

KEBEBASAN PERS: MENCARI BATAS*

Oleh Ashadi Siregar

(1)

Bagaimana kita menyikapi terbitnya ratusan surat kabar, majalah dan tabloid, atau semakin gencarnya program siaran berita dan unjuk bicara (*talkshow*) di media televisi dan radio setelah berakhirnya rezim Orde Baru? Boleh dibilang ini merupakan wujud dari euphoria “kebebasan pers”. Sembari itu pula, adanya unjuk rasa terhadap stasiun televisi bahkan pendudukan kantor koran oleh massa, dapat dilihat sebagai anti klimaks dari euphoria tersebut. Begitulah tekanan terhadap pers yang tadinya datang dari kekuasaan negara, kini beralih datang dari kekuasaan komunal massa.

Setiap tekanan terhadap media pers ataupun pekerja pers dalam menjalankan tugasnya, biasa dipandang sebagai gangguan terhadap kebebasan pers. Pandangan ini bertolak dari konsep bahwa kebebasan pers merupakan hak yang melekat pada institusi pers. Tentu saja konsep ini benar, tetapi hanya melihat separoh persoalan di antara media pers dan masyarakat. Setiap kebebasan pada dasarnya mengandung dua dimensi: BEBAS DARI kekuasaan luar, dan BEBAS UNTUK melakukan tindakan tertentu.

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 adalah 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.

Shared values dapat pula dikembangkan melalui rekayasa sosial melalui negara 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. Kontrak sosial dengan unsur pemaksa negara hanya akan memiliki efektifitas jika berada dalam kepastian hukum. Tiadanya *shared values* secara kultural, maka norma hukum akan kehilangan signifikansi manakala kekuatan pemaksa (termasuk kepastian hukum) melemah, sehingga ruang publik (*public sphere*) mengalami anomali.

(2)

Ruang hidup bagi media pers/jurnalisme menuntut landasan nilai kebebasan pers. Secara ideal normatif, nilai ini biasa ditempatkan dalam perspektif hak azasi manusia (HAM). Platform keberadaan media jurnalisme adalah sebagai pemenuhan hak dasar warga dalam kehidupan di ruang publik (*public space* dan *public sphere*). Karenanya media jurnalisme dihadirkan bukan untuk kepentingan jurnalis atau pengelolanya, juga bukan untuk kekuasaan ekonomi (internal

* Makalah disampaikan pada Diskusi Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta 26 Mei 2003. Bagian-bagian dari makalah ini berasal dari pokok pikiran yang disampaikan pada Seminar *Kebebasan Memperoleh Informasi*, Lembaga Studi Perubahan Sosial bekerjasama dengan Koalisi untuk Kebebasan Informasi, Surabaya 20 November 2001, dan Simposium *Amandemen, KKN, Pers Indonesia: Tiga Persoalan Bangsa Dewasa Ini*, Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya, Jakarta 30 Juli 2002

dan eksternal) yang menghidupi perusahaan media, atau juga bukan untuk kekuasaan politik (negara dan kelompok masyarakat) yang melingkupinya.

Kebebasan pers merupakan salah satu dimensi hak asasi manusia, yaitu hak untuk membentuk pendapatnya secara bebas dalam kaitan kehidupan di ruang publik (lihat Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia pasal 19; Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik pasal 19 dan UU RI no 39 tahun 1999 pasal 14). Ini diwujudkan dengan tersedianya informasi secara bebas dan benar bagi masyarakat. Kegiatan ini menjadi penyangga bagi terbangun dan terpeliharanya peradaban modern kehidupan manusia. Media pers dan jurnalis merupakan salah satu di antara sekian banyak pelaksana bagi nilai bersifat azasi ini.

