

# BEBERAPA MASALAH DALAM PENGEMBANGAN PERS YANG BEBAS DAN BERTANGGUNG JAWAB

SUKANTO\*

## PENDAHULUAN

Jika kita mengamati perkembangan kehidupan pers, khususnya mengenai pelaksanaan kebebasan pers di negara kita akhir-akhir ini, diperoleh kesan bahwa pelaksanaan kebebasan pers masih menghadapi berbagai masalah yang rumit. Masalah yang dihadapi itu bukan hanya masalah intern dalam kehidupan pers sendiri, melainkan juga menyangkut hubungan pers dengan pemerintah dan masyarakat. Kasus-kasus yang masih sering dijumpai, seperti konflik antara pers dan pemerintah serta antara pers dan masyarakat, yang mengakibatkan pembredelan dan diajukannya pers ke depan pengadilan, dapat dipandang sebagai gejala masih terdapatnya permasalahan dasar dalam kehidupan pers kita.

Rumitnya pelaksanaan kebebasan pers tersebut, antara lain karena pengertian tentang pers itu sendiri, termasuk pengertian tentang kebebasan pers, masih simpang-siur belum ada kesatuan pendapat. Kesimpangsiuran pengertian pers itu juga menimbulkan kekaburan pada fungsi pers, sehingga membawa pengaruh yang kurang baik dalam interaksi antara pemerintah, pers dan masyarakat.<sup>1</sup> Di samping itu, di dalam masyarakat pers sendiri ada suatu mitos, bahwa pers merupakan "fourth estate"<sup>2</sup> atau kekuasaan keempat di samping kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Anggapan yang demi-

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat Departemen Penerangan, *Himpunan Ringkasan Hasil Penelitian Penerangan 1977-1979*, hal. 83-91.

<sup>2</sup>Lihat Nono Anwar Makarim, "The Indonesian Press: An Editor's Perspective," di dalam Karl D. Jackson & Lucian W. Pye (ed.), *Political Power and Communication in Indonesia* (Los Angeles: University of California Press, 1978, hal. 259-281).

kian itu dapat menjadi sumber kebanggaan atau kesombongan, tetapi juga dapat menjadi sumber keputusan bagi pers sendiri kalau tidak terwujud dalam kehidupan sehari-hari. Masalahnya menjadi bertambah kompleks dengan banyaknya penerbitan pers yang kepentingan dan aspirasinya berbeda-beda pula.

Di samping itu juga diperoleh kesan, bahwa semua pihak kurang menyadari kalau negara kita adalah Negara Demokrasi Pancasila yang menjunjung tinggi hukum. Hal itu berarti, bahwa semua peraturan perundang-undangan yang berlaku juga mengikat semua pihak. Selain itu, dalam kehidupan bernegara, tidak jarang pula terjadi praktek-praktek penyelenggaraan negara dan konsensus, yang seharusnya diindahkan dan dilaksanakan bersama. Usaha lainnya yang sangat penting, ialah penciptaan iklim yang sehat, yang mampu merangsang lembaga-lembaga kemasyarakatan lebih fungsional dan operasional.

## FUNGSI DAN PERANAN PERS DALAM ERA PEMBANGUNAN

Hingga kini, batasan tentang pers masih sering menjadi persoalan. Ada yang memberikan batasan dalam arti luas dan ada pula yang memberikan batasan dalam arti sempit. Dalam arti luas, pers tidak hanya berupa penerbitan yang teratur waktu terbitnya saja, melainkan juga meliputi jenis-jenis media komunikasi lainnya.<sup>1</sup> Telah kita ketahui, bahwa negara kita adalah Negara Demokrasi Pancasila yang menjunjung tinggi hukum. Oleh karena itu, pada tempatnyalah jika pengertian tentang pers juga didasarkan dalam kerangka negara hukum, khususnya berdasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku.

Peraturan perundangan yang berlaku di negara kita, terutama yang berkaitan dengan kehidupan pers, antara lain: (a) Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pasal 28; (b) Ketetapan-ketetapan MPR, khususnya Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara; (c) Undang-Undang No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1967 dan diubah lagi dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 1982; (d) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, khususnya pasal-pasal yang mengatur delik-delik pers; (e) Konvensi-konvensi Internasional, khususnya Pernyataan Umum Hak-hak Manusia PBB (Universal Declaration of Human Rights) beserta penjabarannya yang dituangkan dalam Covenant on Economic, Social and

---

<sup>1</sup>Lihat Prof. Oemar Seno Adji, S.H., *Pers, Aspek-aspek Hukum*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1977), hal. 72-79.

Cultural Rights dan Covenant on Civil and Political Rights, yang disahkan dalam Sidang Umum PBB pada tahun 1966.

