

OTONOMI DAERAH DAN MEDIA MASSA*

Oleh Ashadi Siregar

(1)

Pengertian otonomi tidak dapat dipisahkan dari independensi. Otonomi adalah “bebas untuk”, sementara independensi adalah “bebas dari”. Otonomi daerah dapat diapresiasi sebagai transformasi penyelenggaraan negara yang tadinya bersifat sentralistik dan *top-down*, kepada sistem penyelenggaraan negara yang berbasis pada daerah. Dengan gambaran semacam ini, pemerintahan lokal (daerah propinsi dan kabupaten/kota) dipandang sebagai entitas ruang publik yang memiliki tingkat independensi secara relatif dari pemerintahan nasional. Sifat relatif dari tingkat independensi ini belum menemukan bentuk, masih bersifat tarik-ulur antara pemerintah lokal dan nasional, bahkan antara entitas propinsi dengan entitas kabupaten di dalam lingkungnya masing-masing.

Dalam upaya mencari-cari batas independensi ini, ruang publik suatu daerah dilihat sebagai domain negara dalam lingkup tertentu, dan pasar yang dapat menjadi sumber kekayaan. Karenanya dalam konsep ini otonomi diartikan sebagai tingkat independensi institusi negara pada level daerah untuk mengambil kemanfaatan atas aset ekonomi yang ada di wilayah, atau berusaha menarik sebanyak mungkin aset ekonomi dari luar untuk masuk ke wilayahnya (untuk nantinya diambil kemanfaatannya). Aset disini dapat berupa kekayaan alam, institusi ekonomi (industri produksi dan manufaktur), dan manusia yang memiliki potensi ekonomi.

Dengan demikian otonomi daerah merupakan interaksi insitusi negara (politik) dan pasar (ekonomi) di ruang publik. Dari cara pandang dengan pendekatan ekonomi-politik semacam ini dengan sendirinya mengabaikan dimensi lain dalam ruang publik yaitu dimensi kultural. Pengertian kultural disini bukan semata-mata produk semacam artefak atau karya kreatif, tetapi lebih luas yaitu acuan nilai bersama (*shared values*) yang memberi pemaknaan terhadap realitas interaksi antar warga.

Dimensi politik dan ekonomi di ruang publik pada dasarnya bergerak melalui kehidupan warga masyarakat dalam entitas daerah administratif. Disini dimensi kultural perlu diperhitungkan, sebab ruang publik pada tataran kehidupan sosial adalah suatu interaksi antar warga atas dasar acuan nilai bersama. Sebaliknya kehidupan sosial yang mengabaikan dimensi kultural akan memunculkan interaksi bersifat anomali. Dalam prakteknya, dapat terjadi bahwa paradigma yang dijalankan tetap bersifat sentralistik dan *top-down*. Jadi hanya melanjutkan paradigma rezim sebelumnya, hanya sekarang dalam lingkup lokal.

Selain itu entitas ruang publik lokal ini dapat pula bersifat anomali dari konteks kehidupan kultural yang bersifat nasional. Dengan dalih identitas daerah, ruang publik diisi dengan prinsip-prinsip yang mengabaikan toleransi terhadap keberagaman yang menjadi landasan kehidupan nasional, atau menjauhi prinsip-prinsip universal kemanusiaan. Dimensi kultural ruang publik dalam entitas daerah akhirnya menjadi bersifat monolitik dengan ideologi fasisme, dalam setting etnisitas atau keagamaan. Sehingga entitas daerah bukan sebagai proses untuk memperkaya kehidupan kultural negara bangsa, melainkan untuk keluar dari integrasi entitas negara bangsa Indonesia.

Dari sini bersamaan dengan semakin kuatnya institusi politik (negara dan masyarakat) serta institusi ekonomi dalam basis entitas daerah, yang tidak kalah pentingnya di ruang publik adalah upaya membangun institusi kultural yang bergerak atas

* Pokok pikiran disampaikan pada Seminar Nasional *Membangun Reputasi Pemerintahan pada Era Otonomi Daerah Melalui Aspek Komunikasi, Manajemen dan Administrasi*, Universitas Prof.Dr.Moestopo (Beragama), Jakarta 15 Februari 2003

dasar nilai-nilai yang dapat menyangga kehidupan publik yang menghargai keberagaman kultural baik dalam setting etnisitas maupun keagamaan. Institusi politik dan ekonomi selamanya bertujuan pragmatis jangka pendek dalam interaksi antar warga, sementara institusi kultural berorientasi jangka panjang, yaitu membangun manusia dalam konteks pewarisan antar generasi (*heritage*) nilai-nilai.