Dengan orientasi pada pemenuhan hak warga di ruang publik, maka keberadaan media jurnalisme dapat dilihat melalui dua tingkat pendekatan, yaitu pertama secara struktural, dan kedua secara kultural. Pendekatan struktural ditujukan pada permasalahan makro, yaitu keberadaan kelembagaan (institusionalisasi) media jurnalisme di dalam struktur sosial. Dari sini institusi media jurnalisme dapat dilihat dengan dua cara, secara formal melalui norma hukum, dan secara empiris melalui praktek politik (*“real politic”*). Norma hukum dilihat dari Undang-undang yang mengimplementasikan nilai kebebasan pers. Sementara dalam praktek politik diwujudkan dari pola interaksi pelaku dari berbagai institusi publik dalam struktur sosial dalam menghadapi institusi media jurnalisme.

Adapun keberadaan media jurnalisme secara kultural dilihat pada permasalahan mikro yaitu tindakan profesional yang dijalankan oleh pelaku profesi (jurnalis). Tindakan profesional ini bertolak dari sumber moral yang mendasari profesi jurnalisme. Dengan kata lain, profesi jurnalisme digerakkan oleh nilai moral melalui tindakan profesional seorang jurnalis. Nilai moral ini selamanya terdiri atas 2 hal, bersifat formal dan empiris. Secara formal, nilai moral ini dirumuskan dalam kode etik (*canons of journalism*), yaitu aturan-aturan (*canon*) untuk standar tindakan profesional secara ideal. Sedang nilai moral secara empiris biasa disebut sebagai nilai praksis yang dapat diamati dari operasi kerja dan hasil kerja profesional. Operasi kerja dan hasil kerja dalam kaitan etis merupakan wilayah pengawasan dari lembaga ombudsman baik di lingkup asosiasi profesi jurnalisme maupun manajemen perusahaan media. Pada wilayah lain, kajian kritis atas hasil kerja profesional jurnalis biasa dilakukan oleh lembaga *media watch*, untuk memperoleh gambaran mengenai nilai moral praksis tersebut.

Demikianlah tindakan profesional yang diwujudkan atas dasar nilai moral, akan menghadirkan media jurnalisme sesuai dengan idealisme para pelaku profesi jurnalisme sebagai implementasi dari fungsi imperatif yang bertolak dari hak dasar warga masyarakat. Untuk itu diharapkan tidak ada jarak antara nilai normatif dengan nilai praksis. Kepalsuan makna profesi ditandai dengan perbedaan atau pertentangan dunia normatif dengan praksis. Dengan begitu kehadiran media jurnalisme dilihat dari nilai moral baik formal maupun empiris dalam tindakan profesional jurnalisnya. Dari sinilah dilihat bahwa tindakan profesional yang digerakkan dengan moral profesi merupakan tindakan kultural.

Aspek struktural dan kultural saling bertalian, dapat dilihat sebagai permasalahan makro dan mikro dari keberadaan media massa. Idealnya, keduanya bertemu dalam landasan yang sama, pada paradigma yang mendasarinya. Dengan begitu membicarakan idealisme media jurnalisme dari sisi etik, hukum dan politik, tidak dapat dipisahkan dari paradigma yang mendasarinya. Jika paradigma yang mendasari etik profesi jurnalisme berbeda dengan paradigma bagi norma hukum dan politik, maka pelaku profesi mengalami ketidak-sesuaian eksistensial (*“misfit”*) dalam penyelenggaraan jurnalisme.

Aspek struktural bagi beroperasinya media jurnalisme pada level makro dapat dilihat dari parameter pelaksanaan kebebasan pers melalui 3 aspek yang masing-masing terdiri atas dua sisi bersifat resiprositas yaitu:

