

DEMOCRATIC GOVERNANCE DAN HAK AZASI MANUSIA:
 MEDIA PERS DAN *CIVIL SOCIETY* DALAM OTONOMI DAERAH *

Oleh Ashadi Siregar

(1)

Untuk mendapat fokus pembahasan, topik “*Democratic Governance* dan Hak Azasi Manusia” ditarik ke permasalahan tingkat lokal dalam otonomi daerah. Pada hakikatnya di dalam lokalitas pengurusan kehidupan publik dengan kebijakan publik (*public policy*) inilah secara langsung berkaitan dengan hak azasi warga. Kebijakan publik sebagai pengaturan kehidupan warga di ruang publik (*public-sphere*) berada di dalam lingkup sistemik melalui berbagai ketentuan administratif negara dan yang berlangsung di ruang publik dalam lingkup fisik (*public-space*) di wilayah otoritas negara. Bagian terbesar dari pengaturan ini sepanjang berhubungan dengan *public-space* berada di bawah otoritas lokal. Karenanya pembicaraan tentang *democratic governance* dalam kaitan dengan hak azasi manusia dilihat dari keberadaan media pers dan *civil society*, dengan menempatkannya dalam proses otonomi daerah.

Proses otonomi daerah merupakan transformasi pemerintahan dari penyelenggaraan yang bersifat sentralistis ke arah desentralisasi, dapat dipandang sebagai amanat reformasi untuk mewujudkan kehidupan negara dalam platform demokrasi dan *civil society*. Tetapi dalam prakteknya, masalah krusial yang terdapat dalam sentralisasi pemerintahan pada masa Orde Baru sebelumnya, sayangnya tidaklah otomatis lenyap. Patologi pemerintahan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang berlangsung dalam sistem sentralistis bersifat tertutup dan *top-down*, malahan bermutasi ke tingkat daerah. Maka jika sebelumnya hanya ada “raja besar” yang menikmati kekuasaan patologis tersebut, dengan otonomi daerah kini tercipta puluhan bahkan ratusan “raja kecil” yang tersebar di berbagai propinsi, kabupaten/kota di antero Indonesia.

Menghadapi sosok “mutan” yang tersebar ini tidak kalah peliknya dibanding dengan upaya memaksa turun penguasa Orde Baru. Sebab langkah yang harus ditempuh adalah menumbuhkan tata nilai bersifat komprehensif yang mencakup sistem dan prosedur atas aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dan propinsi; kerja sama antar kabupaten/kota dalam satu propinsi atau beda propinsi, dan kerjasama antar propinsi; serta partisipasi warga masyarakat sebagai pelaku yang ambil bagian aktif (*stakeholders*) di ruang publik.

Persoalan pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat lokal adalah reformasi dalam sistem dan nilai yang diwujudkan dengan *good governance* yang dilihat melalui prinsip keterbukaan (*disclosure*) dan akuntabilitas publik (*public accountability*). Berbarengan dengan proses otonomi daerah maka setiap daerah otonomi diharapkan dapat menjadi suatu entitas sosial dengan penyelenggaraan pemerintahan atas dasar *good governance* di satu pihak, dan partisipasi warga di ruang publik pada pihak lain. Dalam entitas sosial berlingkup daerah secara empiris interaksi yang berlangsung antara warga masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan (eksekutif dan legislatif) dengan titik temunya adalah melalui kebijakan publik (*public policies*) dan pelayanan publik (*public services*).

Transformasi pemerintahan selanjutnya pula diikuti dengan reformasi sosial sehingga kehidupan di ruang publik lebih kondusif untuk terwujudnya *civil society*. Membangun

* Disampaikan pada Workshop “*Democratic Governance in Theory: Sebuah Gugatan atas Konsep Good Governance*”, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 16 – 18 September 2004

civil society pada dasarnya adalah membalik arus utama proses kebijakan yang tadinya bersifat *top-down* dari kekuasaan negara ke warga masyarakat, ditransformasikan agar tercipta proses arus bersifat *sharing* dari warga sebagai pelaku yang ambil bagian aktif di ruang publik ke kebijakan yang dikeluarkan kekuasaan negara. Untuk itu diperlukan partisipasi warga dalam kehidupan di ruang publik dengan acuan nilai bersama atas dasar kebebasan pers.