Di dalam Undang-Undang tentang Pers, pasal 1 ayat (1) disebutkan, bahwa pers adalah lembaga kemasyarakatan alat perjuangan nasional yang mempunyai karya sebagai salah satu media komunikasi massa yang bersifat umum berupa penerbitan yang teratur waktu terbitnya, diperlengkapi atau tidak diperlengkapi dengan alat-alat milik sendiri berupa percetakan, alat foto, klise, mesin-mesin stensil atau alat-alat teknik lainnya. Dari rumusan tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa pers: (a) adalah suatu lembaga kemasyarakatan; (b) merupakan salah satu media komunikasi massa yang bersifat umum; (c) berupa penerbitan yang teratur waktu terbitnya, misalnya surat kabar harian, surat kabar mingguan dan majalah.

Sebagai lembaga kemasyarakatan, dikandung arti bahwa keberadaan pers di dalam masyarakat (negara) tidak sendirian, melainkan berdampingan dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya. Eksistensi pers bukannya datang tanpa diundang, melainkan saling memerlukan, saling memanfaatkan, saling mempengaruhi dan jalin-menjalin dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya dalam satu keterikatan organis masyarakat sebagai suatu kesatuan. Hal itu berarti, bahwa status pers dalam masyarakat merupakan lembaga yang otonom, tetapi tidak berarti otonom secara mutlak yang terlepas dari ikatan sosiologis.

Ditinjau berdasarkan pendekatan politik ataupun pendekatan sistem, pers pun hanya merupakan salah satu bagian dari sistem politik, yakni sebagai unsur dalam infrastruktur politik. Negara kita adalah negara yang menganut paham demokrasi, yang berarti pula negara yang menjunjung tinggi hukum. Demokrasi pertama-tama mengandaikan, bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi adalah pada rakyat. Akan tetapi tidak dilaksanakan oleh rakyat secara sewenang-wenang. Dalam menegara, kodrat manusia dan kemauan merdekanya bekerja sama. Namun demikian, kemerdekaan manusia itu pun bukannya suatu otonomi mutlak, melainkan kemerdekaan yang didasarkan atas kecenderungan-kecenderungan kodratnya dan menunjukkan sasaran yang harus dicapai manusia secara merdeka.<sup>1</sup> Berdasarkan kerangka pemikiran ini, pers dan unsur-unsur infrastruktur politik lainnya jelas bukan suatu otonomi mutlak, karena kemerdekaannya juga didasarkan atas kehendak bersama untuk mencapai tujuan bersama pula. Tujuan bersama itu secara tegas dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu meliputi: (a) untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; (d) ikut

---

<sup>1</sup>Lihat Kirdi Dipoyudo, "Perjuangan Negara Demokrasi Sosial," *Analisa*, No. 3 Tahun 1982.

melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal itu berarti, bahwa pers sebagai bagian dari sistem politik tanpa kecuali juga terikat dan bertanggung jawab demi terwujudnya tujuan bersama itu.

Dalam era pembangunan sekarang ini, fungsi pers sebagaimana juga telah dituangkan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1966, lebih ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan perjuangan bangsa. Fungsi dan peranan pers itu dirumuskan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, sebagai berikut: (a) Dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional perlu ditingkatkan kegiatan penerangan dan peranan media massa. Untuk itu penerangan dan media massa bertugas menggelorakan semangat pengabdian perjuangan bangsa, memperkuat persatuan dan kesatuan nasional, mempertebal rasa tanggung jawab dan disiplin nasional, serta menggairahkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan; (b) Dalam rangka meningkatkan peranan pers dalam pembangunan perlu ditingkatkan usaha pengembangan pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab, yaitu pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang obyektif, melakukan kontrol sosial yang konstruktif, menyalurkan aspirasi rakyat serta meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat.

## PERS YANG BEBAS DAN BERTANGGUNG JAWAB

Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain disebutkan bahwa untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya undang-undang dasar, tidak cukup kalau hanya dibaca teksnya saja, melainkan harus dipelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, keterangan-keterangannya dan dalam suasana apa teks itu dibuat. Dengan demikian dapat dimengerti secara benar maksud dan aliran pikiran yang mendasarinya. Cara mempelajari demikian itu besar manfaatnya bila dipergunakan dalam mempelajari peraturan perundangan lainnya. Pengkajian secara itu berarti, bahwa dalam mempelajari suatu peraturan perundangan, konsensus ataupun konvensi, tidak cukup kalau hanya mempelajari pasal-pasal tertentu saja, melainkan harus secara menyeluruh dan utuh.

