

## PROSPEK PERANAN PERS DALAM PERKEMBANGAN DEMOKRASI\*

Oleh Ashadi Siregar

(1)

Peranan pers dapat dirumuskan melalui berbagai fungsi, yakni fungsi politis, ekonomis, dan sosiologis. Dalam fungsi politis-nya, pers digunakan dan berperan untuk tujuan-tujuan politik berbagai kekuatan politik dalam negara. Sementara dalam fungsi ekonomi, pers menjadi institusi pengembangan modal, baik secara internal (modal perusahaan pers sendiri) dan eksternal (modal kekuatan industri). Fungsi sosiologis berlangsung dalam interaksi pers dengan khalayaknya.

Selain itu institusi pers dapat pula dilihat sebagai salah satu di antara sekian banyak kegiatan berpola dalam masyarakat, sebagai sarana masyarakat dalam menggunakan haknya untuk terlibat dalam forum intelektual. Hak masyarakat ini biasa disebut sebagai hak untuk berpendapat. Dalam istilah yang lain, dapat dilihat sebagai hak untuk menyampaikan informasi di satu pihak, dan memperoleh informasi di pihak lain. Dengan kata lain, kebebasan pers dapat diartikan sebagai ada jaminan terhadap hak warga masyarakat untuk menyampaikan informasi dan memperoleh informasi, sebagai dua sisi dari mata koin sifat institusional pers.

(2)

Sumber hukum primer tentulah dari konsitusi. Tetapi para pendiri RI, kendati umumnya menggunakan pers sebagai sarana perjuangan, tidak secara eksplisit memasukkan hak warga negara untuk menyampaikan dan memperoleh informasi.

Dasar hukum dari Undang-Undang Dasar 1945 yang digunakan untuk undang-undang tentang Pers, dapat dilihat dari konsiderans Undang-undang No. 21 Tahun 1982 tentang Perubahan Atas Undang-undang No 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang No. 4 Tahun 1967. Disebutkan, mengingat: "Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 28 dan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945".

Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 berkaitan dengan pembentukan dan pengesahan suatu undang-undang. "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" (Pasal 5 ayat 1), dan "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" (Pasal 20 ayat 1).

Sementara Pasal 33 UUD 1945 berisi rumusan sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas atas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ini menjadi dasar dari setiap usaha ekonomi. Dengan demikian institusi pers dilihat dalam fungsi ekonomisnya. Ketentuan ini dengan sendirinya menjadi acuan bagi ketentuan yang bersifat sebagai Code of Enterprise. Tetapi sifat organisasi usaha

---

\* Disampaikan pada SEMINAR PERANAN PERS DALAM PENGEMBANGAN DEMOKRASI DI INDONESIA, Universitas Sebelas Maret Surakarta – Suratkabar Bernas – Suratkabar The Jakarta Post, Surakarta 6 Februari 1996

berdasarkan azas ekonomi koperasi, tidak biasa dijadikan dasar dalam membicarakan dimensi hukum dari pers.

Di antara ketentuan yang sering dikutip dari UUD 1945, adalah pasal 28, untuk dilihat dan diinterpretasikan sebagai jaminan bagi kebebasan pers. Tetapi perlu diingat bahwa, ketentuan perundangan-undangan ini disatu-napaskan dengan kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Teks lengkapnya sebagai berikut:

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang.

Sementara penjelasan ketentuan ini (di dalam penjelasan pa-sal 28, 29, ayat 1, 34):

Pasal ini mengenai kedudukan penduduk.

Pasal-pasal ini, baik yang hanya mengenai warga negara maupun mengenai seluruh penduduk memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangunkan negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan.

Ada hal yang cukup penting, tetapi biasanya terlupakan, bahwa pasal 28 tidaklah memberi jaminan, sebagaimana "hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (lihat: pasal 27 ayat 1); ataupun "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu" (lihat: pasal 29 ayat 2); dan lainnya. Pasal 28 hanya menyebutkan "...ditetapkan dengan undang-undang".

Dengan demikian ketentuan pasal 28 UUD 1945 belum memiliki makna yang mengikat kecuali sudah ada undang-undang yang mengatur kemerdekaan berserikat dan berkumpul, dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya. Begitu pula penjelasan yang menyebutkan "membangunkan negara yang bersifat demokratis" dan "yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan", karena berada dalam himpunan penjelasan yang mencakup pula untuk pasal 34 ("Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara"), perlu dicermati lebih jauh.