1. Proses fakta publik menjadi informasi jurnalisme:
 - a. Sejauh mana pelaku profesi media massa terjamin dalam menjalankan kewajibannya dalam mencari fakta-fakta bersifat publik yang dapat dijadikan informasi jurnalisme.
 - b. Sejauh mana pelaku/aktor yang memiliki peran publik berkewajiban untuk memberikan fakta dibawah kewenangannya kepada pelaku profesi jurnalisme untuk dijadikan informasi jurnalisme.
2. Proses informasi jurnalisme kepada masyarakat:
 - a. Sejauh mana warga masyarakat terjamin haknya mendapat informasi publik bersifat obyektif yang tidak direkayasa oleh kepentingan pihak yang berkuasa (negara dan modal) dan pengelola media jurnalisme, melalui diversitas media jurnalisme. Untuk itu penyelenggaraan media jurnalisme tidak dapat dihentikan secara sepihak, baik oleh kekuasaan negara maupun pemodal.
 - b. Sejauh mana pihak yang berkuasa (negara dan modal) dan pengelola media massa berkewajiban untuk menyampaikan informasi publik bersifat obyektif melalui diversitas media jurnalisme.
3. Proses menyatakan pendapat masyarakat:
 - a. Sejauh mana warga masyarakat terjamin haknya untuk membentuk dan menyatakan pendapatnya, baik dalam bentuk informasi publik melalui diversitas media jurnalisme.
 - b. Sejauh mana pengelola media jurnalisme berkewajiban untuk menampung pendapat warga masyarakat.

Dari sini dapat dibayangkan bahwa operasi media jurnalisme menuntut adanya pola-pola interaksi yang bersifat bertimbal-balik/resiprositas (*reciprocity*), yang mencakup 3 komponen yaitu institusi media jurnalisme – institusi kekuasaan (ekonomi dan politik) – khalayak (publik). Hubungan resiprokal di antara komponen ini hanya akan berlangsung jika dijamin secara ideal normatif dalam ketentuan hukum. Kondisi struktural inilah yang akan menjadi landasan terselenggaranya kebebasan pers.

Seluruh aspek struktural perlu dijamin dalam suatu undang-undang kebebasan informasi (*information act*). Hal mendasar dalam undang-undang semacam ini adalah pendefinisian informasi publik yang merupakan hak publik, sehingga mengikat setiap pihak. Pendefinisian ini termasuk kategori rahasia negara dan informasi menyangkut kehidupan publik yang menjadi tumpuan bagi proses kerja untuk menyampaikan (dari sumber informasi) dan memperoleh serta menyiarkan (oleh media jurnalisme), sehingga ada kepastian mengenai hak dan kewajiban bersifat resiprokal di antara sumber informasi publik dan pelaku media. Jangan sampai terjadi kebebasan pers dianggap juga mencakup informasi personal dari ruang privat (*private space* dan *public sphere*) sebagaimana anggapan sebagian orang pers. Dengan adanya undang-undang kebebasan informasi yang mengikat berbagai komponen dalam struktur sosial, maka tidak diperlukan undang-undang yang spesifik mengatur media jurnalisme atau media pers.

Pada level mikro, azas kebebasan pers mewujudkan sebagai norma sosial yang diwujudkan dalam kode etik (*code of ethics*) dan kode perilaku (*code of conducts*) dari person-person yang menggerakkan berbagai institusi publik. Dengan kata lain, norma ini tidak hanya mengikat person media jurnalisme, tetapi juga mengikat person dalam institusi politik dan ekonomi, serta khalayak sebagai warga dari berbagai institusi sosial. Karenanya nilai kebebasan pers sebagai acuan nilai bersama dalam interaksi sosial di ruang publik akan menggerakkan proses pengwujudan fakta publik sebagai informasi jurnalisme dan pembentukan pendapat publik

(*public opinion*). Dari sini dibayangkan perlunya pula kode etik dan kode perilaku profesional dari aparaturnya, pengusaha, pelaku profesi lainnya serta khalayak di ruang publik dalam menghadapi proses informasi publik dan pembentukan pendapat publik dalam kaitan dengan kehidupan di ruang publik. Hanya dengan kode etik dan kode perilaku dari berbagai profesi di ruang publik yang berlandaskan dan berorientasi pada acuan nilai bersama menyangkut informasi dan media bebas, maka kebebasan pers dapat terwujud.