Demikian halnya jika hendak mengetahui arti sebenarnya dari "kebebasan", khususnya kebebasan pers. Ringkasnya, bahwa kebebasan pers itu merupakan salah satu manifestasi hak-hak asasi manusia, yakni hak akan kebebasan untuk mempunyai pendapat sendiri dan melahirkan pikiran-pikiran, baik secara lisan maupun tulisan. Sebagaimana kita ketahui, bahwa hak-hak asasi manusia yang secara resmi telah disahkan oleh PBB tahun 1948 dan lebih dijabarkan lagi pada tahun 1966, adalah merupakan hasil perjuangan yang



panjang. Perjuangan tersebut timbul karena terjadinya hal-hal yang dianggap menyinggung perasaan dan merendahkan martabat seseorang sebagai manusia. Dari proses perjuangan tersebut lahirlah beberapa naskah yang secara berangsur-angsur menetapkan adanya hak-hak yang mendasari kehidupan manusia, yang bersifat asasi dan universal.

Perjuangan penegakan hak-hak asasi manusia tersebut bahkan telah berlangsung berabad-abad sebelum Masehi, misalnya dengan lahirnya Kode Hukum Hammurabi dari Babylonia (2100 SM). Dan lebih menampakkan hasilnya setelah lahir naskah Magna Charta di Inggris (1215 M), yang kemudian disusul dengan lahirnya naskah-naskah lainnya, seperti Bill of Rights di Inggris (1689 M), Declaration des droits de l'homme et du citoyen di Perancis (1789 M), Bill of Rights di Amerika Serikat (1789 M), dan The Four Freedom dari Franklin D. Roosevelt, Presiden Amerika Serikat, pada tahun 1941 M. Naskah-naskah tersebut dijadikan bahan oleh Komisi Hak-hak Asasi PBB dan diperinci menjadi hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, yang dituangkan ke dalam Pernyataan Umum Hak-hak Manusia PBB pada tahun 1948. Naskah tersebut kemudian dijabarkan lagi dan tidak hanya berupa "pernyataan", namun telah lebih ditingkatkan menjadi suatu "perjanjian", yaitu dengan lahirnya Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dan Covenant on Civil and Political Rights, yang disahkan dalam Sidang Umum PBB pada tahun 1966.<sup>1</sup>

Jika naskah-naskah hak-hak asasi manusia, khususnya Pernyataan Umum Hak-hak Manusia PBB, dipelajari secara menyeluruh dan utuh, ada semacam pengakuan juga bahwa kebebasan pada hakikatnya bukan berarti bebas tanpa batas. Terutama ditunjukkan di dalam pasal 29 ayat (2), "bahwa dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasan, setiap orang hanya boleh dikenakan pembatasan-pembatasan yang ditetapkan dalam undang-undang, yang maksudnya semata-mata akan menjamin pengakuan dan penghormatan sebagai semestinya terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang-orang lain serta untuk memenuhi syarat yang pantas dari kesusilaan, ketertiban umum dan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis."<sup>2</sup>

Pengertian kebebasan yang demikian itu sesuai dengan pengertian kebebasan dalam kaitannya dengan negara demokrasi. Dalam negara demokrasi, manusia mempunyai kemerdekaan, tetapi kemerdekaannya bukanlah suatu

<sup>1</sup>Lihat Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1977), hal. 120-127; dan lihat pula S. Tasrif, SH, *Hak-hak Asasi Warga Negara Ditinjau dari Sudut Undang-Undang Dasar 1945 dan Perundang-undangan* (Kertas kerja yang disampaikan pada Seminar Hukum Nasional IV oleh BPHN tanggal 26-30 Maret 1979 di Jakarta).

<sup>2</sup>Lihat "Pernyataan Umum Hak-hak Manusia," *Ensiklopedia Indonesia* (Bandung: NV Penerbitan W. van Hoeve), hal. 29.

otonomi mutlak. Melainkan kemerdekaan yang didasarkan atas kecenderungan-kecenderungan kodratnya dan menunjukkan sasaran-sasaran yang harus dicapai manusia secara merdeka. Namun demikian, sasaran-sasaran itu pun tidak akan pernah tercapai tanpa adanya kerja sama teratur dalam suatu tertib kekuasaan. Demikian halnya dalam kaitannya dengan negara hukum, negara mengakui supremasi hukum dan wajib menjamin tegaknya hukum. Tegaknya hukum berarti pengakuan dan perlindungan terhadap martabat dan hak-hak asasi manusia. Untuk mewujudkannya diperlukan undang-undang dan harus ada pembagian kekuasaan (*trias politica*) yang saling melengkapi dan mengimbangi demi tegaknya keadilan. Dengan demikian, pembatasan-pembatasan hak-hak asasi manusia melalui undang-undang bukannya untuk mengurangi ataupun menghilangkan kebebasan, melainkan justru untuk menjamin hak-hak dan kebebasan-kebebasan setiap manusia, serta untuk memenuhi syarat yang pantas dari segi kesucilaan, ketertiban umum dan kesejahteraan umum.