(3)

Rumusan formal dalam konstitusi ini bersifat terbuka, karenanya perlu dilanjutkan dengan inventarisasi ketentuan perundang-undangan yang mengatur kegiatan masyarakat untuk berserikat dan berkumpul, serta mengeluarkan pikiran. Jika diperhatikan rumusan undang-undang dasar yang menyatakan ketentuan tentang "kemerdekaan berkumpul dan berserikat" dan "mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya", maka kaidah yang mendasar adalah bagaimana ketentuan tentang "kemerdekaan" itu terutama dikaitan dengan penjelasan pasal ini, yaitu "membangunkan negara yang bersifat demokratis".

Selain itu masih perlu diverifikasi, apakah kemerdekaan "mengeluarkan pikiran dan tulisan dan sebagainya" itu dipertalikan dengan "berserikat dan berkumpul", ataukah sebagai jaminan bagi masyarakat untuk mengadakan dan menggunakan media komunikasi. Apakah "berserikat dan berkumpul" itu dimaksudkan untuk upaya bersama sekelompok orang mengorganisasikan dirinya untuk menyatakan pikiran dan seterusnya itu.

"Berkumpul dan berserikat" dan "menyatakan pikiran" dapat dilihat sebagai kegiatan yang terpisah, yaitu adanya ketentuan hukum bagi kegiatan "berkumpul dan berserikat" dan ketentuan lainnya untuk "menyatakan pikiran". Agaknya kerangka pemikiran semacam ini menjadi dasar dari berbagai undang-undang. Itulah sebab adanya undang-undang partai politik, organisasi masyarakat, dan kegiatan lainnya warga

masyarakat untuk mengadakan forum. Sementara di sisi lain, ada undang-undang yang mengatur media untuk menyampaikan informasi, mulai dari undang-undang pers, film, (kelak) media siaran dan segala bentuk lainnya dalam penyampaian dan pengambilan informasi.

Dari sini terlihat bahwa landasan konstitusional bagi pers pada dasarnya tidak berdiri sendiri. Tujuan setiap ketentuan yang disebutkan dalam penjelasan UUD 1945 melekat kepada seluruh bangsa: "hasrat bangsa Indonesia untuk membangunkan negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan". Berbagai institusi lainnya dalam masyarakat juga memerlukan kejelasan keberadaannya, sejauh mana sudah dijamin oleh undang-undangnya. Berbagai undang-undang, seperti kepartaian, organisasi masyarakat dan lainnya, perlu dilihat dalam kaitan dengan membangunkan negara bersifat demokratis dan seterusnya itu.

(4)

Keberadaan pers di Indonesia sering dibicarakan secara normatif. Artinya pers Indonesia harus menjalankan fungsi dan peranannya sebagai pers Pancasila, sesuai dengan tuntutan normatif pihak lain. Berkaitan dengan pers Pancasila, tuntutan normatif itu pada dasarnya bersifat politis, yaitu birokrasi kekuasaan negara yang menggariskan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh institusi pers.

Tuntutan normatif ini terjadi dalam sistem berdasarkan korporatisme negara yang menjadikan setiap institusi kemasyarakatan tidak memiliki otonomi. Institusi pers, sebagaimana institusi sosial lainnya seperti asosiasi profesi, partai politik, bahkan lembaga keagamaan dan ekonomi, terkooptasi oleh birokrasi negara, dan hanya boleh menjalankan fungsi imperatif yang berasal dari birokrasi negara.

Dalam negara korporatis, keberhasilan pemerintah dilihat seberapa luas institusi sosial yang berada di bawah kendalinya. Tetapi upaya untuk mengkooptasi institusi kemasyarakatan ini biasanya sulit dijalankan terhadap institusi ekonomi, terutama dalam era global sekarang. Institusi ekonomi yang memiliki jari-jangan global pada dasarnya tidak terikat kepada satu negara, karenanya kekuasaan birokrasi negara tertentu, sulit untuk mengkooptasinya.

Institusi pers sebenarnya berwajah ganda, yaitu sisi politik dan ekonomi. Sebagai institusi politik, informasi pers dinilai dalam ukuran normatif secara politis. Untuk mewujudkan fungsi dan peranannya semacam ini, negara menciptakan regulasi, mulai dari ijin terbit atau usaha penerbitan, sampai haatzaai artikelen.

Sebagai institusi ekonomi, pers dapat menjalankan fungsi dan peranannya sepenuhnya menggunakan norma ekonomi. Dengan formula industri, yaitu informasi sebagai produk yang dipasarkan sesuai dengan kecenderungan sosiografis dan psikografis dari konsumen. Massa dilihat sebagai konsumen, karenanya keberadaan media bertolak dari azas komodifikasi pers.