Sementara tindakan person media jurnalisme secara spesifik mengacu pada sejumlah norma profesional. Norma ini diwujudkan sebagai pasal-pasal aturan (*canon*) dalam kode etik yang menjadi acuan dalam asosiasi profesi, dan kode perilaku yang berfungsi dalam lingkup manajemen perusahaan media. Dengan norma tindakan profesional ini merupakan penjabaran paradigma yang mendasari keberadaan institusi media jurnalisme di ruang publik. Artinya untuk mengkonkritkan paradigma bagi profesi jurnalisme, pelaku profesi memerlukan aturan yang dapat menjadi acuan nilai bagi standar tindakan (kelakuan) profesionalnya.

Standar tindakan pelaku profesi pada dasarnya mencakup aspek-aspek:

1. Standar norma etik jurnalis terhadap hak warga masyarakat mendapat informasi bebas dan benar.
2. Standar norma etik jurnalis terhadap hak warga masyarakat yang rela menjadi sumber fakta/informasi.
3. Standar norma etik jurnalis terhadap hak warga masyarakat untuk menyatakan pendapatnya.

Norma profesi baik dalam kode etik maupun kode perilaku merupakan standar nilai agar jurnalis bertindak ("*does*") dan menghindari tindakan ("*don't*") yang tujuannya adalah untuk mewujudkan aspek di atas. Orientasi etis pekerja jurnalisme ini menjadi dasar bagi pekerja media jurnalisme dalam memenuhi kewajibannya dalam kebebasan pers

Pemilahan aspek struktural dengan kultural ini perlu dilakukan untuk memperjelas ranah yang perlu diatur melalui ketentuan hukum dan etik. Ketentuan perundangan-undangan kebebasan informasi hanya diperlukan untuk mengatur aspek-aspek bersifat struktural (makro), sementara yang bersifat kultural (mikro) pada dasarnya berada dalam wilayah etik. Untuk itu tidak perlu memasukkan aspek mikro (etik) ke dalam suatu undang-undang. Kalaupun ada aspek bersifat mikro yang menyentuh ke wilayah hukum, dengan sendirinya akan mengacu pada perundang-undangan yang berkaitan, seperti KUHP dan undang-undang lainnya.

Dengan demikian gangguan atau ancaman terhadap kebebasan pers dapat difokuskan dari parameter yang bersifat struktural, melalui gangguan dalam proses fakta publik menjadi informasi jurnalisme. Gangguan paling eksplisit dialami oleh media jurnalisme sebagai suatu institusi sosial manakala kekuasaan negara membuat regulasi perijinan terbit, pembredelan, menghalangi terbit, sensor, dan bentuk-bentuk tekanan atas keberadaan media jurnalisme dalam masyarakat. Selain dari kekuasaan negara, gangguan struktural dapat pula datang dari kekuasaan kolektif masyarakat (komunalisme) berupa tekanan dari kelompok warga yang menghalangi suatu media jurnalisme terbit atau beredar. Secara sederhana gangguan kebebasan pers bersifat institusional ini secara langsung akibatnya dialami oleh warga, yaitu tidak dapat memperoleh informasi yang menjadi haknya.

Ancaman dan tekanan struktural dapat berasal dari kekuasaan ekonomi, antara lain muncul dari kondisi mudahnya menerbitkan media jurnalisme (cetak), mudah pula untuk menghentikan penerbitan. Di satu sisi penghentian penerbitan oleh pemilik modal sering dilihat hanya dari kepentingan para pekerja (termasuk jurnalis) di perusahaan media bersangkutan. Tetapi sesungguhnya masalah mendasar adalah tanggungjawab dalam memenuhi hak dasar warga masyarakat untuk memperoleh media dan informasi jurnalisme. Alasan kebangkrutan