Negara kita, yang disebut pula Negara Demokrasi Pancasila, secara eksplisit juga mengakui hak-hak asasi manusia, bahkan jauh sebelum lahirnya Pernyataan Umum Hak-hak Manusia pada tanggal 10 Desember 1948. Hal itu jelas terlihat di dalam sila-sila Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, serta pasal 27, 28, 29, 30, 31, 33, dan 34 Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, perwujudannya dalam kehidupan sehari-hari berbeda dengan negara-negara lain, terutama karena aliran pikiran atau paham yang mendasari pembentukan negara kita tidak sama dengan di negara-negara lain. Apa yang terkandung dan dikehendaki oleh Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, lebih mengutamakan asas kekeluargaan dan kedaulatan rakyat, bukannya kedaulatan individu seperti yang dimanifestasikan dalam negara yang menganut paham liberalisme. Tegasnya, yang dikehendaki dalam negara kita adalah peri kehidupan dan keseimbangan, ialah keseimbangan antara kepentingan-kepentingan, terutama antara kepentingan individu dan masyarakat (negara).

Asas peri kehidupan dalam keseimbangan tersebut, mendasari segala segi kehidupan, termasuk pula mendasari pelaksanaan pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, khususnya tentang kemerdekaan mengeluarkan pikiran baik dengan lisan maupun tulisan, yang salah satu bentuk pelaksanaannya adalah kebebasan pers. Pokok-pokok pemikiran tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1966 dan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, yaitu yang dikenal dengan rumusan pers yang bebas dan bertanggung jawab.

Jika dikaji secara lebih mendalam lagi, ternyata bahwa kehendak untuk melaksanakan kebebasan pers yang bertanggung jawab tersebut bukanlah kehendak penguasa belaka, melainkan juga kehendak dari masyarakat pers

sendiri. Hal itu terbukti, bahwa dalam kongres PWI tahun 1955, yang ketika itu masih berlangsung demokrasi yang disebut "demokrasi liberal," bahkan telah mengesahkan Code Jurnalistik PWI, yang di dalamnya menegaskan tak terpisahkannya kemerdekaan pers dan unsur tanggung jawab. Hal itu dituangkan dalam rumusan yang berbunyi sebagai berikut: "Kemerdekaan pers itu akan lebih dapat dijamin berlangsungnya jika setiap wartawan senantiasa dengan ikhlas menyadari perasaan tanggung jawab sebesar-besarnya atas dharmanya sebagai penuntun, pendidik dan penyuluh masyarakat dan senantiasa menjunjung tinggi kewajiban batinnya untuk bersikap jujur dan untuk mencari kebenaran di dalam menyiarkan berita-berita dan di dalam mengemukakan pendapat-pendapat tentang berbagai masalah kepada khalayak ramai."<sup>1</sup> Kehendak tersebut terus berkembang dan semakin mendalam dengan disempurnakannya Code Jurnalistik PWI menjadi Kode Etik Jurnalistik PWI, serta lahirnya Kode Etik Perusahaan Pers dan Kode Etik Periklanan. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa kebebasan pers, seperti halnya kebebasan lainnya, pada hakikatnya bukanlah kebebasan untuk berbuat sekehendak hati. Melainkan harus pula selalu menunjang terselenggaranya keselamatan negara, ketertiban umum, kepentingan umum serta segi-segi kesucilaan.

## BEBERAPA MASALAH PELAKSANAAN PERS YANG BEBAS DAN BERTANGGUNG JAWAB

Tekad bersama untuk melaksanakan kehidupan pers yang bebas dan bertanggung jawab tersebut, rupanya belum dapat dilaksanakan secara mulus tanpa adanya hambatan-hambatan. Dalam kehidupan pers selama ini, masih sering terjadi persaingan, polarisasi, bahkan konflik antara pemerintah dan pers, serta antara pers dan masyarakat. Beberapa konflik tersebut ada yang mengakibatkan diajukannya pers ke depan pengadilan, bahkan ada di antaranya yang dikenakan larangan terbit. Misalnya, diajukannya pemimpin redaksi harian Nusantara ke pengadilan dan disidangkannya kasus harian Sinar Pagi dan Bupati Tangerang, serta dilarang terbitnya harian Nusantara, Indonesia Raya, Pedoman, Abadi dan dikenakannya larangan terbit sementara majalah mingguan berita Tempo pada bulan April 1982 dan harian Pelita pada bulan Mei 1982.