Dengan begitu ruang publik dalam konteks otonomi daerah perlu dilihat dari keberadaan dan fungsi-fungsi kultural institusi publik yang menjadi lingkungan kreatif bersifat lokal dalam proses mediasi sehingga melahirkan diversitas wacana produk kultural. Sekaligus dalam proses otonomi daerah, kiranya perlu dipertimbangkan untuk mewujudkan *civil society* dalam ruang publiknya. Reformasi pada level nasional boleh jadi sudah mati, tetapi melalui ruang publik di daerah otonom, paradigma *civil society* perlu dihidupkan.

Demikianlah otonomi dapat dilihat sebagai keberadaan komunitas masyarakat sebagai suatu entitas yang memiliki dinamika ke dalam dan ke luar. Suatu entitas masyarakat pada hakekatnya terbentuk atas komponen-komponen yang berbeda landasan dan orientasi politik, ekonomi dan kulturalnya. Inilah yang menjadi asumsi dalam pendekatan multi-kultural. Dengan kata lain, pendekatan multi-kultural diperlukan sebagai dasar dalam menghadapi entitas daerah, dengan bertolak dari perbedaan berbagai komponen warga atas dasar politik, ekonomi dan kultural dalam integrasi negara bangsa.

(2)

Masalah mendasar yang perlu dihayati oleh pengelola media massa di Indonesia adalah kondisi multikultural dalam ruang publiknya. Kondisi multi-kultural merupakan fokus penting di berbagai negara, sehingga pemerintah dan berbagai lembaga swadaya masyarakatnya memiliki perhatian dan kebijakan yang serius dalam strategi kultural. Pendekatan multi-kultural berkembang untuk menghadapi masalah-masalah di berbagai negara multi-bangsa (*multi-nation states*) atau negara banyak-suku (*poly-ethnic states*) mengingat varian komposisi warga masyarakatnya.

Kondisi multi-kultural ini merupakan faktor yang menjadikan suatu komunitas negara sangat rentan (*vulnerable*) karena adanya ancaman potensi konflik sosial. Sering kondisi rentan ini dipersalahkan kepada media massa yang dianggap menyuburkan konflik. Persoalannya dapat dilihat secara luas, sebab media massa pada dasarnya menyampaikan informasi yang berasal dari ruang publik, untuk dikembalikan ke ruang publik pula. Boleh jadi kesadaran tentang multi-kultural masih rendah, sebab dalam skala makro juga belum ada strategi yang diwujudkan sebagai kebijakan negara dengan pendekatan multi-kultural. Baru dari sini kemudian pendekatan multi-kultural menjadi dasar orientasi bagi institusi-institusi sosial, seperti institusi pendidikan, bisnis, partai politik, dan lainnya.

Strategi otonomi ke dalam berdasarkan pendekatan multi-kultural ditandai dengan pengelolaan kehidupan warga dalam dimensi politik, ekonomi dan kultural dengan menjaga agar tidak terjadi dominasi dari pihak yang lebih besar terhadap yang lebih kecil. Besar (mayoritas) dan kecil (minoritas) disini ada kalanya berdasarkan jumlah, tetapi dapat juga dilihat atas ketimpangan struktural, melalui akses dan penguasaan kekuasaan (*power*) dalam politik, ekonomi atau kultural. Secara sederhana adalah melihat adanya kondisi struktural dengan komponen yang berada dalam posisi kuat (*powerful*) dan lemah (*powerless*).

Dengan demikian strategi otonomi daerah adalah pengelolaan kepentingan berbagai komponen yang berbeda, dengan orientasi setiap komponen berada dalam proses “*win-win*” dalam setiap perebutan peluang di ruang publik. Masalah sosial yang sering muncul adalah saat komponen yang *powerless* untuk waktu yang lama, biasanya akan

menggunakan cara-cara brutal akibat alam pikiran “amuk” saat merasa tekanan atau ketertindasan tidak dapat ditanggulangi.

Lebih jauh dinamika otonomi ke dalam di satu pihak dilihat untuk kepentingan komponen bersangkutan, dan di pihak lain ditempatkan dalam kepentingan integral dalam daerah. Adapun dinamika ke luar adalah saat entitas daerah menghadapi arus politik, ekonomi dan kultural yang datang dari luar, baik bersifat horisontal maupun vertikal. Arus horisontal datang dari entitas daerah lain yang sejajar, sedangkan arus vertikal datang dari entitas yang lebih luas, seperti nasional dan global.