(2)

Alasan normatif atas signifikansi kebebasan pers dalam kehidupan masyarakat pada dasarnya berkaitan pada kehidupan warga masyarakat di ruang publik. Disini kebebasan pers dapat diartikan di satu pihak sebagai hak warga negara untuk mengetahui (*right to know*) masalah-masalah publik, dan di pihak lainnya hak warga dalam mengekspresikan pikiran dan pendapatnya (*right to express*). Karenanya kebebasan pers dilihat bukan semata-mata menyangkut keberadaan media jurnalisme (secara berganti digunakan istilah media pers untuk pengertian yang sama) yang bebas, tetapi mencakup suatu mata rantai yang tidak boleh terputus dalam proses demokrasi. Inilah yang mendasari pemikiran mengapa warga harus dijamin haknya untuk mengetahui permasalahan di ruang publik, dan mengapa pula warga harus dijamin haknya untuk menyatakan pendapat, kesemuanya perlu ditempatkan dalam prinsip demokrasi dan *civil society*.

Kebebasan pers bukan hanya menyangkut keberadaan media pers, tetapi pada dasarnya mencakup suatu rantai dalam proses demokrasi. Sekaligus melalui kebebasan pers dituntut akuntabilitas sosial institusi pers dalam konteks proses ini. Proses demokrasi dalam perspektif media mencakup: bermula dari dinamika kehidupan warga masyarakat yang dikenal sebagai fakta publik (*public fact*) yang memiliki signifikansi sebagai masalah publik (*public issue*). Masalah (isu) publik dapat diartikan sebagai fakta yang berasal dari, dan respon warga masyarakat terhadap kekuasaan umumnya, dan kekuasaan negara khususnya. Isu publik kemudian disiarkan secara bebas (otonom dan independen) dalam kaidah obyektivitas oleh media pers sebagai informasi jurnalisme. Lebih jauh informasi jurnalisme akan menjadi sumber dalam proses pembentukan pendapat publik (*public opinion*) (Gurevitch dan Blumler, 1990; Hennessy, 1981).

Pikiran dan pendapat yang terbentuk sebagai respon terhadap masalah publik menjadi dasar dalam kehidupan publik. Dengan begitu tidak semua fakta dalam masyarakat relevan sebagai dasar pembentukan pendapat publik. Pendapat publik dapat diartikan sebagai respon pro dan kontra warga masyarakat terhadap masalah publik yang bersifat aktual. Dinamika dari pro dan kontra inilah menjadi dasar bagi kebijakan publik, baik berupa keputusan maupun tindakan-tindakan pejabat publik dalam melayani warga masyarakat. Muara dari seluruh proses ini adalah pelayanan publik dan akuntabilitas (*accountability*) atau pertanggungjawaban, sebagai ciri dari birokrasi publik (pemerintahan) dalam norma demokrasi (Coob, 1981).

Dengan begitu basis kehidupan warga dalam ruang publik adalah adanya informasi menyangkut fakta publik yang bersifat benar dan obyektif sehingga dapat membentuk pendapat publik secara rasional, untuk kemudian dapat ambil bagian (*sharing*) dalam kehidupan publik. Dengan demikian akuntabilitas atau pertanggungjawaban dari media jurnalisme dilihat dengan parameter yang melekat dalam proses fungsinya keberadaan dan di ruang publik.

Ruang publik dapat dilihat dari posisi warga masyarakat sebagai warga yang bersentuhan atau merespon kekuasaan dari 3 ranah, yaitu di satu pihak dalam lingkup kekuasaan negara (*state*), dalam pada pihak lain dalam lingkup kapitalisme pasar (*market capitalism*) dan kolektivitas sosial (*communalism*). Dari dua yang terakhir inilah muncul

stakeholders di ruang publik, berupa kekuatan pasar melalui korporasi komersial dan organisasi masyarakat sipil seperti partai politik, organisasi keagamaan, serikat buruh, dan lainnya. Kedudukan warga dapat terdominasi dalam sistem hegemonik manakala warga hanyalah sebagai konsumen atau pengguna (*users*) kebijakan publik yang diproduksi kekuasaan negara. Begitu pula dalam menghadapi kekuasaan pasar, warga masyarakat sebagai konsumen, yang dieksploitasi dari sisi nilai ekonomis warga bagi kapitalis. Disini biasa dibedakan korporasi komersial bersifat swasta (*private*), dengan korporasi yang keberadaannya mengambil modal publik (*go public*), sebab masing-masing membawa konsekuensi berbeda bagi warga. Sementara dalam konteks kolektivitas sosial, warga masyarakat dapat menjadi massa yang kehilangan posisi personal, dikalahkan oleh homogenisasi yang berlangsung dalam kolektivisme di bawah kepemimpinan bersifat elitis dan patrimonial.