Sekalipun demikian, dalam kehidupan pers selama 15 tahun terakhir ini, juga telah terjadi beberapa kemajuan yang berarti. Kemajuan tersebut merupakan salah satu perwujudan dari hasil-hasil Sidang Umum MPRS IV

<sup>1</sup>Lihat Soebagijo I.N. et al, *Lintasan Sejarah PWI* (Jakarta: PWI Pusat dan Departemen Penerangan, 1977), hal. 50-51.



Tahun 1966. Di antara ketentuan yang ditetapkannya, yang utama adalah lahirnya tekad bersama untuk melaksanakan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Sejak itu semakin terlihat adanya kemauan politik untuk mendorong terciptanya fungsionalisasi lembaga-lembaga pemerintah dan kemasyarakatan. Misalnya, semakin jelasnya fungsi dan hubungan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam perkembangan tersebut, terlihat pula adanya kehendak bersama untuk memulihkan kehidupan pers sesuai dengan pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945, yang realisasinya sebagaimana telah dituangkan ke dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1966 dan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978, yakni perlu dikembangkannya pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab. Bersamaan dengan perkembangan itu, rupanya dari masyarakat pers ada yang menginginkan "supremacy of the press," bahkan ada yang menghendaki agar pers diakui sebagai "fourth estate."<sup>1</sup> Tetapi perjuangan mereka itu sering ditunjukkan dengan ulasan dan pemberitaan secara berlebihan, sehingga sering menimbulkan konflik dengan kekuasaan (fungsi) lembaga-lembaga lainnya, terutama dengan lembaga eksekutif (pemerintah).

Telah dibicarakan di depan, bahwa sebagai Negara Demokrasi Pancasila yang menjunjung tinggi hukum, negara kita mengakui dan menjamin kebebasan pers, dalam arti kebebasan yang bertanggung jawab. Kebebasan pers yang demikian seharusnya selalu disertai pertanggungjawaban kepada Tuhan, kesucilaan, keamanan dan ketertiban umum, keselamatan negara dan kesejahteraan umum. Sebab kebebasan itu sendiri hanya akan berarti jika diterapkan dalam suatu konsep yang lebih luas, yakni konsep tentang tanggung jawab manusia dalam masyarakatnya. Di samping itu, oleh karena negara kita juga sebagai negara hukum, maka semua peraturan perundangan yang berlaku berarti mengikat semua pihak. Jika semua pihak menyadari akan hal itu, maka peraturan perundangan yang berlaku tersebut seharusnya dipergunakan sebagai pedoman dan penata fungsi lembaga-lembaga kenegaraan dan kemasyarakatan, supaya dalam kegiatan sehari-hari tidak saling bertabrakan ataupun saling mematikan.

Perlu pula disadari bersama, bahwa peraturan-peraturan perundangan tersebut berlaku dalam suatu masyarakat yang sedang berkembang dan mengalami perubahan-perubahan. Oleh karena itu sering pula terjadi, peraturan perundangan yang ada tidak memadai lagi dan tidak dapat mengatasi seluruh perkembangan masyarakat secara umum. Dan sering pula tidak dapat mengatasi masalah-masalah khusus, seperti pemberitaan pers tentang pemilihan

---

<sup>1</sup>Lihat Astrid S. Susanto, "The Mass Communication System in Indonesia," di dalam Karl D. Jackson & Lucian W. Pye (ed.), *Political Power and Communications in Indonesia* (Los Angeles: University of California Press, 1978), hal. 229-258; dan lihat pula Nono Anwar Makarim, *op. cit.*



umum dan gejala-gejala masyarakat lainnya yang dapat memancing timbulnya benturan-benturan yang dilatarbelakangi oleh unsur-unsur SARA. Dalam suasana yang demikian sering terjadi persaingan, polarisasi, bahkan konflik, khususnya antara lembaga eksekutif dan pers. Karenanya, bersamaan dengan berlakunya peraturan perundangan yang mengikat semua pihak, juga berlaku konvensi internasional, konsensus dan praktek-praktek penyelenggaraan negara lainnya sebagai upaya taktis operasional untuk mencegah ataupun menyelesaikan beberapa masalah tersebut. Dalam penyelesaian berbagai masalah tersebut terlihat, bahwa peranan eksekutif dominan, terutama karena sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang dikandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, pada akhirnya yang harus mempertanggungjawabkan kepada MPR adalah Presiden.