Dengan begitu parameter sosiologis bagi keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari kualitas ruang publik dengan komponen-komponen di dalamnya, sejauh mana pemerintah setempat mampu mengelola perbedaan di dalamnya dalam prinsip “win-win” sehingga interaksi warga dapat berlangsung secara harmoni. Sebaliknya, konflik horisontal yang berlangsung antar komponen dapat dipandang sebagai indikator gagalnya strategi otonomi daerah.

Kehidupan publik sering dilihat hanya dari posisi warga masyarakat sebagai konsumen dalam dua ranah, yaitu dalam lingkup kekuasaan negara, dan dalam lingkup pasar. Sebagai konsumen kekuasaan negara warga merespon kebijakan dan pelayanan negara (*public policy and public service*). Sementara sebagai konsumen pasar, dicerminkan dari nilai ekonomis warga bagi produsen.

Pandangan dikhotomis ini mengabaikan kenyataan lainnya, yaitu adanya ranah publik yang diharapkan dapat menjadi zona bebas dan netral yang di dalamnya berlangsung dinamika kehidupan yang bersih dari kekuasaan negara dan pasar. Dengan kata lain, orientasi kehidupan publik adalah pada kehidupan warga masyarakat, dalam proses interaksi atas dasar kultural. Ciri dari interaksi semacam ini adalah tawar menawar (negosiasi) dengan diskusi publik (*public discussion*) atas dasar rasionalitas dan kecerdasan, bukan atas dasar kekerasan (kekuatan fisik maupun psikologis) baik oleh negara maupun masyarakat.

Adapun dinamika kehidupan publik dapat dibedakan dari paradigma yang dominan, apakah bertolak dari kekuasaan negara dan pasar, ataukah dari daya dorong kehidupan warga masyarakat. Paradigma pertama yang bersifat *top-down* menjadi ciri dari penyelenggaraan politik negara Orde Baru. Paradigma kedua bersifat *bottom-up* dengan dinamika kehidupan publik sebagai basis dari setiap penyelenggaraan negara dan pasar.

Selama Orde Baru, pada satu pihak kekuasaan negara dijalankan dengan cara korporatisme untuk menjadikan setiap institusi masyarakat kehilangan daya hidup (elan vital)nya. Pada pihak lain dalam politik ekonomi, pasar mengalami distorsi dengan ekonomi KKN dan perkomplotan yang mengabaikan transparansi dan akuntabilitas. Kerusakan yang ditimbulkan dalam bidang ekonomi dapat dirasakan secara langsung. Tetapi keparahan dalam krisis ekonomi ini belum setanding dengan yang terjadi pada tataran publik, yaitu tiadanya institusi sosial yang memiliki otonomi dan independensi.

Otonomi dan independensi pada satu sisi, diwujudkan dengan kehidupan publik yang bebas, tidak digerakkan oleh arus dominasi kekuasaan negara maupun pasar. Pada sisi lain, bersumber dari nilai kultural yang menghargai kehidupan manusia, empati dan toleransi, yang digerakkan atas dinamika dalam kehidupan warga masyarakat. Ranah publik dengan dinamika kultural semacam inilah yang dihancurkan selama Orba. Dalam arus utama (*mainstream*) Orba, institusi sosial digerakkan atas dominasi kekuasaan negara. Tetapi beruntungnya, di dalam kehidupan publik tetap berkembang kantong-kantong marjinal yang memelihara otonomi dan independensi. Daya hidup berbagai kantong marjinal ini, dikenal sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tidak menggantungkan diri pada kekuasaan negara dan pasar, diharapkan dapat menjadi modal dasar dalam membangun masyarakat negara dengan basis *civil society*.

Civil society merupakan format baru yang perlu diwujudkan, dapat dimulai dari paradigma yang menggerakkan dinamika kehidupan publik yang berbasiskan nilai kultural. Nilai kultural ini merupakan pemaknaan atas setiap kegiatan dalam ranah publik. Ini dapat dilihat dengan dua cara, pertama secara negatif yaitu dominasi dan monopoli kekuasaan negara dan pasar harus dijauhkan dari kehidupan warga masyarakat, dan kedua secara positif berorientasi pada kemanusiaan dari kehidupan warga masyarakat itu sendiri. Dengan kata lain, setiap institusi sosial memiliki otonomi dan independensinya dalam orientasi kepada harkat kemanusiaan warganya.

Membangun *civil society* pada dasarnya adalah membalik arus utama yang tadinya dari kekuasaan negara dan pasar ke warga, menjadi arus dari warga ke kekuasaan negara dan pasar. Untuk itu diperlukan ranah publik yang secara relatif memiliki otonomi dan independensi, yang di dalamnya berlangsung kegiatan kultural dalam berbagai aspek kehidupan warga masyarakat yang dapat fungsional sebagai variabel bagi kekuasaan negara dan pasar. Dari sini keberadaan dan fungsi media massa perlu ditempatkan.

