjawab, tetapi bertanggung jawab kepada penguasa. Manakala perilaku pers tidak berkenan di mata penguasa, maka ancamannya adalah pemberedelan atau pembatalan SIUPP, dan hal ini merupakan salah satu ciri dari pers yang bersifat otoritarian.

Hukum Pers baru liberal setelah Orde Reformasi di mana iklim keterbukaan dan kebebasan mewarnai perjalanan reformasi, dan pers ditempatkan sebagai pilar demokrasi keempat. Tahun 1999 adalah punca dari konfigurasi politik yang demokratis dan populis dengan lahirnya Undang-Undang No. 40 tahun 1999. UU ini tidak saja memberi dan menjamin kemerdekaan pers tetapi sekaligus membuka peluang bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pers, dan pengawasan tersebut dilakukan dengan cara memantau, menganalisis, serta melaporkan hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, etika termasuk kekeliruan yang dilakukan oleh pers.⁹⁸

Apabila hukum pers memberi ruang gerak kebebasan kepada pers seluas-luasnya maka dikuatirkan kemerdekaan sekarang yang "lepas kendali" dapat membuat pers terkungkung kembali akibat arogansi pemerintah yang tidak menghendaki pers Indonesia bebas. Jadi dalam usaha mewujudkan dan melestarikan kemerdekaan pers diperlukan sebuah lembaga yang bertugas memantapkan kebebasan pers termasuk membangun system pers yang merdeka. Bagi pers, hal demikian merupakan refleksi konkret dari mengeluarkan pendapat dengan tulisan dan

realisasi adanya hak menyampaikan informasi dan pembentukan opini masyarakat yang konstruktif. Bagi masyarakat, hal ini merupakan realisasi dari hak memperoleh informasi (*right to information*) sekaligus juga hak untuk tahu (*right to know*).⁹⁹

-
1. *Black's law dictionary with pronunciations, sixth edition, 1990, USA: St Paul Minn, USA Publishing, Co* dalam Samsul Wahidin, *Hukum Pers*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 34.
 2. *Ensiklopedi Politik Pembangunan Pancasila Jilid 4, 1984 Jakarta: Yayasan Ciptaloka Caraka, Jakarta, 1984.* Istilah yang sama juga terdapat dalam Alex Sobur, *Etika Pers, Profesionalisme Dengan Nurani*, Humaniora Utama Press, Bandung, 2001, hlm. 145.
 3. *Ibid.*
 4. Wilburn Schramm, dalam Alex Sobur, *ibid.*
 5. Tatang Istiawan Witjaksono, *Fungsi Kontrol Sosial Pers Dalam Peranannya Melakukan Pengawasan Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, hlm. 228.
 6. Merrill, John Lowenstein, Ralph, *Media, Massage and Men*, David Mc. Key, New York 1971, hlm. 179.
 7. Istilah "Ruang Publik", menurut Dominique Wolton, sering diabaikan dalam kamus, padahal ruang publik berada tepat di jantung berfungsinya demokrasi. Mengutip J. Habermas, Wolton mengatakan, sebagai ruang yang secara historis terbentuk pada masa Abad Pencerahan, antara masyarakat sipil dan negara, ruang publik merupakan tempat yang bisa diakses oleh seluruh warga, dan ini merupakan tempat dimana publik berkumpul untuk memformulasikan suatu pendapat, lihat : Dominique Wolton, *Kritik Atas teori Komunikasi, Kajian dari Media Konvensional Hingga Era Internet*, Cetakan Pertama, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2007, hlm. 329.
 8. Ashadi Siregar, *Media Pers dan Negara: Keluar Dari Hegemoni*, dalam Nunung Prajarto (ed), *Komunikasi, Negara dan Masyarakat*, Cetakan Pertama, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2004, hlm. 109.
 9. John C. Merrill, dalam Krisna Harahap, *Pasang Surut, op.cit.*, hlm. 21.
 10. Lihat *Ensiklopedi Politik Pembangunan Pancasila Jilid 2*, Yayasan Ciptaloka Caraka, Jakarta, 1984, hlm. 245.
 11. Samsul Wahidin, *op.cit.*, hlm 56-57.
 12. M. Solly Lubis, *Hak-hak Asasi Menurut UUD 1945* dalam Samsul Wahidin, *ibid.*
 13. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *op.cit.*, hal. 30.
 14. Sebagai hukum dasar, Jimly Asshiddiqie berpendapat, perumusan isinya disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang.
 15. C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Studi of Their History and Existing Form* (Sidgwick & Jackson Limited), London, 1966, dalam Indra Muchlis Adnan, *Pergeseran Kekuasaan Undang Undang Dasar Indonesia, Kajian Tentang Pendistribusian Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan*, Cipta Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 35-36.

16. Dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun ilmu politik, kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi terdiri dari : anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan mandiri, dan pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat).
17. Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, op.cit., hlm. 3.
18. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta,
19. hlm. 86
20. Menurut Jimly Asshiddiqie, sampai dengan berlakunya kembali UUD 1945 belum pernah terjadi perubahan dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar, melainkan baru perubahan dalam arti pembentukan, penyusunan dan penggantian Undang-Undang Dasar. Perubahan dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar, baru terjadi bangsa Indonesia memasuki era Reformasi pada tahun 1998, yaitu setelah Presiden Soeharto berhenti dan digantikan oleh Presiden B.J. Habibie. Baru pada tahun 1999 dapat dilakukan perubahan terhadap UUD. Perubahan pertama ditetapkan oleh Sidang Umum MPR pada tahun 1999, disusul dengan perubahan kedua dalam Sidang Tahunan Tahun 2000, dan perubahan ketiga dalam Sidang Tahunan Tahun 2001. Pada Sidang Tahunan Tahun 2002, disahkan pula naskah perubahan keempat yang melengkapi naskah-naskah perubahan sebelumnya, sehingga keseluruhan
21. Diktum menimbang TAP MPRS Nomor XXXII/MPRS/1966 juga menegaskan bahwa: a. Bahwa mengeluarkan pendapat dan fikiran melalui media pers adalah hak azasi tiap-tiap warga negara; b. Bahwa pers merupakan alat Revolusi, alat sosial-kontrol, alat pendidik, alat penyalur dan pembentuk pendapat umum serta alat penggerak massa; c. Bahwa pers mempunyai pertanggungjaban jawab bagi pembinaan rakyat Indonesia menjadi warga negara yang mengamankan
22. Pasal 2 Undang Undang Nomor 11 tahun 1966 menyatakan: 1. Pers Nasional adalah alat revolusi dan merupakan mass-media yang bersifat aktif, dinamis kreatif, edukatif, informatoris dan mempunyai fungsi kemasyarakatan pendorong dan pemupuk daya pikiran kritis dan progresif meliputi segala perwujudan kehidupan masyarakat Indonesia. 2. Pers Nasional berkewajiban: a. mempertahankan, membela, mendukung, dan melaksanakan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. b. memperjuangkan pelaksanaan Amanat Penderitaan Rakyat, berlandaskan Demokrasi Pancasila. c. memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers. d. membina persatuan dan kekuatan-kekuatan progresif-revolusioner dalam Perjuangan menentang imperialisme, kolonialisme, neo-kolonialisme, feodalisme, liberalisme, komunisme, dan fasisme/diktatur. e. menjadi penyalur pendapat umum yang konstruktif dan progresif-revolusioner. Pasal 3: Pers mempunyai hak kontrol, kritik dan koreksi yang bersifat korektif dan konstruktif.
23. Oemar Seno Aji, *Mass Media dan Hukum*, Erlangga Jakarta, 1973, hlm. 102-104.
24. A.M. Fatwa, op.cit., hlm. 157.
25. Fatwa berpendapat, Undang-Undang Dasar merupakan dokumen hukum dan politik resmi suatu negara, yang berisi kesepakatan pokok tentang negara, mengatur organisasi negara, kekuasaan lembaga negara, hubungan antarlembaga, hubungan lembaga negara dengan warga negara, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Fatwa membagi rumusan HAM yang masuk dalam UUD 1945 ke dalam beberapa aspek, yakni HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan, HAM berkaitan dengan keluarga, HAM berkaitan dengan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, HAM berkaitan dengan pekerjaan, HAM berkaitan dengan kebebasan beragama dan menyakini kepercayaan, kebebasan bersikap, berpendapat dan berserikat, HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi, HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang

merendahkan derajat dan martabat manusia, HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial, HAM berkaitan dengan persamaan dan keadilan, dan HAM berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain.

26. Lihat Krisna Harahap, antara *freedom of speech* dan *freedom of press* terdapat perbedaan dan persamaan. Menurut Krisna, Prof Zachariah Chafee dari Harvard University mempertanyakan persamaan dan perbedaan ke dua jenis kemerdekaan tersebut secara konstitusional, karena biasanya kedua jenis kemerdekaan itu senantiasa disebut dalam satu nafas. Akan tetapi pertanyaan tersebut oleh Zachariah dijawabnya sendiri dengan mengatakan, “*not for the most part*”. Dengan demikian terdapat perbedaan antara kedua macam kemerdekaan tersebut meskipun hanya mengenai hal-hal kecil belaka, selanjutnya baca : Krinis Harahap, *op.cit.*, hlm. 14. Bandingkan pula dengan pendapat Simorangkir dalam JCT Simorangkir, *Hukum dan Kebebasan*, Bina Cipta, Jakarta, 1980, hlm. 15 yang mempersoalkan betapa pentingnya penggunaan istilah kemerdekaan pers dalam negara Indonesia yang merdeka dengan kemerdekaan pers dalam Negara Indonesia yang bebas. Tentu saja pilihan akan jatuh pada kebebasan pers dalam Negara Indonesia yang merdeka. Menurut hemat penulis, pemakaian istilah “kemerdekaan” menyesuaikan dengan kondisinya kurun waktu perjalanan Indonesia di mana dalam masa perjuangan merebut kemerdekaan, istilah “merdeka” menjadi lebih populer.
27. Lihat Hikmat Kusumaningrat dan Purnama Kusumaningrat dalam *Jurnalistik Teori dan Praktik*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2005, hlm. 27-29. Terdapat delapan fungsi pers yang bertanggung jawab. *Fungsi pertama*, fungsi informatif yaitu memberikan informasi atau berita kepada khalayak ramai dengan cara yang teratur. *Fungsi kedua*, fungsi kontrol, yaitu masuk ke balik panggung kejadian untuk menyelidiki pekerjaan pemerintah atau perusahaan. *Fungsi ketiga*, fungsi *interpretatif dan direktif*, yaitu memberikan interpretasi dan bimbingan. *Fungsi keempat*, fungsi menghibur, yaitu para wartawan menuturkan kisah-kisah dunia dengan hidup dan menarik. *Fungsi kelima*, fungsi regeneratif, yaitu menceritakan bagaimana sesuatu itu dilakukan di masa lampau, bagaimana dunia ini dijalankan sekarang, bagaimana sesuatu itu diselesaikan, dan apa yang dianggap oleh dunia itu benar atau salah. *Fungsi keenam*, fungsi pengawalan hak-hak warga negara, yaitu mengawal dan mengamankan hak-hak pribadi. *Fungsi ketujuh*, fungsi ekonomi, yaitu melayani sistem ekonomi melalui iklan, dan *fungsi kedelapan*, fungsi swadaya, yaitu pers mempunyai kewajiban untuk memupuk kemampuannya sendiri agar ia dapat membebaskan dirinya dari pengaruh-pengaruh serta tekanan-tekanan dalam bidang keuangan.
28. Krisna Harahap, *op.cit.*, hlm. 16-17.
29. David T. Hill, *Pers di Masa Orde Baru*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta 2011, hlm. 34-35.
30. Agus Sudibyo, *Politik Media dan Pertarungan Wacana*, Cetakan Keempat, LKiS Yogyakarta, 2009, hlm. 55.
31. Abdurrachman Surjomihardjo, *op.cit.*, hlm. 181-183.
32. Kesembilanbelas pasal itu mencerminkan kebijaksanaan Pemerintah waktu itu. Peperti No. 10/1960 bersama dengan Penpres No. 6/1963 merupakan tulang punggung kebijaksanaan pemerintah di bidang pers sesudah tahun 1959 khususnya sampai dengan lahirnya UU No. 11 tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers.¹⁸⁸ Krisna Harahap, *op.cit.*, hlm. 134-135.
33. Lihat Pasal 4 dan Pasal 8 Undang-undang No. 11/1963. Pasal 4 menyebutkan, “terhadap pers nasional tidak dikenakan sensor dan pembredelan”. Pasal 8 berbunyi: (1) “Setiap warga Negara mempunyai hak penerbitan pers yang bersifat kolektif sesuai dengan hakikat Demokrasi Pancasila”. (2) “Untuk itu tidak diperlukan Surat Izin Terbit.
34. Lihat Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966.
35. Horald Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Cetakan Pertama, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hlm.

36. Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1991, hlm. 143-144.
37. Presiden Soekarno sempat menerbitkan surat keputusan yang melarang beberapa media massa terbit, antara lain *Merdeka* dan *Berita Indonesia*. Pelarangan serupa pernah terjadi di zaman Hindia Belanda, bahkan beberapa wartawan di masa itu terkena pasal-pasal *Hatzaai Artikelen*. Mereka dituduh menyebar kebencian kepada Pemerintah karena tulisan-tulisannya menyerang praktik-praktik Pemerintah Kolonial.
38. Lihat Pasal 4 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966.
39. Novel Ali, *Peradaban Komunikasipolitik, Potret Manusia*, PT. Remaja Rosdakarya Bandung, Januari 1999, hlm. 222-223.
40. Di antara media yang terkena pelarangan terbit adalah *surat kabar ABADI, Pedomani, Indonesia Raya dan Harian KAMI*.
41. Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, op.cit., hlm. 408.
42. Wahyu Wibowo, *Menuju Jurnalisme Beretika, Peran Bahasa, Bisnis, dan Politik di Era Mondial*, Penerbit Kompas, Jakarta, Oktober 2009, hlm. 117-118.
43. Lihat Pasal 1 angka 5 butir c UU No. 21 tahun 1982. Pasal ini tidak menentukan kriteria tentang istilah "bebas dan bertanggungjawab" sehingga terasa sulit diketahui sejauhmana batasan-batasannya.
44. Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, cet. Kedua, 2001, hlm. 242.
45. Mohd. Mahfud MD, *Perspektif Hukum Tentang Urgensi SIUPP Pada Era Globalisasi*, Makalah, seminar nasional Pembaharuan Hukum Pers Menyongsong Era Globalisasi, Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 31 Maret 1997, hlm. 7-8.
46. Amati Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU No. 40 tahun 1999: (1) Masyarakat dapat melakukan kegiatan untuk mengembangkan kemerdekaan pers dan menjamin hak memperoleh informasi yang diperlukan. (2) Kegiatan sebagaimana dimaksud dapat berupa: a) memantau dan melaporkan analisis mengenai pelanggaran hukum, etika dan kekeliruan teknis pemberitaan yang dilakukan oleh pers, b) menyampaikan usulan dan saran kepada Dewan Pers dalam rangka menjaga dan meningkatkan kualitas pers nasional.
47. Surat kabar dengan ukuran kertas folio terbit yang di Batavia dan dikelola oleh Jan Abel, penjilid buku yang bekerja pada Kompeni, yang diedarkan secara cuma-cuma. Selain *Bataviaasch Nouvelles*, Pemerintah Hindia Belanda juga menerbitkan *Bataviaasch Courant* sebagai *officieel nieuwsblad* pada tahun 1816-1828 (dimasa Gubernur Jendral Herman Willem Daendels), dan dicetak dalam format dua kolom yang di bawah logonya dicantumkan lambang kerajaan. Setelah itu bermunculan sejumlah media di Tanah Air. Di Betawi muncul *Java Bode* (1852), Di Semarang terbit *De Locomotief* (1851), Surabaya terbit *Soerabajaasch Handelsblad* (1852). Kemudian lahir pula *Vorstenlanden* di Surakarta (1871) dan *De Preanger Bode* di Bandung (1895). Menurut catatan Edward C. Smith, surat kabar pertama yang terbit di Indonesia adalah *Bromartani* di Surabaya tahun 1855.
48. Tarman Azzam (ed), *Ensiklopedi Pers Indonesia*, Persatuan Wartawan Indonesia, Jakarta, Juni 2008, hlm. 72. ²⁰⁵ E.F.E. Douwes Dekker, *The Press*, dalam Arnold Wright and T. Breakspear (ed.), *Twentieth Century Impressions of the Netherlands-Indies*, London-Batavia 1909, dalam Abdurrachman Surjomihardjo, op. cit., hlm. 26.
49. Krisna Harahap, op. cit., hlm. 27.
50. Tribuana Said (ed), *Indonesiam Journalists, Assosiation Persatuan Wartawan Indonesia*, Jakarta, 1986, hlm. 7

51. *Asia Raya* adalah surat kabar pertama berbahasa Indonesia yang lahir berkat dorongan Jepang. Pada masa itu banyak surat kabar yang terbit di masa Hindia Belanda mengalami Indonesianisasi pada jabatan-jabatan redaktur senior setelah posisi itu ditinggal orang-orang Belanda karena mereka kembali ke negara asalnya.
52. Salah satu koran nasional yang terbit di awal kemerdekaan adalah *Merdeka* yang terbit tanggal 1 Oktober 1945. *Merdeka* menjadi surat kabar tertua dan terulet yang didirikan oleh para wartawan dengan cara mengambil alih *Asia Raya*, surat kabar berbahasa Indonesia yang disponsori oleh Jepang.
53. Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Juli 2010, hlm. 24-25.
54. Moh. Mahfud MD, *ibid.*
55. Suroso, *Menuju Pers Demokratis, Kritik Atas Profesionalisme Wartawan*, Cetakan Pertama, Lembaga Studi dan Inovasi Pendidikan, Yogyakarta, 2001, hlm. 170.
56. Jacob Oetama, *Pers Indonesia, Berkomunikasi dalam Masyarakat Tidak Tulus*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 68-69.
57. Andi Suwirta, *Dinamika Kehidupan Pers di Indonesia pada Tahun 1950-1965: Antara Kebebasan dan Tanggung Jawab Nasional*, Sosiohumanika, Bandung, 2008.
58. Saat itu tidak kurang 80 surat kabar di Indonesia dimiliki oleh partai politik, ormas dan pemerintah.
59. Menurut Oemar Seno Aji, dalam keadaan *staatsnood* hal tersebut dapat dipandang sah dan konstitusional. Maksudnya, suatu tindakan yg dipandang inkonstitusional menjadi sah dan dapat dibenarkan menurut hukum apabila ia diperlukan dan tidak dapat dihindarkan untuk mengatasi keadaan karena negara terancam bahaya peperangan atau pemberontakan.
60. Sabam Leo Batubara, *Menegakkan Kemerdekaan Pers, Kumpulan Makalah 1999-2007*, op.cit., hlm. 7.
61. Harold Crouch, *Militer dan Politik di Indonesia*, Cetakan Pertama, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hlm.
62. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 35
63. David T. Hill, *Jurnalisme dan Politik di Indonesia, Biografi Kritis Mochtar Lubis (1922-2004) Sebagai Pemimpin Redaksi dan Pengarang*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 125.
64. Dalam Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966 dicantumkan tentang kebebasan pers, yang menyatakan dan menegakkan kebenaran dan keadilan yang berhubungan erat dengan keharusan adanya pertanggung jawaban kepada Tuhan Yang Maha Esa, kepentingan rakyat dan keselamatan negara, kelangsungan dan penyelesaian revolusi hingga terwujudnya ketiga kerangka tujuan revolusi, moral dan tatasusila dan pertanggung jawaban kepada kepribadian bangsa. Sesuai Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 Lempiran A tentang Penerangan Massa dan Ketetapan MPRS No. XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers, maka pembinaan tersebut dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Pers yang susunan keanggotaannya ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah. Untuk membina pertumbuhan pers sebagai alat Revolusi Pancasila maka semua penerbitan pers yang bertentangan dengan Pancasila dan bertolak dari faham Komunisme/Marxisme, Leninisme tidak mempunyai hak hidup di Indonesia.
65. Hary Wiryawan, *Dasar-dasar Hukum Media*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 101.
66. M. Simaremare, *Kebebasan Pers Masa Orde Baru dan Masa Reformasi*, dalam St. Sularto (ed), *Humanisme dan Kebebasan Pers, Menyambut 70 Tahun Jacob Oetama*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 97