Lebih besarnya peranan pemerintah tersebut sering menjadi sorotan tajam dari pers. Ada yang mengatakan, bahwa pemerintah terlalu mengada-ada, atau hanya beralih demi stabilitas nasional, keamanan dan ketertiban nasional, yang dirasakan sebagai pembatasan dan kurang memberikan ruang gerak atau kebebasan kepada pers. Bahkan ada yang mengatakan, bahwa ada beberapa pejabat pemerintah yang lebih banyak menunjukkan kekuasaannya serta terlampau jauh hendak mengatur dan mencampuri urusan di dalam tubuh pers. Oleh karena itu mereka beranggapan, bahwa off the record news, news embargo, teguran melalui telepon dan pembredelan pers, bertentangan dengan jaminan terhadap kebebasan pers.<sup>1</sup> Peranan pemerintah yang dominan tersebut seharusnya bukan hanya untuk mengatur, melainkan untuk mendorong terciptanya iklim yang sehat dan mampu memberikan peluang bagi tumbuhnya kemungkinan-kemungkinan yang lebih baik.

Sebaliknya diperoleh kesan, bahwa pers sendiri sering kurang mempunyai rasa tanggung jawab bagi terwujudnya keamanan dan ketertiban nasional, kesejahteraan umum dan keselamatan negara. Ulasan-ulasan dan pemberitaan-pemberitaan oleh beberapa surat kabar dan majalah, sering dilakukan tanpa pertimbangan-pertimbangan tersebut. Misalnya ulasan dan pemberitaan pers menjelang peristiwa Malari 1974, Sidang Umum MPR Tahun 1978 serta menjelang peristiwa Solo dan Pemilihan Umum 1982. Di samping itu, ada suatu penelitian yang menunjukkan, bahwa ada di antara pers yang melaksanakan Kode Etik Jurnalistik PWI hanya karena terpaksa, bahkan ada yang melanggarnya sendiri. Misalnya masih adanya pemberitaan yang hanya bersifat sensasi belaka, ataupun pemberitaan gosip dan hal-hal yang berbau porno. Sering pula dijumpai pemberitaan tentang kejahatan dan proses peradilan, yang justru dapat merintangikan upaya penyidikan dan mempengaruhi upaya penegekian keadilan melalui pengadilan yang bebas tanpa memihak.

---

<sup>1</sup>Lihat harian *Kompas*, 24 Desember 1980, *Sinar Harapan*, 27 April 1981 dan *Pelita*, 24 Agustus 1981.

Di samping itu, ada suatu pemberitaan yang tidak menyebutkan sumber beritanya secara jelas. Misalnya, "menurut sumber yang layak dipercaya" atau "menurut sumber yang tidak mau disebutkan namanya." Tidak jarang pula, ada surat kabar dan majalah yang menyajikan pemberitaan yang dapat merangsang emosional dan psikologis secara berlebihan. Misalnya, "terjadi tabrakan maut yang amat mengerikan," "perkosaan secara sadis," "pembunuhan yang amat mengenaskan," atau "permainan lugas dan solid," dan sebagainya. Kiranya akan lebih baik, jika pemberitaan pers tidak mengarahkan para audience secara berlebihan, melainkan secara wajar dan menyerahkan kepada para audience sendiri untuk menilai pemberitaan pers. Terhadap masalah-masalah semacam itu, di dalam Kode Etik Jurnalistik PWI, khususnya pasal 3, juga disebutkan perlunya pemilihan antara "fakta" dan "opini", untuk mencegah penyiaran berita yang diputarbalikkan.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Pers dan Pendapat Umum Pusat mengenai pelaksanaan pers yang bebas dan bertanggung jawab, antara lain menunjukkan, bahwa selama ini pers lebih banyak memberitakan hal-hal yang negatif pada program-program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.<sup>1</sup> Pemberitaan-pemberitaan tersebut ada yang lebih bersifat insinuas, yang dapat menimbulkan kesan keliru kepada para audience, bahkan dapat menimbulkan sikap memusuhi pemerintah. Ulasan-ulasan atau pemberitaan-pemberitaan pers yang demikian itu, mungkin sebagai akibat tafsiran yang keliru terhadap fungsi sosial kontrol pers dan kebebasan pers. Tafsiran itu seolah-olah hanya mengandaikan, bahwa kebebasan pers hanya mengenai hak pembaca untuk memperoleh informasi yang bersifat negatif saja. Bahkan ada ungkapan tidak wajar yang sering dijadikan sumber inspirasi beberapa pers, bahwa "anjing menggigit orang, itu bukan berita, tetapi orang menggigit anjing, ini baru berita." Dengan demikian, jika kalimat bersayap itu diterapkan dalam program pembangunan, "program pembangunan yang sukses, itu bukan berita, tetapi program pembangunan yang gagal, ini baru berita." Penafsiran yang demikian itu, bukanlah tafsiran kebebasan pers yang bertanggung jawab. Namun demikian, tidaklah berarti bahwa pemberitaan pers harus memuat hal-hal yang positif saja, tetapi juga yang mengandung segi-segi sosial kontrol secara proporsional dan konstruktif. Ada pula kemungkinannya, bahwa sikap beberapa pers yang memusuhi pemerintah itu sebagai akibat peristiwa traumatis pada masa kolonial. Perasaan anti pemerintah kolonial yang membara ketika itu mungkin masih membekas secara mendalam, yang tanpa disadari masih terbawa dalam alam merdeka ini. Atau mungkin pula karena suatu anggapan yang berlebihan, atau terlalu memitoskan pers sebagai kekuasaan ke-4, sehingga di antara pers ada yang merasa takut atau kuatir kalau pers mendapatkan cap "pucat sekali."