Dalam praktisnya warga pada hakikatnya memang hanya menjadi konsumen (*users*), tidak pernah dapat menjadi faktor produktif dalam proses kebijakan publik. Karenanya membicarakan hak-hak publik dalam kaitan dengan kebijakan publik adalah dari pandangan bersifat normatif. Karenanya dari sisi warga, kedudukan idealistiknya dilihat pada kekuatan pasar dan organisasi masyarakat sipil, sejauh mana dapat menjadi representasi dari kepentingan warga di satu pihak, sehingga lebih jauh kebijakan publik memenuhi kepentingan warga di pihak lain. Dengan kata lain, keberadaan korporasi dalam kekuasaan pasar dan organisasi masyarakat sipil dalam konteks *civil society*, didefinisikan sebagai *stakeholders* dalam penyelenggaraan kehidupan publik, melalui peranannya dalam menghadapi kebijakan dan pelayanan publik guna menjaga agar hak dan kepentingan warga (*public interest*) di ruang publik senantiasa terpenuhi.

Dari sini dikembangkan perspektif kultural, yaitu ruang publik diharapkan dapat menjadi zona bebas dan netral yang di dalamnya berlangsung dinamika kehidupan warga secara personal, yang terbebas dari dominasi kekuasaan negara, pasar dan kolektivisme (komunalisme). Dengan kata lain, idealisasi kehidupan publik diwujudkan melalui realitas kehidupan warga masyarakat, dilihat dalam proses interaksi personal atas dasar kultural. Ciri dari interaksi semacam ini adalah dengan keberadaan person yang memiliki otonomi dan independensi. Interaksi sosial ditandai dengan posisi personal dalam tawar-menawar (negosiasi) dalam proses diskusi publik (*public discussion*) atas dasar rasionalitas dan kecerdasan, bukan atas dasar kekerasan (kekuatan fisik maupun psikologis), baik secara personal, atau institusional oleh negara maupun kolektivisme dalam masyarakat. Dari ruang publik idealistik inilah lahir fungsi imperatif media pers, sebagai perpanjangan/ekstensi dari ruang publik tersebut (Blumler, 1990; Zukin, 1981).

(3)

Berakhirnya Orde Baru telah melahirkan rezim yang mendapat amanat untuk melaksanakan reformasi, yaitu mewujudkan *civil society*, ditandai dengan kekuasaan negara yang secara konsekuen berusaha untuk menjauhkan kebijakan yang berdasarkan kekerasan struktural terhadap institusi pers. Tetapi ada yang terlupakan, bahwa ruang publik yang selama puluhan tahun dikendalikan secara represif oleh kekuasaan negara, telah rusak sebagai suatu entitas kultural. Dengan kata lain, warga hidup bukan atas dasar *shared values*, tetapi atas dasar ketakutan pada kekuasaan negara yang dijalankan dalam kekerasan struktural. Terbatasnya institusi sosial yang memiliki otonomi dan independensi, serta tiadanya *shared values* atas dasar nilai kultural bagi warga secara personal maupun institusional menjadikan anomie dalam kehidupan warga di ruang publik.

Implementasi *civil society* pada satu pihak adalah dijauhkannya kekuasaan negara dan pasar bersifat dominasi dan hegemoni dari ruang publik, sehingga pada pihak lain

institusi sosial yang berada di ruang publik dapat menghadirkan dirinya secara otonom dan independen. Mengenai parameter otonomi dan independensi dalam *civil society* dimulai dari manusia secara personal (individual) yang terjamin hak-hak dasarnya sehingga memiliki otonomi (kebebasan untuk dirinya) dan independensi (kebebasan dari kekuasaan di luar dirinya). Dari hakekat kebebasan manusia ini kemudian akan menggerakkan institusi sosial yang berinteraksi dalam struktur sosial (lihat: Freire, 1971; Siebert et.al., 1956).