perusahaan media jurnalisme sebagai suatu institusi sosial seharusnya harus dipertanggungjawabkan secara hukum, sebagaimana halnya kepailitan yang harus diperiksa oleh lembaga yudisial. Karenanya investor yang dengan mudah mendirikan perusahaan media jurnalisme dan mudah pula menutup penerbitannya, harus dimintai pertanggungjawabannya secara hukum, dengan memeriksa seluruh kekayaan pribadinya yang masih dapat dijadikan aset untuk memenuhi kewajibannya terhadap publik. Dengan demikian penghentian terbit karena bangkrut tidak dilihat sebatas masalah pembubaran perusahaan sebagaimana diatur dalam undang-undang korporasi (UU no. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas Bab IX, misalnya), tetapi sebagai pengingkaran terhadap hak publik. Ini tentunya memerlukan diskusi lebih lanjut tentang posisi publik sebagai *stakeholder* yang berkonotasi sosial, berbeda dengan pemegang saham (*shareholder*) yang diatur dalam undang-undang.

Suatu ketentuan perundang-undangan kebebasan informasi berada dalam dataran yang memberi jaminan bagi kebebasan pers, dengan berfokus pada hak warga untuk mendapat informasi publik yang bebas dan benar. Dengan demikian 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 jurnalisme untuk memenuhi hak warga. Kewajiban ini pada pihak lain menjadi hak bagi media pers yang harus dijamin pula untuk mendapat informasi secara bebas dan benar, secara resiprokal sumber informasi publik yang tidak tergolong sebagai rahasia negara berkewajiban untuk memenuhi hak media untuk memproses informasi tersebut, sebagai kewajibannya untuk memenuhi hak warga. Kaidah hak tolak untuk melindungi sumber informasi misalnya, dapat dilihat rasionalenya dari sini.

(3)

Konsep kebebasan pers (*feedom of the press*) perlu dibedakan dari pers bebas (*free press*). Kebebasan pers adalah norma yang menjadi *shared values* dalam ruang publik. Sedang pers bebas adalah kondisi yang melandasi keberadaan institusi pers yang memberi jaminan bagi otonomi dan independensi institusi pers dalam menjalankan fungsi sosialnya. Kebebasan pers adalah sebutan untuk norma yang menjamin hak warga guna memperoleh dan menyampaikan informasi sebagai dasar dalam membentuk dan menyatakan sikap dan pendapat, baik dalam konteks masalah publik maupun kultural. Untuk itu diperlukan media massa sebagai lembaga (institusi) kemasyarakatan, yang menjalankan fungsi imperatif dari kepentingan warga atas informasi publik.

Kaidah kebebasan pers sering disalah artikan dengan menganggap berlaku untuk seluruh informasi yang dijadikan informasi media massa. Untuk itu perlu dipahami pengertian dasar yang membedakan kebebasan pers dari kebebasan ekspresi (*freedom of the expression*). Dari sini dikenal pula sebutan hak mengetahui (*right to know*) dan hak menyatakan (*right to express*). Kedua dimensi ini merupakan implementasi dari hak dasar bagi warga, tetapi memiliki signifikansi kontekstual yang berbeda. Kebebasan pers berkonteks kepada hak publik memperoleh informasi tentang kehidupan publik, sedang kebebasan ekspresi berkonteks kepada hak publik dalam kehidupan kultural.

Banyaknya bermunculan tabloid dan majalah yang mengutamakan informasi fakta personal, mistik dan eksploitasi tubuh perempuan, bukan berarti pers *kebablasan* dalam menjalankan kebebasan pers. Itu adalah fenomena komodifikasi yang lumrah dalam mekanisme pasar. Sebagai produk budaya populer yang mengambil bentuk media cetak dan program siaran televisi, materi informasi yang disampaikan tidak berkaitan dengan kegiatan di ruang publik. Persoalan dari media semacam ini menyangkut kebebasan ekspresi yang diwujudkan melalui

komoditas pasar. Masalah kebebasan ekspresi yang berada dalam lingkup hak berkreasi warga dalam kehidupan kultural, memerlukan pembahasan tersendiri.