(3)

Keberadaan media massa tidak terlepas dari kualitas masyarakat yang melingkupinya. Media massa khususnya media pers/jurnalisme berfungsi bagi person pada tataran institusional, yaitu dalam keberadaannya sebagai bagian (warga) dari suatu institusi sosial (politik, ekonomi dan kultural). Dalam menjalankan fungsinya untuk menyediakan informasi bagi person-person yang berada dalam berbagai institusi sosial, media massa hadir sebagai institusi sosial, dilekati dengan fungsi yang harus dijalankannya dalam sistem sosial.

Keberadaan dalam sistem sosial ini melahirkan pengelola media sebagai aktor sosial yang harus menjalankan fungsinya sesuai dengan harapan (*expectation*) dari masyarakat. Harapan inilah yang menjadi pendorong dalam menformat fungsi yang harus dijalankan oleh media massa sebagai institusi sosial. Ia dapat berupa dorongan psikologis, tetapi yang tak kalah pentingnya adalah dorongan sosiologis. Jika dorongan pertama membawa seseorang ke dunia dalam (*inner world*) yang bersifat subyektif, maka dorongan kedua membawa seseorang ke dunia luar yang bersifat empiris obyektif. Media massa akan mensuplai masyarakatnya untuk dapat memasuki dunia yang dipilihnya. Materi informasi fiksional semacam musik akan membawa penggunanya ke dunia subyektif, sedang materi faktual seperti berita (*news*) digunakan sebagai dasar memasuki dunia sosial empiris.

Pilihan seseorang akan informasi ditentukan oleh posisinya dalam sistem sosial. Informasi selamanya memiliki fungsi pragmatis bagi penggunanya. Seseorang yang memiliki peran dalam sistem sosial, secara hipotetis dapat dibayangkan akan lebih memerlukan materi informasi faktual. Karena dengan informasi faktual ini dia menempatkan dirinya dalam interaksi sosial. Sebaliknya, semakin tidak berperan seseorang dalam kehidupan sosial, dengan sendirinya relatif dia tidak memerlukan informasi faktual. Ini kiranya dapat menjelaskan mengapa informasi hiburan lebih banyak peminatnya. Sebab struktur masyarakat bersifat elitis dalam peran sosial. Dengan kata lain, elite sosial adalah person yang memiliki peran dalam kehidupan sosial dalam skala tertentu. Skala lingkup kehidupan sosial dengan peran seseorang di dalamnya akan menentukan tipe informasi yang relevan baginya.

Dorongan seseorang akan informasi bisa juga karena pembiasaan (*conditioning*) dari dinamika sosial di luar dirinya. Jika bertahun-tahun hanya memperoleh tipe informasi tertentu, maka kebutuhannya akan informasi akan terformat, seolah-olah hanya seperti yang biasa diterimanya. Atau peran sosial seseorang dapat dijalankan tanpa landasan dunia empiris obyektif. Kekuasaan yang hegemonik misalnya, pada dasarnya menyebabkan

seseorang tidak memerlukan informasi faktual, sebab keputusan-keputusannya dapat dijalankan secara instruksional bersifat paksaan (*coercion*).

Era Orde Baru ditandai oleh struktur sosial dengan kekuasaan negara bersifat hegemonik dan korporatis ala fasisme. Seluruh hubungan institusional secara vertikal berdasarkan pola pusat dan periferi, dengan pelumpuhan daya periferi. Dalam politik misalnya dijalankan prinsip massa mengambang, sehingga peran politik dijalankan secara elitis, dan elite politik dikendalikan secara sentralistis dan bersifat *top-down*. Di satu pihak informasi bagi elite sosial disediakan secara tertutup dalam institusi masing-masing yang sudah terkooptasi dalam sistem negara korporatis. Pada pihak lain, informasi faktual media massa difilter untuk kepentingan penguasa negara. Dengan begitu sebenarnya fungsi pragmatis media massa bagi elite ini tidak dirasakan perlunya, sebab dalam menjalankan peran sosialnya, cukup menunggu instruksi dari atasan masing-masing. Pengurus komcat (komisaris kecamatan) organisasi politik misalnya, menerima pesan dari pengurus lebih tinggi; pengurus ormas idem, bahkan Menteri selalu menunggu petunjuk Bapak Presiden.