67. Pers Pancasila menurut Edy Susanto dkk., adalah pers yang didasarkan kepada sila-sila atau isi/rumusan dari Pancasila. Dengan ruang lingkup itu, Pers Pancasila adalah pers yang Berketuhanan Yang Mahaesa, pers yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, pers yang mempersatukan Indonesia, pers yang berorientasi kepada kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta pers yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
68. Rumusan Sidang Pleno XXV Dewan Pers, Desember 1984, Surakarta.
69. Lihat Pasal 11 Penjelasan Undang-Undang No. 11 tahun 1966.
70. Diketahui oleh Menteri Penerangan.
71. Sabam Leo Batubara, *Indonesia Bergulat Dalam Paradoks*, op.cit., hlm. 564.
72. Teori ini dilahirkan oleh Fred S. Siebert, Theodore Peterson dan Wilbur Schramm, dan berkembang pada abad ke-17 dan ke-18.
73. Denis McQuial, *Teori Komunikasi Massa, Suatu Pengantar (Terjemahan)*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1991, hlm. 116.
74. Hanif Hoesin, *Selintas Sejarah Kebebasan Pers di Indonesia*, (tanpa keterangan).
75. Penjelasan Undang-Undang No. 21 tahun 1982 menyebutkan, peninjauan kembali Undang-Undang No. 11 tahun 1966 yang diubah menjadi UU No. 4 tahun 1967, dimaksudkan untuk *menjamin pertumbuhan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab*.
76. M. Simaremare, op.cit., hlm. 93.
77. Syafriadi, *Implementasi Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Kemerdekaan Pers*, tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2003, hlm. 107.
78. Moh. Mahfud MD, *Perspektif Hukum tentang Urgensi SIUPP pada Era Globalisasi, Makalah, Seminar Nasional Pembaharuan Hukum Pers Menyongsong Era Globalisasi*, Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 31 Maret 1997, hlm 7-8.
79. Hotman M. Siahaan dkk., *Pers yang Gamang. Studi Pemberitaan Jajak Pendapat Timor Timur*, Cetakan Pertama, Lembaga Studi Perubahan Sosial, Surabaya, 2001, hlm. 399.
80. Yasuo Hanazaki, *The Indonesian Press in the Era of Keterbukaan: A Force Democratization, 1988*, dalam Bimo Nugroho, Eriyanto, Frans Surdiasis, *Politik Mengemas Berita, Habibie dalam Pemberitaan Kompas, Merdeka dan Republika*, Institut Studi Arus Informasi, Jakarta, 1999, hlm. 12.
81. Afan Gaffar, dalam Kata Pengantar, Didik Supriyanto, *Perlawanan Pers Mahasiswa, Protes Sepanjang NKK/BKK*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998, hlm. 5
82. Syafriadi, *Pers Bebas atau Kebebasan Pers*, dalam Syafriadi, Sutrianto Az-Zumar Djarot dan Eddy A Mohd Yatim, *Membangun Kebebasan Pers Riau yang Bermartabat*, Cetakan Pertama, Serikat Perusahaan Pers Cabang Riau, Pekanbaru, 2011, hlm. 208.
83. Dedy N. Hidayat, *Pers, Internet, Dan Rumor Dalam Proses Delegitimasi Rezim Soeharto*, dalam Selo Soemardjan (editor), *Kisah Perjuangan Reformasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 357-358.
84. Bacharuddin Jusuf Habibie, op.cit., hlm. 357-358.
85. Judhariksawan, *Hukum Penyiaran*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 93.
86. Bagir Manan, *Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum*, op.cit., hlm. 108-109.
87. Kustadi Suhandang, *Pengantar Jurnalistik, Seputar Organisasi, Produk, dan Kode Etik*, Cetakan Pertama, Nuansa Bandung, 2010, hlm. 205.
88. Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, op.cit., hlm. 268.
89. Moh. Mahfud, MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 53.
90. Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum HAM*, op.cit., hlm. 150.
91. Mohtar Mas'oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, 1989, hlm. 35-36.

92. Keberhasilan dan kegagalan partai-partai politik mengemban misi rakyat sangat ditentukan oleh konfigurasi politik. Menurut Moh. Mahfud MD, konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikatomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik yang demokratisasi dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi Politik demokratis adalah susunan politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan pada prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Konfigurasi Politik Otoriter adalah susunan system politik yang lebih memungkinkan negaraberperan sangat aktif serta mengambil hamper seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan Negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan Negara untuk menentukan kebijaksanaan Negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.
93. Moh. Mahfud, MD, *Prospek Orsospol Post Pemilu 1992*, Makalah, diskusi, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas HUKUM UII, 22 Oktober 1990, hlm.1. ⁵¹ Krisna Harahap, *op.cit.*, hlm. 184
94. Meminjam skema Konfigurasi Politik Roh. Mahfud M.D.
95. Zein Effendi, *Masalah-masalah Hukum Bagi Pers Indonesia*, dalam Christianto Wibisono (penyunting), *Pengetahuan Dasar Jurnalistik*, Media Sejahtera, Jakarta, 1991, hlm. 61.
96. Djoko Waluyo, *Praktik Kebebasan Pers Pada Era Reformasi di Indonesia (Suatu Tinjauan Teoritik)*, Makalah, tanpa tahun.
97. Pers Pancasila adalah pers yang orientasi, sikap dan perilakunya didasari oleh nilai-nilai ideologi Pancasila dan bertanggung jawab untuk menerapkan Pancasila dan UUD 1945 dalam melakukan peliputan terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat.
98. Amati Pasal 17 ayat 1 dan 2 UU No. 40 Tahun 1999: (1) Masyarakat dapat melakukan kegiatan untuk mengembangkan kemerdekaan pers dan menjamin hak memperoleh informasi yang diperlukan. (2) Kegiatan sebagaimana dimaksud dapat berupa: a) memantau dan melaporkan analisis mengenai pelanggaran hukum, etika dan kekeliruan teknis pemberitaan yang dilakukan oleh pers, b) menyampaikan usulan dan saran kepada Dewan Pers dalam rangka menjaga dan meningkatkan kualitas pers nasional.
99. Samsul Wahidin, *Tanggung Jawab Pemberitaan Pers dalam Perspektif Keadilan dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum Dinamika Ketatanegaraan Pasca Sidang Umum 1999*, No. 14 Vol. 7 - 2000, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2000, hlm. 63-64.