Sedangkan kebebasan pers melalui media pers atau biasa disebut media jurnalisme, 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 publik. 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.

Kebebasan pers bukan hanya menyangkut keberadaan media pers, tetapi juga mencakup suatu rantai dalam proses demokrasi. Sekaligus keberadaan institusi pers bebas dilihat akuntabilitas sosialnya dalam konteks proses ini. Adapun proses demokrasi mencakup: 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*).

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 (*public policy*), baik berupa keputusan maupun tindakan-tindakan pejabat publik dalam melayani warga masyarakat. lebih jauh sebagai dasar dari kebijakan dalam memberikan pelayanan publik (*public service*). Muara dari seluruh proses ini adalah pelayanan publik dan akuntabilitas (*accountability*) atau pertanggungjawaban, sebagai ciri dari birokrasi publik (pemerintahan) dalam norma demokrasi.

(4)

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 sebagai bagian (*sharing*) dalam kehidupan publik. Dengan demikian akuntabilitas atau pertanggungjawaban dari media jurnalisme dilihat dengan parameter yang melekat dalam proses yang berlangsung di ruang publik.

Dinamika ruang publik dapat dilihat dari posisi warga masyarakat sebagai warga yang disentuh atau merespon kekuasaan dari 3 ranah kekuatan, yaitu dalam lingkup kekuasaan kekuatan negara (*state*), dalam lingkup kekuatan kapitalisme pasar (*market capitalism*), dan kekuatan kolektif sosial (*communalism*). Sebagai konsumen kekuasaan negara warga disentuh atau merespon kebijakan negara (*public policy*). Sementara dalam menghadapi kekuasaan kapitalisme pasar, warga masyarakat sebagai konsumen, yang dicerminkan dari nilai ekonomis warga bagi produsen dalam konteks kapitalisme. Dalam konteks kekuatan kolektif warga masyarakat menjadi massa yang kehilangan posisi personal, dikalahkan oleh homogenisasi yang berlangsung dalam kolektivisme.

Ruang publik diharapkan dapat menjadi zona bebas dan netral yang di dalamnya berlangsung dinamika kehidupan warga secara personal, bersih dari kekuasaan negara, pasar dan kolektivisme (komunalisme). Dengan kata lain, idealisasi kehidupan publik adalah pada kehidupan warga masyarakat, dalam proses interaksi personal atas dasar kultural. Ciri dari interaksi semacam ini berdasarkan 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). Kekerasan dapat terjadi secara personal, atau institusional oleh negara maupun kolektivisme dalam masyarakat. Disini lahir fungsi imperatif media pers, sebagai perpanjangan/ekstensi dari ruang publik tersebut.

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 sepanjang Orde Baru, warga hidup bukan atas dasar *shared values*, tetapi atas dasar ketakutan pada kekuasaan negara yang dijalankan dalam kekerasan struktural militerisme. Terbatasnya institusi sosial yang memiliki otonomi dan independensi, serta tiadanya *shared values* atas dasar nilai kultural bagi warga secara personal maupun instusional menjadikan ruang publik yang anomali.

Implementasi *civil society* pada satu pihak adalah dijauhkannya kekuasaan negara 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.

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 pers tidak 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, maka 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.

(5)

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 publik (*public accountability/PA*) dapat dikembangkan, agar media massa di Indonesia dapat ambil bagian dalam proses *civil society*.

Landasan akuntabilitas publik sering dibicarakan dalam kaitan dengan fungsi institusi negara. Kaidah akuntabilitas merupakan implikasi dari pengurusan kelembagaan secara baik (*good governance/GG*), merupakan landasan keberadaan dari setiap institusi yang berada dan menjalankan fungsi dalam ruang publik. Dengan begitu akan mengikat lembaga-lembaga masyarakat/non pemerintah (LSM/NGO). Institusi media pers yang menjalankan fungsi imperatif untuk memenuhi hak publik, dengan sendirinya berkewajiban pula menjalankan kaidah GG dan PA.