<sup>1</sup>Lihat Departemen Penerangan, *Himpunan Ringkasan Hasil Penelitian Penerangan 1977-1979*, hal. 83-91.

Selain itu, di dalam kehidupan pers sendiri terdapat semacam ironi. Di satu pihak pers secara lantang menuntut kebebasan, tetapi di lain pihak belum tentu setiap orang dapat menyatakan pendapatnya melalui pers. Negara kita yang menganut paham demokrasi Pancasila, memberikan peluang yang sama kepada setiap warga negara untuk mengusahakan suatu penerbitan pers. Tetapi tidak semua orang mampu mendirikaninya, karena untuk itu memerlukan berbagai persyaratan, antara lain tersedianya modal, tenaga terdidik, semangat pengabdian serta visi dan pengetahuan yang luas. Di samping itu, untuk menyatakan pendapat melalui pers juga dikenakan pembatasan, yakni pembatasan redaksional oleh para pengasuh surat kabar atau majalah. Seorang kolumnis ulung dari Amerika Serikat, Walter Lippmann, menyatakan bahwa pers tidak mungkin menjadi penjaga kebenaran, sejauh mana pun ia mengira. Idea yang menyatakan pers dapat mengoreksi kesalahan atau ketidakbenaran di dalam setiap masyarakat, merupakan suatu ilusi. Karena sebagian besar pemberitaan media massa sebenarnya merupakan argumentasi pendapat-pendapat dan setiap pendapat tentu mempunyai kekuatan di belakngnya. Keadaan ini terjadi bukan karena itikad buruk dari media massa, melainkan karena pers sebagai pembawa opini publik terlalu lemah, lebih lemah dari yang didugaannya.<sup>1</sup>

Faktor pemilikan serta banyaknya jumlah surat kabar dan majalah, juga mengandung hal-hal yang negatif dan dapat memperumit kehidupan pers serta masyarakat. Perlu diketahui, bahwa sebagian besar penerbitan pers di negara kita berbeda pemilik dan redaktornya, sehingga aspirasi dan kepentingan pers pun berbeda-beda pula. Di samping itu, penerbitan dan sirkulasi oplah pers hingga kini juga masih memusat di kota-kota. Banyaknya jumlah penerbitan dan memusatnya sirkulasi oplah pers di kota-kota, dapat memberikan informasi yang beraneka ragam, tetapi sering pula terdapat informasi yang saling bertentangan. Membanjirnya informasi yang saling bertentangan tersebut dapat membingungkan sebagian warga masyarakat yang kemampuan seleksinya masih lemah, bahkan dapat pula memanasakan situasi. Apalagi penerbitan pers yang hanya karena motif keuntungan semata, atau melibatkan diri ke dalam pertentangan antar golongan (pada masa Orde Lama lebih dikenal dengan sebutan "jor-joran manipolis"), atau terperangkap suatu gerakan politik yang mempunyai tujuan tertentu, akan mempersulit perwujudan pers yang jujur, obyektif dan manusiawi.

Sering dilupakan oleh pers, bahwa fungsi pers tidak hanya sebagai pemberi informasi, hiburan dan sosial kontrol saja, melainkan juga mempunyai fungsi dalam bidang pendidikan. Seperti halnya tujuan pendidikan pada umumnya,

---

<sup>1</sup>Lihat Dr. Phil. Astrid S. Susanto, *Pendapat Umum* (Bandung: Penerbit Binacipta, 1975), hal. 14-16.



bahwa fungsi pers dalam bidang pendidikan seharusnya juga untuk menumbuhkan dan menonjolkan segi-segi positif dan aspek-aspek yang sehat dalam masyarakat dan individu. Fungsi pendidikan yang dimiliki oleh pers itu bukan untuk memanjakan atau sebagai upaya untuk menjinakkan masyarakat dan individu-individu. Melainkan justru untuk menciptakan pendapat umum yang mampu merangsang peningkatan kreativitas dan produktivitas masyarakat ataupun individu-individu.