Pada tataran institusi media massa, hal yang sama juga berlaku. Berakhirnya pengendalian yang koersif dan represif oleh kekuasaan negara, menjadikan media massa juga bersifat anomali. Jika pada masa Orde Baru media massa tidak dapat mengembangkan nilai kultural atas dasar *shared values* kebebasan pers, sebab melalui apparatus hegemonis Orde Baru seperti PWI dan Dewan Pers telah dikembangkan jurnalisme pembangunan, atau jurnalisme Pancasila, nama lain dari penerapan hegemoni dalam media jurnalisme. Mengikuti kondisi anomali dalam ruang publik pasca-Orde Baru, media massa di Indonesia mengambil peluang untuk menjadi bagian dari kekuatan pasar kapitalisme. Disini media massa bukan hanya menjadi pendukung kekuatan kapitalisme pasar dalam periklanan, tetapi keberadaannya sendiri digerakkan oleh dorongan kekuatan kapitalisme pasar yang berasal dari dalam dirinya sendiri. Motif dan dorongan sebagai institusi kapitalisme pasar jika bersumber dari dalam, sulit dihadapi oleh kaum profesional yang menginginkan otonomi dan independensi dalam menjalankan fungsi sosial (Mosco, 1996).

Profesi jurnalisme diharapkan dapat menjadi suatu ranah (*domain*) yang memiliki otonomi dan independensi dalam menjalankan fungsi imperatif yang melekat dalam kehadirannya di tengah masyarakat. Ironisnya, upaya untuk menjaga otonomi dan independensi ini sering ditiadakan oleh kekuatan negara dan pasar. Pada masa Orde Baru, kekuasaan negara dapat menekan profesionalisme jurnalis melalui pimpinan atau majikan dalam perusahaan pers yang sudah dikooptasi oleh kekuasaan negara. Pada masa sekarang, kekuatan kapitalisme pasar dalam perusahaan media sendiri, menekan atau menjadikan profesi jurnalisme hanya sebagai produsen informasi, dengan parameter nilai keterjualan di pasar.

Peran institusional media pers pada dasarnya adalah memelihara ruang publik dengan basis nilai kultural, ditempuh dengan memberdayakan warga melalui otonomi dan independensi dirinya. Untuk itu dengan cara negatif dilihat dengan menjauhkan tangan kekuasaan, baik dari negara, kapitalisme pasar maupun kolektivisme. Secara positif bertolak dari asumsi terhadap manusia berkaitan dengan kemampuan rasional dalam menghadapi masalah publik. Dari sinilah diharapkan politik pemberitaan media massa yang memiliki akuntabilitas kepada publik dapat dikembangkan, agar media massa di Indonesia dapat ambil bagian dalam proses *civil society* (Oepen, 1988).

Landasan akuntabilitas publik sering dibicarakan dalam kaitan dengan fungsi institusi negara. Kaidah akuntabilitas merupakan implikasi dari pengurusan kelembagaan secara baik (*good governance*), merupakan landasan keberadaan dari setiap institusi yang berada dan menjalankan fungsi di ruang publik. Dengan begitu juga akan mengikat korporasi komersial yang keberadaannya mengambil modal publik dan lembaga-lembaga organisasi masyarakat sipil. Institusi media pers yang menjalankan fungsi imperatif untuk memenuhi hak publik, dengan sendirinya berkewajiban pula menjalankan kaidah *good governance* dan *public accountability*.

Tetapi seberapa banyakkah organisasi masyarakat sipil dan media pers yang memenuhi kaidah ini? Biasanya kalangan ini merasa berhak menuntut institusi negara menjalankan kewajibannya, tetapi melalaikan kewajibannya sendiri. Memang benar, pada

tahap primer, institusi negara yang keberadaannya membawa konsekuensi dominan dalam ruang publik terhadap dana publik, mutlak perlu diawasi agar memenuhi kaidah *good governance* dan *public accountability*. Begitupun setiap institusi yang menjalankan fungsi imperatif di ruang publik, kendati tidak mengambil kemanfaatan dari dana publik, tidak dapat melepaskan diri dari kewajiban terhadap publik ini.