BAB 4

KEMERDEKAAN DAN TANGGUNG JAWAB SOSIAL PERS

4.1 Pengertian dan Makna Kemerdekaan Pers

Kosakata kemerdekaan berasal dari kata dasar “merdeka”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat ditemukan bahwa arti kata “merdeka adalah: 1) bebas dari penghambaan, penjajahan, dan sebagainya, berdiri sendiri; 2) tidak terkena atau lepas dari tuntutan; 3) tidak terikat, tidak bergantung kepada orang atau pihak tertentu. Sedangkan kemerdekaan adalah keadaan (hal) berdiri sendiri (bebas, lepas, tidak terjajah lagi).^{1,2} *Black’s Law Dictionary* menterjemahkan kata “merdeka” menjadi kata “*independent*” yang pengertiannya adalah 1) *Not subject to the control or influence of another (independent investigation)*; 2) *Not associated with another (often larger) entity (an independent subsidiary)*; 3) *Not dependent or contingent on something else (an independent person)*.³

Dalam pandangan Samsul Wahidin, arti kebebasan itu bersifat anomali atau mendua. Pada satu sisi dimaksudkan, menyatakan ketidak-terikatan untuk berbuat sesuatu yang sesuai dengan hati nuraninya. Pada sisi lain, dalam tahap implementasi kebebasan senantiasa didasarkan atas tingkat keberadaan atau eksistensinya.⁴ Kebebasan mengandung dua pengertian yaitu secara positif (*bebas untuk*) dan negatif (*bebas dari*). Secara negatif berarti “bebas baik secara fisik maupun secara psikologis dari...”. Dalam arti positif kebebasan itu adalah “bebas untuk...”. Hakikat kebebasan adalah kemampuan positif sehingga manusia dengan berbuat

khususnya berbuat baik merealisasikan dirinya menjadi orang yang baik. Hal ini menjadi tanggung jawab paling utama setiap insan sebagai refleksi kebebasannya.⁵ Konsep *bebas dari* berasal dari pemikiran Thomas Hobbes dan John Locke, yang maksudnya kondisi yang memungkinkan seseorang tidak dipaksa melakukan satu perbuatan. Sedangkan konsep *bebas untuk* berasal dari pemikiran Jean Jacques Rousseau dan GWF Hegel, yang diartikan sebagai kondisi yang memungkinkan seseorang berbuat sesuatu untuk mencapai apa yang diinginkannya.

Dikaitkan dengan pers, kebebasan adalah kondisi yang memungkinkan pekerja pers tidak dipaksa berbuat sesuatu dan mampu berbuat sesuatu dalam rangka untuk mencapai apa yang mereka inginkan.⁶ Dari pandangan Hobbes, Locke dan Rousseau, kebebasan pers memiliki dua dimensi, yaitu, *pertama*, bebas dari (*freedom from*) kekuasaan di luar dirinya, yang disebut dengan kebebasan positif. *Kedua*, bebas untuk (*freedom for*) melakukan tindakan sesuai dengan nilai yang dimiliki sendiri, atau disebut dengan kebebasan negatif. Kedua kebebasan ini harus dimaknai sebagai bebas dari (*freedom from*) semua kekuatan eksternal dan bebas untuk (*freedom for*) menyiarkan berita sesuai dengan nilai yang dimilikinya.

Kebebasan (*freedom*) merupakan konsep yang sangat luas, dan memuat beberapa interpretasi dalam kajian filosofis dan aliran-aliran pemikiran. Perlindungan kebebasan antarpribadi dapat menjadi objek investigasi ilmu sosial dan politik, sementara fondasi metafisik dan kebebasan batini (*inner freedom*) merupakan permasalahan filosofis dan psikologis.⁷ Dalam kajian filsafat, kebebasan seringkali dikaitkan dengan persoalan kebebasan berkehendak (*free with*), dan berbuat. Jean Jacques Rousseau, seorang filosof Prancis, menyatakan bahwa kebebasan itu berkenaan dengan suatu upaya pemeliharaan jiwa dan raga dengan implikasi bahwa seluruh interaksi sosial masyarakat dimaksudkan untuk menghindari hilangnya kebebasan dengan suka rela atau tidak.

Rousseau menyatakan, "*man is born free, but everywhere he is in chains*". Maksudnya adalah secara esensial manusia mempunyai kebebasan, hanya saja dalam kebebasannya itu ia diikat oleh norma-norma dan nilai-nilai

yang telah terbentuk dalam suatu sistem tertentu di kalangan masyarakat.⁸ Franz Magnis Suseno, dalam Idri Shaffat, membagi kebebasan ke dalam dua kelompok, yaitu kebebasan eksistensial berkenaan dengan kemampuan seseorang untuk menentukan tindakan sendiri. Kebebasan ini tidak menekankan segi bebas dari apa tetapi bebas untuk apa. Kebebasan mendapat wujudnya yang positif dalam tindakan yang disengaja. Kebebasan sosial adalah kebebasan yang diterima dari orang lain, yang menekankan segi bebas dari apa atau siapa. Kebebasan mendapat wujudnya yang negatif karena seseorang disebut bebas apabila kemungkinan-kemungkinannya untuk bertindak tidak dibatasi oleh orang lain.⁹

Kebebasan pers dalam pandangan Suseno masuk ke dalam kelompok kebebasan eksistensial, yaitu keleluasaan pers melakukan aktivitas dan tugasnya tanpa paksaan dari pihak lain yang mengakibatkan aktivitas itu tidak sesuai dengan kehendaknya. Kebebasan sosial juga terjadi dalam pers ketika pihak tertentu dilarang memaksa pers melakukan kegiatan tertentu.

Pemaksaan agar pers menghindari sebuah aktivitas berarti perampasan kebebasan secara sosial. Kebebasan pers adalah jaminan oleh suatu pemerintahan tentang pers publik yang berkenaan dengan warga negara dan asosiasi mereka, memperluas keanggotaan dalam organisasi perkumpulan wartawan, dan pers yang diterbitkan mereka.

Commission on Freedom of the Press di AS atau dikenal dengan nama Komisi Hutchins mendefenisikan kemerdekaan pers¹⁰ sebagai berikut:¹¹

- a. Pers bebas adalah pers yang bebas dari paksaan manapun baik dari pemerintah maupun kekuatan sosial manapun. Kendati demikian, tidaklah berarti bahwa pers bebas dari tekanan, karena tidak ada pers yang bebas dari tekanan.
- b. Pers bebas adalah pers yang bebas untuk mengungkapkan pendapat. Untuk mencapai maksud tersebut pers harus menguasai sumber daya teknis dan keuangan, akses yang layak ke sumber informasi dan fasilitas yang dibutuhkan untuk mengirim informasi.

- c. Pers yang bebas, bebas bagi siapa saja yang perlu untuk mengatakan sesuatu yang berguna bagi umum karena tujuan pokok yang menjadikan pers bebas dihargai adalah bahwa gagasan yang patut di dengar oleh umum dapat terlaksana dengan baik.

Dalam defenisi Komisi Hutchins terdapat dua istilah yang memiliki persamaan dan sering digunakan untuk menyebut pers itu bebas, yakni istilah "*kemerdekaan*" dengan istilah "*kebebasan*". Dalam pandangan penulis, kedua istilah itu dikaitkan dengan pers memiliki persamaan arti, dan tidak perlu dipertentangkan. Baik kosata kemerdekaan maupun kosakata kebebasan sama-sama dipakai oleh Undang Undang Nomor 40 tahun 1999, dan pencantuman terhadap kedua kosakata itu dapat ditemukan dalam beberapa pasal, yakni :

Pasal 2

Kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum.