Tetapi seberapa banyakkah LSM 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 GG dan PA. 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 PA dan GG suatu LSM dan media pers berbeda dengan institusi negara. Namun karenanya semua bertolak dari *shared values* atas hak warga di ruang publik maka kaidah PA dan GG memiliki substansi yang sama. Bahwa keberadaan suatu institusi adalah untuk memenuhi hak publik, karenanya adalah untuk menjalankan fungsi imperatif untuk publik, tidak untuk kepentingan (*interest*) pejabat atau pengelola institusi dimaksud. Ini juga berlaku untuk setiap institusi di ruang publik yang menggolongkan diri dalam fungsi "*pro bono publico*" (demi kemaslahatan publik).

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, dengan 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. Asumsi dasar undang-undang kebebasan informasi adalah pada dasarnya semua informasi publik bebas untuk diakses oleh publik, kecuali untuk jenis informasi yang didefinisikan secara eksplisit sebagai rahasia negara dan hak personal yang dinyatakan tertutup. Sebaliknya undang-undang kerahasiaan negara akan mengasumsikan seluruh informasi sebagai tertutup kecuali yang dinyatakan dapat diakses secara terbuka oleh publik. Akan lebih cilaka jika perkecualian ini tidak didefinisikan secara eksplisit, tetapi dengan menurunkannya pada ketentuan pemerintah.

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 agar dirumuskan sebagai pengaturan atas jaminan hak publik untuk menggunakan media.

(6)

Dengan dasar informasi publik yang bebas dan benar, melahirkan logika bagi kaidah *public accountability* dan *good governance* dalam penyelenggaraan media pers. Konsekuensi lebih lanjutnya adalah perlunya kehadiran lembaga pengawasan media (*media watch*) dan *ombudsman*. Lembaga *media watch* berfungsi sosiologis dalam masyarakat, pada dasarnya bersama-sama masyarakat menghadapi media secara kritis untuk menilai azas kebenaran yang harus dijalankannya sebagai perwujudan kewajibannya. Dengan kata lain, khalayak didik untuk bersikap secara kritis dalam menghadapi informasi pers, agar dapat menilai di satu pihak sejauh mana informasi bersifat benar dan obyektif, dan di pihak lain dapat mengenali suatu informasi yang mengandung *vested interest* pengelola media maupun kepentingan kekuasaan yang meng“*intruding*” alam pikiran publik. Kritik dari lembaga *media watch* diharapkan memaksa pengelola media pers menjalankan fungsi imperatifnya dalam kaidah *public accountability* terhadap publik.

Sedangkan *ombudsman* memiliki fungsi bersifat *built-in* dalam organisasi manajemen perusahaan pers dan asosiasi profesi pers, untuk menilai sejauh mana media menggunakan haknya berupa kebebasan untuk memproses informasi publik. Untuk itu kebebasan media diwujudkan dalam standar prosedur yang tercakup dalam kode etik (*code of ethics*) yang lingkupnya dalam asosiasi profesi media, dan kode perilaku (*code of conducts*) dalam lingkup manajemen organisasi media. Secara teknis fungsi instansi *ombudsman* adalah untuk menjaga fungsi imperatif dijalankan dengan kaidah *good governance*.