Tentu saja format dari *good governance* dan *public accountability* organisasi masyarakat sipil dan media pers berbeda dengan institusi negara. Namun karena semua bertolak dari *shared values* atas hak warga di ruang publik maka kaidah ini memiliki substansi yang sama. Bahwa keberadaan suatu institusi adalah untuk memenuhi hak publik, dimaksudkan untuk menjalankan fungsi imperatif untuk publik, tidak untuk kepentingan (*interest*) pejabat atau pengelola institusi dimaksud. Landasan idealistis ini berlaku untuk setiap institusi di ruang publik yang menggolongkan diri dalam fungsi “*pro bono publico*” (demi kemaslahatan publik).

(4)

Mata rantai kerangka pemikiran media pers dan *civil society* dimulai dengan proses untuk mengembangkan pemahaman dan pendapat tentang masalah publik di kalangan warga masyarakat. Dari sini warga perlu mendapat informasi yang bebas dan benar mengenai masalah tersebut. Masalah publik (*public issue*) dapat diartikan secara sederhana sebagai fakta/kejadian dalam kehidupan masyarakat yang bersentuhan dengan institusi di ruang publik, baik secara politik, ekonomi maupun kultural, dalam hal ini dilihat lebih spesifik dari kebijakan dan pelayanan publik oleh pemerintahan lokal melalui interaksi institusi eksekutif dan legislatif.

Dinamika dari pemahaman dan pendapat sebagai proses kehidupan publik, diikuti dengan proses negosiasi sosial sampai akhirnya tiba pada titik konsensus sosial. Proses ini diharapkan berlangsung dalam dialog sosial yang bersifat sosiologis, bukan atas dasar pemaksaan (*coercion*) oleh kekuasaan, sehingga konsensus sosial dapat diterima secara rasional. Disinilah media jurnalisme mengambil tempat sebagai zona netral dalam proses interaksi sosial sehingga tercapai konsensus sosial. Konsensus sosial pada dasarnya penerimaan atas dasar akal sehat (*common sense*) dan rasionalitas atas posisi suatu isu publik. Inilah kemudian yang menjadi dasar bagi kebijakan publik/negara, baik berupa keputusan maupun tindakan-tindakan pejabat publik dalam melayani warga masyarakat, yang diterima atas basis akal sehat dan rasionalitas pula.

Kebebasan pers dapat diimplementasikan mencakup rangkaian proses dari kehidupan warga masyarakat yang dikenal sebagai fakta publik (*public fact*), kemudian menjadi masalah publik (*public issue*) yang disiarkan sebagai informasi jurnalisme oleh media massa. Dengan begitu media pers menjadi sumber atau landasan dalam proses pembentukan pendapat publik, lebih jauh sebagai dasar dari kebijakan publik dalam memberikan pelayanan publik. Muara dari seluruh proses ini adalah pelayanan dan akuntabilitas publik sebagai ciri birokrasi publik (pemerintahan) dalam kehidupan negara atas dasar norma demokrasi.

Setiap kebebasan (dari dan untuk) memiliki batasan yang disepakati berdasarkan kaidah acuan nilai kultural bersama (*shared values*) dalam kehidupan publik. Nilai ini bukanlah sesuatu bersifat *given*, tetapi merupakan wacana yang berkembang dari proses panjang bersifat sosiologis, dengan diskusi publik yang mencapai konsensus sosial. Diskusi publik merupakan proses dialektika antara nilai-nilai normatif dengan kenyataan empiris kehidupan publik. Dari sini wacana berkembang sehingga nilai normatif menjadi *shared values* yang bersifat empiris. *Shared values* sebagai suatu kontrak sosial seluruh warga dalam kehidupan publik, secara sederhana mencakup kesepakatan dan penghayatan

rasional tentang apa yang boleh (pantas) dan tidak pantas dilakukan dalam interaksi sosial. Nilai semacam ini akan berada dalam tataran etika sosial (Nickel, 1987).