Pasal 4

- (1) *Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara.*
- (2) *Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi.*

Pasal 15

- (1) *Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen.*

Pasal 17

- (1) *Masyarakat dapat melakukan kegiatan untuk mengembangkan kemerdekaan pers dan menjamin hak memperoleh informasi yang diperlukan*

Demikian pula dengan istilah kebebasan di dalam Undang Undang Nomor 11 tahun 1966 tentang Ketentuan Pokok-pokok Pers, dapat ditemukan pada Pasal 5 sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) Kebebasan Pers sesuai dengan hak asasi warga-negara dijamin.
- (2) Kebebasan Pers ini didasarkan atas tanggung-jawab nasional dan pelaksanaan pasal 2 dan pasal 3 Undang-undang ini.

Kemerdekaan pers dalam arti yang seluas-luasnya adalah pengungkapan kebebasan berpendapat secara kolektif dari hak berpendapat secara individu yang diterima sebagai hak asasi manusia. Menurut pandangan Unesco, masyarakat demokratis dibangun atas dasar konsepsi kedaulatan rakyat, dan keinginan-keinginan pada masyarakat demokratis itu ditentukan oleh opini publik yang dinyatakan secara terbuka. Hak publik untuk tahu seperti demikian merupakan inti dari kemerdekaan pers, sedangkan wartawan profesional, penulis dan produser hanya pelaksana langsung. Tidak adanya kemerdekaan pers berarti tidak adanya hak asasi manusia.¹² Dengan demikian kemerdekaan pers bersumber dari kedaulatan rakyat dan milik rakyat, yang ditegakkan untuk kepentingan rakyat. Kemerdekaan pers ditegakkan sebagai perisai bagi rakyat dari kesewenang-wenangan negara dan atau pengusaha, serta perisai rakyat dari pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu fondasi utama hak asasi manusia untuk hidup bermartabat adalah kemerdekaan berekspresi dan memperoleh informasi (hak publik untuk tahu) yang secara teknis hanya bisa terlaksana melalui kemerdekaan pers.¹³

Pemikiran bahwa kemerdekaan pers bersumber dari kedaulatan rakyat sejalan dengan makna kemerdekaan pers menurut Pasal 2 Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 yang menyatakan, "*Kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum*".¹⁴ Pemikiran yang sama juga disampaikan Luis R. Mauricio dalam "*Freedom of The Press: The Philippine Experience*". Mauricio mengatakan sebagai berikut:¹⁵

"Freedom of the press, hand in hand with the freedom of expression, emanates from and at the same time complements another right that is as vital in a democracy; the right of the people to know or to be informed. An informed citizenry is a prerequisite to a viable democracy. If democracy is government by the people for the people, then it follows that the people can only be sovereign if they are informed. Otherwise, how would they be able to take part intelligently in the democratic

process--the process that involves the formulation of policies having to do with fundamental questions pertaining to the state and/or the selection of public servants who are to carry out such policies? But such are the ways of autocrats--whether they attain such status by means of the imposition of martial law or by declaration of a state of emergency. A free press is incompatible with one-man rule; hence, the first thing a dictatorship attends to is the dismantling of every vehicle for free expression".

(Kebebasan pers, dalam hal ini kebebasan berekspresi, termasuk di dalamnya hak lain di dalam kebutuhan utama dalam sebuah demokrasi, hak seseorang untuk mengetahui atau memberikan informasi. Kehidupan bermasyarakat yang informatif untuk syarat dari kehidupan demokrasi yang layak. Jika demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat, kemudian hanya diikuti oleh masyarakat berdaulat yang diberitahu. Jika tidak, bagaimana mereka menempatkan proses demokrasi yang cerdas--proses yang dalam pembahasan (formulasinya) menempatkan kebijakan yang sangat fundamental berkaitan dengan negara/atau memilih pejabat publik yang melaksanakan kebijakan tersebut? Namun, seperti ini langkah-langkah otokrat - dimana mereka mencapai status tersebut dengan cara penerapan darurat militer atau dengan pernyataan negara dalam keadaan darurat. Pers yang bebas tidak sesuai dengan aturan satu orang, maka, hal pertama dalam keberadaan diktator yakni untuk membongkar (menguak) sebagai motor untuk kebebasan berekspresi).

Kebebasan pers merupakan isu yang sudah lama dibicarakan di banyak negara. Dalam Undang Undang Pers Bahrain, misalnya, dinyatakan: *"The press shall perform its mission freely and independently, it aims at creating a free environment to develop the society and promote it with enlighten knowledge and to contribute in guiding it to better solutions in all matters concerning the nation and citizens interest",* maksudnya : "pers akan dijalankan dengan misi bebas dan merdeka, bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang bebas membangun masyarakat dan mempromosikan hal tersebut dengan menambah pengetahuan serta memberikan sumbangan, dan merupakan solusi terbaik dalam segala aspek tentang kepentingan masyarakat dan negara".¹⁶

Dalam Undang Undang Pers di Jerman, dikatakan : "Pers adalah merdeka. Ini merupakan dasar yang harus dijalankan dalam lingkup

kemerdekaan dan demokrasi, atau *the press is free. It is committed to the basic order of freedom and democracy*".¹⁷ Demikian pula halnya dengan Undang Undang Pers di Yaman yang menyatakan, bahwa : "*The freedom to knowladge, thought, press, expression, communication and access to information is one of the citizen right to insure the expressing their opinion orally, by writing, by photographing, by drwing or by any other mean of expression and it is guaranteed for all citizens according to the provisions of the constitution and the present law*", maksudnya adalah "kebebasan ilmu pengetahuan, pemikiran, pers, ekpresi, komunikasi dan akses terhadap informasi, merupakan salah satu hak warga negara untuk menyakinkan ekpresi pendapat mereka secara lisan, dengan tulisan, dengan foto, dengan lukisan, atau dengan bentuk lain dari ekpresi. Hal ini dijamin untuk seluruh warga negara menurut ketentuan konstitusi dan hukum positif".¹⁸

Kemerdekaan pers juga ditegaskan dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa 1948, dalam Pasal 19 dari piagam itu dinyatakan: "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and import information and ideas through any media and regardless of frontiers". Dalam piagam ini, PBB menegaskan bahwa: "setiap orang mempunyai hak atas kemerdekaan berpendapat dan berekspresi. Hak ini termasuk kemerdekaan memiliki pendapat tanpa gangguan, dan untuk mencari, menerima, serta menyampaikan informasi dan gagasan melalui media apa saja tanpa memandang batas-batas wilayah."¹⁹

Di Indonesia, Pasal 28 UUD 1945, telah menjamin kebebasan memperoleh informasi, dan atau kemerdekaan pers, serta kemerdekaan politik secara konstitusional. Implementasi atas pasal itu mengandung penafsiran bahwa yang diamanatkan oleh pasal 28 adalah undang-undang yang menetapkan kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan fikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya. Penjabaran atas pasal itu diterbitkan pula berbagai peraturan perundangundangan, dan Kode Etik Wartawan Indonesia oleh Dewan Pers. Kendati pun pasal 28, khususnya pasal 28F, telah memberi jaminan kemerdekaan pers, akan tetapi bukan

berarti kebebasan tersebut dapat dilaksanakan tanpa norma atau nilai-nilai. Dalam konteks tujuan negara, Wakil Presiden Jusuf Kalla, menyatakan:

“ Media yang bebas bukanlah tujuan. Itu adalah proses mencapai tujuan. Kalau keterbukaan dan kebebasan itu bisa mengganggu tujuan, tentu kita harus mengevaluasi proses, tidak mengevaluasi tujuan. Jika kebebasan dan keterbukaan pers sebagai buah reformasi bertentangan dengan tujuan negara, maka harus ada evaluasi dan upaya penghentian bersama-sama termasuk oleh pers sendiri. Kalau karena kebebasan pers yang terjadi masyarakat menjadi brutal, maka harus dihentikan. Kalau pers bebas memuat apa saja yang bisa menimbulkan masalah untuk moral bangsa, itu harus dihentikan secara bersama-sama oleh kita semua, termasuk oleh pers sendiri.”²⁰

Maksudnya adalah kebebasan pers harus diikuti dengan tanggung jawab insane pers, yaitu dengan mempertimbangkan hak bebas dari warga negara Indonesia yang lainnya. Kalau pers tetap berperan menjalani sisi buruknya, maka pertanyaan besar yang muncul adalah, untuk siapa “kebebasan” itu sebenarnya, masyarakat luas atau insane pers sendiri secara monopoli. Dengan demikian, kebebasan pers bukan dimaksudkan semata-mata untuk kepentingan pers itu sendiri, melainkan kepentingan publik, dan kepentingan rakyat. Namun, oleh karena publik tidak mungkin bisa mengakses informasi secara langsung - walaupun sebenarnya boleh, karena merupakan salah satu hak sipil - maka diperlukanlah pers, yakni pers yang bebas. Bukan bebas dalam arti kata “semaunya sendiri” melainkan bebas mengakses informasi, bebas meliput, bebas menulis dan menyatakan pendapat secara bertanggung jawab.²¹ Dalam ketatanegaraan Indonesia, pers merdeka merupakan perwujudan dari ide dan cita-cita negara demokrasi, dimana pers merdeka menjadi soko gurunya. Suatu ide yang tidak terlepas dan luput dari pengaruh dunia dan hukum internasional, yang menjunjung tinggi kemerdekaan berbicara baik secara lisan maupun secara tertulis di pers. Oemar Seno Adji mengatakan, Inggris merupakan negara utama yang “bakermat” dari ide pers merdeka dan yang meletakkan dasar-dasar, pokok-pokok, dan asas-asas dari kemerdekaan pers. Ide ini tidak lepas dari kewibawaan dan pemikiran ilmuwan Inggris, seperti John Locke, John Milton, John Stuart Mill dan Blackstone, terhadap perkembangan pers merdeka di Amerika, Perancis, Belanda, yang kemudian disalurkan ke Hindia Belanda.²² Pemerintah

Inggris menyadari informasi merupakan kekuatan dalam masyarakat sebagaimana dikatakan Don R. Pember, Clay Calver berikut ini: *The British government soon realized that unrestricted publication and printing could seriously dilute its own power. Information is a powerful tool in any society, and the individual or individuals controlling the flow and content of the information received by a people exercise considerable control over those people.*²³

4.2 Implementasi Kemerdekaan Pers di Indonesia

Pada bagian terdahulu telah diurai bahwa negara demokrasi adalah negara yang mengikutsertakan partisipasi rakyat dalam pemerintahan serta menjamin terpenuhinya hak dasar rakyat dalam kehidupan berbangsa, dan bernegara. Salah satu hak dasar rakyat yang harus dijamin adalah *kemerdekaan menyampaikan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan*. Pasal 28F UUD 1945 menyatakan: "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". Pembatasan atas kemerdekaan menyampaikan pikiran, baik secara lisan maupun tulisan, diatur dalam pasal 28 J yang menyatakan sebagai berikut:

- 1) *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
- 2) *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

Pers adalah salah satu sarana bagi warga negara untuk mengeluarkan pikiran dan pendapat serta memiliki peranan penting dalam negara demokrasi. Pers yang bebas memberikan kontrol kepada pemerintah agar pemerintah tetap menjalankan tugasnya dengan baik, namun alangkah indahnya jika dalam melaksanakan tugasnya itu pers

tetap profesional dan berimbang.²⁴ Pers yang bebas dan bertanggung jawab dalam masyarakat demokratis merupakan salah satu unsur bagi negara dan pemerintahan yang demokratis. Posisi media dalam konteks demokrasi secara normatif dapat dilihat dari perundang-undangan mengenai pers, yaitu UUD 1945 pasal 28 F dan J, Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 dan Undang Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Pasal 3 UU No. 40 tahun 1999 menyebutkan : 1) Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial. 2). Disamping fungsi-fungsi tersebut ayat (1), pers nasional dapat berfungsi sebagai lembaga ekonomi. Sedangkan peranan pers tercantum dalam pasal 6, yakni :

Pers nasional melaksanakan peranannya sebagai berikut :

- a. Memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui;
- b. Menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan Hak Asasi Manusia, serta menghormati kebhinekaan;
- c. Mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar;
- d. Melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum;
- e. Memperjuangkan keadilan dan kebenaran;

Sedangkan mengenai penyiaran diatur dalam pasal 5 UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

Pada pasal 5 undang-undang itu dikatakan, bahwa: Penyiaran diarahkan untuk :

- a. Menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- c. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. Menjaga dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;

- f. Menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;
- g. Mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;
- h. Mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;
- i. Memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab; memajukan kebudayaan nasional.

Adapun tujuan penyiaran disebutkan dalam pasal 3, yakni untuk memperkuat integrasi nasional, terbinanya watak dan jati diri bangsa yang beriman dan bertakwa, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dalam rangka membangun masyarakat yang mandiri, demokratis, adil dan sejahtera, serta menumbuhkan industri penyiaran Indonesia.

Hakikat demokrasi²⁵ adalah adanya kesempatan bagi aspirasi dan suara rakyat (individu) dalam mempengaruhi sebuah keputusan. Demokrasi juga memerlukan partisipasi rakyat, yang muncul dari kesadaran politik untuk ikut terlibat dalam sistem pemerintahan. Demokrasi menunjukkan terbukanya kesempatan dan kemungkinan untuk membangun, memperbaiki, dan memperluas suatu perspektif demokrasi yang optimal, atau dalam sistem politik Indonesia disebut sebagai sistem *democracy in the making*. Dalam *democracy in the making* media massa dapat menjalankan tugas dan peranannya dalam pembangunan demokrasi atau dalam pembangunan sistem sosial politik.

Dalam kaitan dengan *democracy in the making*, Jacob Oetama memposisikan media massa dapat mengambil tempat di dalam sistem, terikat oleh pandangan hidup, struktur, dan kebudayaan untuk mengambil bagian aktif dan mempengaruhi perkembangannya.²⁶ Pers yang berperan dalam sistem *democracy in the making* terlibat pula dalam tugas-tugas pembangunan bangsa, pembangunan kebudayaan politik, infrastruktur politik, serta mensosialisasikan nilai-nilai dasar masyarakat

yang disepakati untuk menjadi dasar serta kerangka referensi eksistensi nasional bangsa dan negara.