Di antara kedua fungsi politik dan ekonomi yang bersifat imperatif, sering pula institusi pers dituntut sebagai institusi budaya. Sebagaimana institusi budaya lainnya, seperti lembaga agama dan sekolah, pers dituntut untuk juga mendidik masyarakat, membangun budi pekerti dan sebagainya. Fungsi imperatif semacam ini hanya bersifat moral, sangat berbeda keuatannya dibanding dengan fungsi imperatif politis dan ekonomis yang bersifat struktural. Tidak ada konsekuensi apapun jika pers tidak memenuhi tuntutan moral, berbeda dengan tekanan imperatif politik (ijin terbit dicabut, wartawan dikenai haatzaai artikelen), atau tekanan ekonomi (koran tidak laku).

Demikianlah, dalam melihat peranan pers Pancasila dalam pengembangan demokrasi agaknya lebih tepat menumpukan perhatian kepada faktor-faktor imperatif yang melingkupinya. Tidak mungkin bertolak dari nilai normatif yang hanya dijalankan oleh

institusi pers sendiri. Dengan kata lain, pers Pancasila hanya bisa dilihat dari inter-relasi pers dengan institusi lain, sebab format institusi pers pada dasarnya dibangun oleh faktor-faktor imperatif dari institusi lain.

(5)

Tuntutan terhadap fungsi pers untuk mengubah dan mendidik masyarakat ini pada dasarnya bertolak dari asumsi tentang daya pengaruh informasi media. Kepercayaan ini sekaligus menjadi ancaman bagi media pers, menyebabkan setiap penguasa negara berusaha mengendalikan media pers. Ini dapat dilihat pada masa lalu di Indonesia, pada awal abad 20. Setelah redanya penentangan fisik melalui pemberontakan kalangan bangsawan (raja-raja di luar Jawa, Pangeran-pangeran di Jawa) dan petani, pemerintah Hindia Belanda menghadapi penentangan secara intelektual. Sebagai hasil samping politik etis, bertumbuh kalangan pribumi terdidik secara modern di Hindia Belanda.

Karenanya pada abad 20, gerakan penentangan umumnya dilakukan oleh kalangan intelektual modern, dan format gerakannya dengan sendirinya menggunakan perangkat modern, seperti partai politik dan pers. Tekanan penguasa kolonial berbeda pula formatnya, tidak lagi bertumpu kepada marsose, tetapi melalui pengendalian polisional sipil. Disini sangat berperan polisi yang menjalankan fungsi intel politik.

Pada puncak tekanan penjajahan di abad 20, birokrasi negara menjalankan ketentuan-ketentuan hukum yang semakin keras dan telanjang, bahkan ahli hukum Belanda sendiri tidak dapat menerimanya. Di antaranya adalah kekuasaan Gubernur Jenderal untuk menggunakan hak eksorbitan (exorbitante recht), dan pelarangan terbit koran atau yang populer disebut sebagai Persbreidel Ordonnantie. Kedua kewenangan yang bersifat preventif ini banyak mengambil korban para pejuang nasional yang dibuang ke Digul dan daerah-daerah lain, serta koran-koran yang berhenti terbit.

Selain itu tindakan represif juga dijalankan pula dengan menerapkan ketentuan yang terdapat dalam Hukum Pidana terutama pasal-pasal yang biasa disebut haatzaai artikelen yang disebut sebagai pasal-pasal "karet", karena sangat longgar dalam penginterpretasiannya. Pembuktian hukum untuk pasal pidana ini tidak melalui pengujian materiel atas perbuatan pelaku maupun efek empirisnya, tetapi melalui ucapan atau tulisan yang diinterpretasikan secara semantis oleh penuntut yang mewakili kekuasaan negara. Penginterpretasian atas dasar kekuasaan negara ini terus-menerus berhadapan dengan upaya membangun otonomi lembaga peradilan di Hindia Belanda.

Penerapan hukum ini terhadap penyampaian informasi, dapat dijadikan indikator sejauh mana kehidupan pers berhadapan dengan penguasa negara. Dengan mencatat penerapan hukum ini terhadap wartawan/pers khususnya dan intelektual umumnya, dapat dilihat karakteristik dari format kehidupan pers dan kebebasan menyatakan pendapat, misalnya dengan membandingkan secara empiris frekuensi pada masa Hindia Belanda, masa perang kemerdekaan, masa liberal, masa Orde Lama, dan era Orde Baru sekarang.