Keberadaan institusional media pers berada dalam landasan yang menjamin hak publik untuk mendapat informasi bebas dan benar. Dengan demikian diperlukan suatu ketentuan perundang-undangan kebebasan informasi, berada dalam dataran yang memberi jaminan bagi kebebasan pers, dan berfokus pada hak warga untuk mendapat informasi publik yang bebas dan benar. Dari sini secara hukum harus jelas batasan dan makna informasi publik yang menjadi hak warga tersebut. Artinya ketentuan hukum ini menjamin hak warga untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan kehidupan publik. Sebagai implikasinya melahirkan kewajiban (faktor imperatif) pada media pers untuk memenuhi hak warga. Kewajiban pada publik ini akan menjadi landasan hak bagi media pers yang harus dijamin untuk mendapat informasi secara bebas dan benar. Secara resiprokal sumber informasi publik yang tidak tergolong sebagai rahasia negara berkewajiban pula untuk memenuhi hak media untuk memproses informasi tersebut, sebagai kewajibannya untuk memenuhi hak warga.

Substansi undang-undang kebebasan informasi dapat dibedakan secara tajam dari undang-undang kerahasiaan informasi melalui perkecualian yang diatur secara eksplisit. Adapun undang-undang kebebasan informasi bertolak dari asumsi bahwa semua informasi publik bebas untuk diakses oleh warga masyarakat, kecuali untuk klasifikasi jenis informasi yang didefinisikan secara eksplisit sebagai rahasia negara dan hak personal yang dinyatakan tertutup. Sebaliknya undang-undang kerahasiaan negara akan mengasumsikan bahwa seluruh informasi sebagai tertutup kecuali yang dinyatakan dapat diakses secara terbuka oleh publik. Akan lebih cilaka jika perkecualian ini tidak didefinisikan secara eksplisit dalam undang-undang, tetapi dengan menurunkannya pada ketentuan aparatur negara.

Perlunya undang-undang kebebasan informasi ini sebagai landasan bagi seluruh penyelenggaraan institusi yang bertolak dari kaidah akuntabilitas publik dan *good governance*. Karenanya akan mengikat bagi penyelenggara institusi negara, sekaligus sebagai induk bagi undang-undang media massa (pers, penyiaran, rekam dan telematika). Sebagai induk dia akan “memaksa” agar setiap undang-undang media dirumuskan sebagai pengaturan atas jaminan hak publik untuk menggunakan media sebagai *shared values* bagi seluruh institusi di ruang publik, sehingga mengikat penyelenggara atau pengelola negara, pasar dan masyarakat sipil.

Dengan begitu *shared values* dapat pula dikembangkan melalui rekayasa sosial secara politis (kenegaraan), yaitu dengan landasan legal perundang-undangan. Kaidah hukum sebagai kontrak sosial yang dibentuk secara politis, bertolak dari nilai normatif, mengandung unsur pemaksa. Nilai ini disatu pihak memerlukan sanksi dari kepastian hukum, di pihak lain menjadi landasan dalam proses mengembangkan diskusi publik, karenanya akan diikuti oleh proses sosiologis untuk melahirkan konsensus sosial. Sementara kontrak sosial dengan unsur pemaksa negara hanya akan memiliki efektivitas dalam kepastian hukum. Tanpa *shared values* secara kultural, nilai hukum akan kehilangan signifikansi manakala kekuatan pemaksa (supremasi hukum) melemah, sehingga ruang publik mengalami anomie, pelaku dalam berbagai institusi sosial menunjukkan anomali.

Kebebasan pers melalui media pers, dalam fungsinya berkonteks ke dalam ruang publik untuk menyampaikan informasi jurnalisme. Informasi jurnalisme pada dasarnya menyangkut fakta-fakta yang berkonteks pada ruang publik. Proses memperoleh dan menyampaikan informasi jurnalisme yang terkandung dalam norma kebebasan pers, merupakan basis dalam kehidupan publik agar warga masyarakat dapat ikut ambil bagian

(*sharing*) dalam proses demokrasi kehidupan negara. Pengertian kebebasan pers yang berdimensi politik dan kebebasan ekspresi yang berdimensi kultural sering dicampur-adukkan. Informasi jurnalisme dilihat dari etika dan epistemologi yang bertumpu pada kebenaran empiris.