Setelah Era Reformasi, diharapkan struktur yang bersifat hegemonik dan korporatis sudah hilang, digantikan dengan struktur demokratis. Demokrasi mengandung makna independensi dan otonomi dari berbagai institusi sosial dalam kehidupan negara. Dengan kata lain, negara disangga oleh berbagai institusi yang memiliki tingkat kebebasan dan otonomi yang memiliki saling ketergantungan satu sama lain. Setiap ketergantungan antar institusi ini dilandasi oleh proses negosiasi sosial.

Setiap institusi sosial pada dasarnya digerakkan oleh warga masyarakat yang memiliki peran di dalamnya. Peran sosial seseorang dapat dilihat dalam proses negosiasi ini dalam mencapai konsensus sebagai landasan setiap kerjasama. Kehidupan negara dalam prinsip otonomi daerah ditandai dengan negosiasi elite yang menjalankan institusi negara pada tingkat pusat, dengan elite dari institusi-institusi pada tingkat daerah. Hasil dari daerah misalnya, tidak dapat secara sepihak dan sewenang-wenang disedot ke pusat oleh BAPPENAS dan departemen kabinet regim negara yang bercokol di pusat. Dari sini pula dorongan bagi prinsip akuntabilitas publik (*public accountability*) dalam kehidupan negara, sebab negosiasi hanya dapat berlangsung dalam kondisi saling mempercayai. Faktor kredibilitas menjadi prasyarat bagi setiap elite yang terlibat dalam proses sosial.

Jika diringkas, seluruh proses sosial dalam tataran demokratis adalah negosiasi sosial, akuntabilitas setiap institusi negara, dan kredibilitas personal setiap elite sosial dalam kehidupan negara. Dalam latar semacam inilah kehadiran media pers (media jurnalisme) merupakan *conditio sine qua non*. Seluruh proses sosial dalam kehidupan negara hanya akan dapat berjalan jika disangga oleh kehadiran media jurnalisme yang menyediakan informasi faktual yang relevan dalam kehidupan sosial.

Tentunya hanya media pers bebas dan memiliki otonomi yang dapat berfungsi dalam kondisi ini. Pers Pembangunan ala Orde Baru dengan platform *top-down* dengan sendirinya tidak punya tempat, bahkan akan mengganggu dalam proses negosiasi sosial. Pers dituntut untuk mampu menyampaikan fakta sosial secara obyektif, sehingga harus dapat dibedakan dengan tegas antara media pers sebagai institusi sosial dengan media pers yang menjalankan fungsi partisan. Informasi sepihak pada dasarnya bersifat instruksional, tidak dapat membukakan kemampuan personal dalam menilai fakta sosial. Informasi faktual menjadi bahan baku bagi setiap elite sosial dalam menentukan posisi dalam proses negosiasi sosial.

Di satu pihak kehidupan demokrasi menuntut kredibilitas elite yang memiliki peran sosial. Pada pihak lain, menjadi tuntutan yang mutlak kredibilitas media pers/jurnalisme. Tanpa kredibilitas dari elite sosial dan media pers, seluruh proses sosial akan terganggu. Dengan demikian, media pers perlu “mengintai” *track record* setiap elite untuk menilai kredibilitasnya. Transparansi dari kehidupan publik dan moralitas elite menjadi bagian

tidak terpisahkan dalam penilaian atas kredibilitas. Sebaliknya, hal yang sama juga berlaku dalam menilai keberadaan media jurnalisme. Pengawasan media (*media watch*) merupakan kegiatan yang tidak terpisahkan untuk menilai kredibilitas media jurnalisme.

Era Reformasi diharapkan akan mengubah konfigurasi masyarakat sekaligus kualitas personal elite sosial. Secara makro, otonomi daerah akan menggerakkan berbagai institusi sosial yang ada di suatu wilayah. Tumbuh dan berkembangnya institusi sosial yang memiliki independensi dan otonomi akan memunculkan elite sosial dalam peran institusionalnya masing-masing. Lingkup dan skala perannya akan menentukan tingkat negosiasi sosial yang harus dijalankannya. Pada situasi ini dia akan memerlukan informasi faktual yang relevan dan obyektif.

(4)

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 *public accountability* dapat dikembangkan, agar media massa di Indonesia dapat ambil bagian dalam proses *civil society*.

Landasan akuntabilitas sosial 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 dalam ruang publik. Dengan begitu akan mengikat lembaga-lembaga swadaya masyarakat/non pemerintah (LSM/NGO). 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 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 *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* suatu LSM dan media pers berbeda dengan institusi negara. Namun karenanya semua bertolak dari *shared values* atas hak warga di ruang publik maka kaidah *public accountability* dan *good governance* 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.