Lembaga *media watch* dan *ombudsman* kiranya sebagai faktor yang penting dalam menjaga profesionalisme pelaku media pers. Tetapi yang tidak kalah pentingnya tentulah dari kalangan media pers sendiri untuk menjalankan kaidah akuntabilitas dan *good governance*. Tetapi bagaimana kita bisa berharap? Dari lebih 30 asosiasi profesi pers yang ada saat ini di Indonesia, perlu dipertanyakan sejauh mana telah menggariskan *code of ethics* dalam konteks fungsi imperatif terhadap hak publik, dan menerapkan dalam penilaian oleh *ombudsman* (majelis kehormatan profesi) terhadap anggotanya? Begitu pula, dari ratusan media pers yang bermunculan dalam era reformasi, mungkin tidak lebih 5 (lima) organisasi/perusahaan pers yang telah merumuskan *code of conducts* sebagai acuan dalam menilai standar kerja profesional personelnya. Dari yang sudah punya *code of conduct* pun masih perlu dilihat lagi fungsi dan efektivitas instansi *ombudsmannya*. Sedang yang tidak pernah mengenal *code of conducts*,

terlalu jauhlah membayangkan adanya *ombudsman*.

Keberadaan media pers dalam era reformasi boleh disebut mengalami anomali yaitu ketiadaan *shared values*, terimbas dari anomali yang menggerakkan institusi dan person di ruang publik. Tumbuhnya *shared values* secara kultural memerlukan proses panjang. Dari pangkalnya, masih tandatanya apakah nilai tentang hak publik merupakan inti dari *shared values* yang akan diinternalisasikan? Jika ini sebagai induk dari setiap nilai di ruang publik, maka kaidah PA dan GG akan menjadi landasan keberadaan setiap institusi dalam menjalankan fungsi publik. Berikutnya, dalam mengembangkan nilai sosial di ruang publik diperlukan rekayasa sosial melalui ketentuan dan kepastian hukum. Untuk itu secara normatif diharapkan sebagai prioritas adanya kaidah hukum yang menjamin hak publik untuk mendapat informasi benar dan obyektif yang diproses dalam landasan kebebasan pers. Dengan kaidah hukum semacam ini fungsi imperatif dari media pers menjadi lebih tegas, tetapi sekaligus membawa konsekuensi terhadap kewajiban media pers dalam menjalankan kaidah PA dan GG.

Secara teknis, institusi dan person sebenarnya dapat ikut ambil bagian dalam mengembangkan *shared values* dimulai secara sosial baru kemudian secara hukum. Upaya secara sosial dilakukan manakala ada keberatan atas isi media pers, secara langsung mengajukan tuntutan kepada media yang bersangkutan agar *ombudsman* setempat memeriksa standar kerja dan kebenaran hasil kerja dari pekerja media tersebut. Jika organisasi media tidak memiliki *ombudsman* dalam manajemennya, maka pemimpin redaksi dapat meminta asosiasi profesi dimana personelnya bergabung untuk memeriksa dalam azas kebenaran dan obyektivitas yang melandasi profesi jurnalisme.

Dengan proses sosial semacam ini diharapkan akan bertumbuh penghargaan kepada *shared values* tentang hak publik dalam kaitan kebenaran dan obyektivitas. Begitu pula kedudukan nilai kerja dan instansi penilai standar kerja sebagai inti dari kaidah *good governance* di lingkungan media pers akan bertumbuh. Manakala proses secara sosial ini tidak memuaskan, mungkin karena instansi *ombudsman* di lingkungan pers tidak punya kredibilitas, dianjurkan pihak yang merasa dirugikan oleh pemberitaan pers menuntut secara hukum, baik sebagai aduan (pidana) maupun gugatan (perdata). Kasus-kasus yang terbuka dalam tuntutan warga masyarakat terhadap media pers akan sangat signifikan dalam mengembangkan *shared values* dalam konteks kebebasan pers. Karenanya perdamaian di bawah meja yang sering terjadi dalam tuntutan terhadap pers, bagi kaum pengacara mungkin sangat lazim, tetapi sama sekali tidak memberi kontribusi dalam proses kultural. Dalam internalisasi nilai, makna salah dan benar sangat diperlukan sebagai bagian dalam pendidikan kewargaan (*civic education*) untuk landasan dalam *civil society*.