Informasi jurnalisme/pers diwujudkan dalam berbagai format, seperti berita (*straight* ataupun *indepth*), *features*, artikel opini (*opinioted pieces*), *talkshows* dalam media penyiaran, dan lainnya. Seluruh format ini disebut sebagai aktivitas pemberitaan, bertumpu pada fakta publik yang layak dijadikan isu melalui media massa. Kehadiran informasi jurnalisme bertolak dari asumsi bahwa dengan motif pragmatis sosial warga masyarakat menjadikan informasi publik dari media massa sebagai referensi dan dasar alam pikirannya dalam memproses diri dalam institusi politik, ekonomi dan kultural. Ini bisa disebut sebagai pemenuhan hak untuk mengetahui dalam konteks keberadaannya di ruang publik. Keberadaan dan peranan warga dalam institusi politik, ekonomi dan kultural ini menentukan sifat, kualitas dan kuantitas informasi publik yang diperlukannya (Brooks, et.al., 1988).

(5)

Disini perlu dikembangkan kegiatan jurnalisme di lingkungan media massa yang berfokus pada permasalahan lokal, mencakup pengembangan orientasi peliputan (*news covering*) berkonteks pada penyelenggaraan institusi publik dalam kaidah *good governance*. Ini pada dasarnya bertolak dari orientasi jurnalisme berkonteks pada kehidupan publik dengan kaidah *civil society*.

Keberadaan media jurnalisme pada dasarnya tidak berada di ruang hampa. Dengan kata lain, orientasi idealistis tidak akan terwujud jika ruang publik yang menjadi lahannya tidak mendukung. Untuk itu di satu sisi perlu adanya acuan nilai bersama (*shared values*) dalam kehidupan publik untuk hak-hak warga masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ini diwujudkan melalui kesadaran, apresiasi dan pendapat warga masyarakat mengenai hak-hak publik dalam masalah kebijakan dan pelayanan publik, serta peningkatan partisipasi warga selaku *stakeholders* dalam menghadapi masalah publik. Pada sisi lain, adanya konvensi-konvensi yang disepakati mengenai praktek keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang ditunjukkan melalui media pers. Sehingga konsekuensinya adalah kegiatan jurnalisme yang berlandaskan pada obyektivitas dan kebenaran dalam menghadapi fakta publik, maka penyelenggara pemerintahan lokal “dipaksa” secara imperatif untuk menjalankan prinsip *good governance*.

Bermutasinya kekuasaan negara yang bersifat sentralistis ke pemerintahan tingkat lokal, perlu disikapi dengan kritis. Dengan kata lain, transformasi pemerintahan yang berlangsung setelah diberlakukannya *Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, tidak otomatis mengubah format penyelenggaraan pemerintahan. Perbedaan signifikan hanyalah dalam sistem yang tadinya berat ke atas, kemudian menjadi berat ke bawah, dengan karakteristik yang tidak banyak berubah.

Yang utama dalam reformasi pemerintahan dalam perspektif *civil society* adalah dijalankannya prinsip *good governance* melalui dua dimensi, di satu pihak akuntabilitas dan keterbukaan penyelenggaraan pemerintahan, dan di pihak lain partisipasi warga masyarakat melalui berbagai *stakeholders* dalam proses kebijakan dan pelayanan publik. Kenyataan ini pada hakekatnya diwujudkan dalam basis kegiatan mediasi, yaitu di satu sisi dengan menumbuhkan acuan nilai bersama dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam kehidupan publik dalam menghadapi isu-isu publik, dan pada sisi lainnya mengembangkan kegiatan media jurnalisme yang menginvestigasi dan menyiarkan isu-isu publik dalam konteks lokal. Kedua aspek ini bersifat resiprositas, di satu sisi warga masyarakat secara

umum dan *stakeholders* secara khusus, memerlukan isu-isu publik sebagai modal dasar dalam partisipasinya dalam kehidupan publik, dan di pihak lain media pers mempertinggi kuantitas dan intensitas dalam praktek investigasi dan pengungkapan isu publik dalam kaidah obyektivitas, faktualitas, dan kebenaran.