Catatan sejarah tentang tekanan penguasa negara terhadap wartawan dan intelektual, menggambarkan perjalanan institusi pers dan forum intelektual di Indonesia. Pada masa belakangan ini penerapan haatzaai artikelen menunjukkan frekuensi lebih tinggi dibandingkan dengan era sebelumnya. Karenanya sulit membayangkan bahwa pers Pancasila itu semakin menemukan formatnya, yaitu ruang bagi kebebasan dan otonomi yang lebih pasti dan terjamin bagi masyarakat dalam menyatakan pendapat.

(6)

Institusi pers sebagai wahana bagi masyarakat dalam menyampaikan dan memperoleh informasi sekarang perlu dilihat sebagai bagian dari hukum penawaran dan permintaan, bukan sebagai praksis dari suatu ideologi. Sebagai institusi yang berada di dua

ranah, ranah ekonomi dan ranah politik, pers harus hadir berlandaskan hukum-hukum ekonomi. Sementara dalam ranah politik, bukan dari peran politik yang dapat dijalankannya, tetapi dalam posisinya menghadapi birokrasi negara.

Kendati menjalankan hukum-hukum ekonomi dalam kehadirannya, kelangsungan hidupnya tidak sepenuhnya ditentukan oleh masrakat konsumennya. Keberadaan media pers di Indonesia pada dasarnya tidak lebih ditentukan hubungan antara birokrasi negara, melalui lisensi terbit yang dikeluarkan birokrasi negara untuk terbitnya pers. Lisensi ini dapat bernama ijin usaha atau ijin terbit. Prinsipnya adalah hak masyarakat untuk menerbitkan pers ditentukan oleh pejabat birokrasi atau tata usaha negara.

Dalam menyikapi kedua macam lisensi ini dapat dilihat perbedaan antara Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) dengan Surat Ijin Terbit (SIT). SIT sepenuhnya bersifat politis, sebagai perangkat pengendalian kekuasaan negara terhadap media pers, melalui muatan/isi jurnalistik dari suatu media pers. Belum pernah pencabutan SIT diberlakukan berdasarkan pelanggaran dari muatan iklan komersial (commercial ads), atau pelanggaran keperusahaan. Dari sejarahnya dapat disimpulkan bahwa ukuran yang digunakan adalah penilaian terhadap isi keredaksian berupa karya jurnalistik.

Sedangkan SIUPP bertolak dari ketentuan yang mengatur perusahaan. Ciri terpenting dalam persyaratan untuk mendapatkan SIUPP dititik-beratkan kepada aspek perusahaan, termasuk yang paling menentukan adalah permodalan. Tetapi dalam prakteknya selama diberlakukan ketentuan SIUPP, penilaian terhadap pers tidak terhadap aspek perusahaan. Belum pernah ada pencabutan/pembatalan SIUPP akibat pelanggaran yang bersifat keperusahaan. Pembatalan SIUPP selama ini bertolak dari isi pers berupa karya jurnalistik. Dengan demikian dalam prakteknya tidak ada perbedaan antara SIT dengan SIUPP.

Penerapan SIUPP selama ini dapat disebutkan sebagai manipulasi undang-undang. Di satu sisi undang-undang pers (UU no 21 tahun 1982) menggariskan pengaturan perusahaan pers, begitu pula Peraturan Menteri Penerangan (no 01/PER/MENPEN/1984). Pembatalan SIUPP yang dilakukan bertolak dari muatan pers terdapat dalam peraturan menteri dimaksud, dengan ketentuan yang dapat diinterpretasikan dengan sangat longgar karena menyebutkan: ...tidak lagi mencerminkan kehidupan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggungjawab (pasal 33 ayat h.). Rumusan semacam ini manakala dijadikan kriteria delik pers, sangat besar kemungkinan untuk bersifat subyektif dan sewenang-wenang. Suatu delik harus bersifat empiris, dan dapat diuji melalui indikator yang diakui validitasnya secara luas dan terbuka.

Sampai saat ini perangkat SIUPP dijadikan instrumen bagi aparat kekuasaan negara di Departemen Penerangan untuk menguasai penerbitan pers swasta. Dalah ini sering disebut sebagai pembinaan oleh pemerintah terhadap pers. Untuk kita perlu melihat lebih dulu, bagaimana pemerintah mengidealisasikan fungsi dan peranan pers. Standar ideal dari fungsi dan peranan pers tentunya tidak berdasarkan ucapan, tetapi dari kenyataan empiris keberadaan media pers.