Dalam konteks ini, Jacob Oetama memberi pandangan bahwa, pers dan media massa harus memposisikan diri dapat memainkan perannya yang berbobot, mengetahui seluk beluk persoalan-persoalan pokok bangsa dan negaranya. Selanjutnya peka terhadap apa yang terutama menjadi tugasnya. Tugas pers ialah memberikan bobot perhatian kepada dinamika, keleluasaan, proses demokratisasi, serta kepada cara dan etika-etika dasar dalam mencapai tujuan-tujuannya. Jalan pikiran itu menunjukkan keharusan hadir dan berperannya kebebasan serta hak-hak demokrasi, sekaligus juga menunjukkan keperluan terpeliharanya keadaan stabil, sehingga memungkinkan orang bekerja serta menjalankan kebebasan dan hak-hak demokrasi.²⁷

Hal lain yang membuat persoalan menjadi kabur dan rumit yang membutuhkan keterlibatan pers dalam menjalankan fungsi kontrol adalah kenyataan bahwa seperti kata Thomas Jefferson: "*We are not angel*", kita bukanlah malaikat, melainkan manusia yang jika berkesempatan, berwenang dan berkuasa, berkemungkinan terbawa arus kekuasaan yang oleh Lord Acton (1834-1902) disebutkan, "*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*", kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, makin besar kekuasaannya, makin besar pula kecendrungan salah gunanya. Dari perspektif ini, penulis berpendapat bahwa pers sebagai pilar demokrasi keempat harus menjalankan fungsi sosial kontrolnya secara ketat dengan melandasi tugas-tugasnya melalui *check and balance*, dalam menyampaikan informasi kepada publik. Disamping itu, pers harus bebas dari kapitalisme dan politik, dengan pengertian tidak sekedar mendukung kepentingan pemilik modal dan atau melanggengkan kekuasaan politik pihak-pihak tertentu, termasuk pemilik modal sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan masyarakat yang lebih besar.²⁸

Demokrasi dalam bentuk kebebasan menyampaikan informasi kadang juga disalahgunakan oleh pemakainya dalam ruang publik. Penyalahgunaan ini dapat dirasakan dari perkembangan industri pers melalui internet, atau media elektronik dunia maya. Perkembangan

internet dan transisi ke televisi digital, telah mengilhami banyak orang untuk melakukan praktikpraktik demokrasi. Untuk satu sisi, diakui bahwa telah terjadi kemajuan dalam penggunaan informasi sebagai bentuk dari kebebasan pers; akan tetapi kecepatan prosesor komputer yang ditingkatkan dan gelombang radio untuk telekomunikasi yang lebih besar tidak secara otomatis memajukan kondisi manusia. Peralatan-peralatan tersebut selalu membentuk kemajuan yang negatif akibat adanya “partisipasi bebas” dari mereka yang menggunakan internet.

Anthony G. Wilhelm menyebut empat tantangan demokrasi di zaman digital.²⁹ *Pertama*, rintangan-rintangan untuk memasuki ruang publik yang di antaranya secara digital adalah tingginya harga, karena suatu partisipasi meminta satu perangkat peralatan yang membutuhkan perhatian dan kemampuan terhadap sumberdaya dan keahlian, termasuk biaya mengakses dan atau membeli perangkat keras yang membutuhkan modal intensif, kemampuan membaca dan menulis universal dibutuhkan untuk memanipulasi dan mengarahkan lingkungan-lingkungan media yang baru (keahlian-keahlian komunikatif dan pemikiran kritis) dibutuhkan untuk berpartisipasi secara efektif dalam diskusi dan debat ruang publik.

Kedua, ancaman yang diajukan oleh teknologi-teknologi informasi dan komunikasi yang baru adalah suatu akibat dari hal yang pertama, dan menghubungkan pada kemampuan orang-orang untuk berbagai secara universal dalam suatu ruang publik yang virtual. Inovasi-inovasi dalam telekomunikasi, penyiaran, dan industri-industri komputer, menyediakan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang berkekuatan dan mempunyai banyak aspek untuk rumah tangga, kita harus berhati-hati untuk tidak tanpa sengaja meningkatkan tingkat kemiskinan informasi dan komunikasi. Tanpa jaringan keamanan serentak pada tempatnya untuk menyakinkan bahwa pelayanan-pelayanan esensial tersedia untuk semua penduduk dari masyarakat demokratis, yaitu orang-orang yang ada pada garis marginal masyarakat dapat tertinggal lebih jauh di belakang orang-orang yang paling makmur.

Tantangan *ketiga* apa yang diistilahkan oleh Manuel Castells (1996) sebagai “bangkitnya masyarakat jaringan kerja”, adalah kecakapan yang mengikis jarak metodik dari pembuatan keputusan yang demokratis, yang diakibatkan oleh ritme dan kecepatan yang tidak paralel dalam sejarah manusia. Pertanyaannya adalah: Akankah kualitas diskusi, debat dan kebebasan dalam ruang warga negara yang baru hanyut dalam arus “jeritan” televisi dan radio bicara, atau akankah semua kegiatan tersebut bisa bertahan, walaupun berubah bentuknya, untuk melayani tujuan-tujuan demokrasi? Tantangan *keempat* adalah fenomena hilangnya ruang publik di bawah tekanan kekuatan pasar yang merubah bentuk, menempatkan, dan bahkan menghilangkan hak publik. Anthony G. Wilhelm menambahkan bahwa beberapa orang di sektor publik ingin menghapuskan standar hukum perlindungan kepentingan masyarakat, yang para pengusaha penyiarannya bertindak sebagai orang-orang yang dipercayai, mewakili para pemirsa yang mempunyai akses untuk spektrum yang sukar di dapat, dengan mendirikan media milik swasta dengan aturan bayaran setiap kali penggunaan, yang publiknya tidak memiliki hak legal untuk mendapatkan akses masuk gratis.

Menyikapi penyalah-gunaan teknologi informasi melalui media internet itu, Kementrian Komunikasi dan Informasi menilainya sebagai dua sisi yang saling bertentangan: dapat positif, sebaliknya dapat pula negatif tergantung kepada tujuan penggunaannya. Adanya tindakan negatif yang menggunakan layanan internet, seperti prostitusi, pornografi, perjudian, *cyberbullying*, pemerasan dan tindak kriminal lainnya, bukan berarti mendorong berkembangnya tindakan negatif karena sebelum adanya layanan internet hal-hal negatif tersebut sudah berkembang terlebih dahulu di tengah masyarakat sesuai dengan kondisi kesejarahan peradaban masyarakat.

Pada hakikatnya teknologi itu netral dan sangat bergantung kepada tujuan penggunaannya, hanya saja diakui, bahwa kehadiran layanan internet berkontribusi terhadap peningkatan tindakan negatif dengan berbagai variasi. Dalam mengatasi masalah ini Undang