Dari kedua aspek ini perlu dikembangkan kegiatan yang memungkinkan warga masyarakat menghadapi muatan/isi media pers tentang isu publik secara kritis sehingga pada kelanjutannya dapat diinkulturasikan sikap dan nilai yang mendasari partisipasi dalam kehidupan publik. Kegiatan ini dipandang sebagai upaya pendidikan warga (*civic education*) dengan menggunakan materi isu-isu publik yang disiarkan media pers sebagai titik tolak pengembangan kritisisme masyarakat. Berikutnya dari penilaian kritis publik terhadap muatan media pers, maka pelaku profesi jurnalisme akan mendapat tekanan bagi fungsi imperatifnya agar menyampaikan isu-isu publik yang obyektif dan relevan. Dari sini lahir tuntutan logis guna peningkatan mutu metode kerja yang mendasari kegiatan profesional pelaku media jurnalisme untuk melaksanakan investigasi dan penyiaran isu publik lokal.

Manakala metode kerja dituntut untuk lebih bermutu, maka dirasakan kelemahan yang selama ini mengidap dunia kerja profesional kaum jurnalis di Indonesia. Selama bertahun-tahun di masa Orde Baru, media pers berada dalam hegemoni rezim negara sehingga dalam posisi terkooptasi, pelaku jurnalisme lebih banyak yang menjadi corong dari kekuasaan negara. Format sebagai corong ini antara lain ditandai dengan kebiasaan menyampaikan berita berupa pernyataan (*talking news*) pejabat publik. *Talking news* biasanya mengandung kecenderungan subyektif narasumber, sehingga mengabaikan fakta empiris secara obyektif. Format *talking news* ini membawa implikasi ke dalam sikap jurnalis yang submisif terhadap narasumber, dan lebih buruk lagi terbawa ke dalam budaya patronase yang menumbuhkan mentalitas “amplop” di kalangan jurnalis. Pembiasaan ini pula menyebabkan pelaku jurnalisme lemah dalam metode investigatif untuk menggali fakta-fakta publik secara mendalam dan komprehensif.

Dengan menempatkan dalam konteks kehidupan publik, pengembangan metode kerja dalam kegiatan profesional jurnalis dapat dipandang sebagai kegiatan kunci yang membawa implikasi kepada kehidupan publik yang ideal. Basis kehidupan warga dalam ruang publik adalah adanya informasi menyangkut fakta publik yang bersifat benar, faktual dan obyektif sehingga dapat terbentuk pendapat publik secara rasional, untuk kemudian warga dapat ambil bagian sebagai *stakeholders* dalam kehidupan publik. Dengan demikian standar profesionalisme dari media jurnalisme dilihat dengan parameter yang melekat dalam proses yang berlangsung di ruang publik.

REFERENSI

- Blumler, Jay G., (1990) “Elections, the Media and the Modern Publicity Process”, dalam Ferguson, Marjorie, ed., *Public Communication: The New Imperative, Future Direction for Media Research*, Sage Publications, London
- Brooks, Brian S., Kennedy, George, Moen Daryl R., dan Ranly, Don (1988) *News Reporting and Writing*, third edition, St. Martin Press, New York
- Cobb, Roger W dan Elder, Charles D., (1981) “Communication and Public Policy”, dalam Nimmo dan Sanders, ed., *Handbook of Political Communication*, Sage Publications, Beverly Hills
- Denton, Robert E., (1991) *Ethical Dimension of Political Communication*, Praeger Publication, New York
- Freire, Paolo, (1971) *The Pedagogy of Oppressed*, Continuum, New York

- Gurevitch, Michael dan Blumler, Jay G., (1990) "Political Communication systems and democratic values", dalam Lichtenberg, Judith, ed., *Democracy and the Mass Media*, Cambridge University Press, Cambridge
- Hennessy, Bernard, (1981) *Public Opinion, fourth edition*, terjemahan Nasution, Amiruddin (1989) *Pendapat Umum, edisi keempat*, Penerbit Erlangga, Jakarta
- Mosco, Vincent (1996) *The Political Economy of Communication*, Sage Publication, London
- Nickel, James W., (1987) *Hak Asasi Manusia, Refleksi Filosofis Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, terjemahan Arini, (1996) Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Oepen, Manfred, ed. (1988) *Media Rakyat*, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat, Jakarta
- Siebert, Fred S.; Peterson, Theodore dan Schramm, Wilbur (1956) *Four Theories of the Press*, University of Illinois Press, Urbana
- Zukin, Cliff, (1981) "Mass Communication and Public Opinion", dalam Nimmo dan Sanders, ed., *Handbook of Political Communication*, Sage Publications, Beverly Hills