Di samping adanya masalah-masalah yang berkaitan dengan pemerintah dan pers sebagaimana disebutkan di atas, di dalam masyarakat sendiri juga terdapat berbagai faktor yang dapat menghambat pelaksanaan pers yang bebas dan bertanggung jawab. Hasil suatu penelitian menunjukkan, bahwa masih sedikitnya oplah pers dan masih terbatasnya sirkulasi pers di kota-kota, terutama karena sebagian besar masyarakat Indonesia masih rendah tingkat sosial-budaya, sosial-ekonomi dan sosial-politiknya. Di dalam masyarakat pedesaan, pengaruh pemuka masyarakat, baik para pemimpin formal maupun informal, lebih besar dibandingkan media komunikasi massa lainnya. Mereka juga menjadi pemuka pendapat (opinion leader) masyarakat setempat dan penyaring informasi atau pengaruh yang masuk ke dalam masyarakatnya. Dalam masyarakat yang demikian itu, peranan komunikasi interpersonal, yang berupa komunikasi tatap muka dan secara lisan, mempunyai pengaruh yang lebih mendalam di sanubari masyarakat. Di samping itu, warisan subkultur tertentu, misalnya sistem feodal, masih ada pengaruhnya di dalam masyarakat. Sehingga sebagian warga masyarakat, terutama warga pedesaan, merasa segan untuk memberikan umpan-balik dan merasa takut untuk menyampaikan pendapatnya. Kondisi masyarakat yang demikian itu mempersulit usaha pers dalam mencari berita yang sumbernya berasal dari masyarakat. Ini merupakan salah satu alasan bahwa sebagian besar pemberitaan pers sumber beritanya berasal dari pemerintah.

Dapat dikatakan, bahwa tingkat pendidikan, perekonomian dan kesadaran politik suatu masyarakat dapat menjadi faktor-faktor penyebab timbulnya ketimpangan arus informasi antara masyarakat kota dan pedesaan. Namun demikian, dalam keadaan ketimpangan arus informasi tersebut, peranan media komunikasi massa modern, cenderung lebih menguntungkan masyarakat kota, yang sebagian besar warganya telah mencapai tingkat sosial-ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan dengan masyarakat pedesaan. Dalam keadaan ketimpangan arus informasi itu, terlihat pula bahwa usaha-usaha untuk mengatasinya lebih banyak dilakukan oleh pemerintah dibandingkan usaha pihak swasta, termasuk pers. Kalaupun ada pihak swasta yang ikut menanganinya, seperti proyek koran masuk desa (KMD), itu pun mendapatkan subsidi dari pemerintah. Untuk menangani masalah tersebut, pers dan media komunikasi massa lainnya perlu menjalin kerja sama. Dan sesuai



dengan fungsi masing-masing berusaha menempatkan diri ke dalam sistem dan strategi komunikasi nasional, terutama untuk mempersempit jurang ketidaksetaraan informasi, penyebaran pembaharuan dan pembagian hasil-hasil pembangunan. Perwujudannya tidak cukup kalau hanya dilakukan dengan memasukkan permasalahan desa ke dalam koran, membangkitkan kebutuhan masyarakat dan menunjukkan jalan keluarnya, melainkan juga bagaimana agar koran dan majalah masuk di desa dan harganya dapat dijangkau oleh masyarakat pedesaan.

## PENUTUP

Dari uraian tersebut di atas semakin jelas, bahwa negara kita mengakui kebebasan pers sebagai salah satu bentuk dari pelaksanaan hak-hak asasi manusia, khususnya tentang kebebasan untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Kebebasan pers yang hendak dikembangkan bersama tersebut lebih dikenal dengan rumusan, pers yang bebas dan bertanggung jawab. Yaitu pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang obyektif, melakukan sosial kontrol yang konstruktif, menyalurkan aspirasi rakyat serta meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat. Dalam rumusan itu terkandung maksud, bahwa kebebasan yang dimiliki oleh pers bukanlah berarti kebebasan secara mutlak, melainkan perlunya keseimbangan antara kebebasan dan tanggung jawab. Kebebasan yang demikian itu harus selalu disertai pertanggungjawaban kepada Tuhan, keselamatan negara dan rakyat, serta terjaminnya kebebasan orang lain.

Namun demikian, perwujudan pers yang bebas dan bertanggung jawab tersebut menghadapi banyak tantangan dan masalah. Dalam masyarakat yang sedang berkembang, banyak terjadi perubahan-perubahan di dalam masyarakat, baik yang menyangkut tata-nilai, kekuasaan dan wewenang. Dalam suasana itu, sering dijumpai peraturan perundangan yang ada tidak memadai lagi untuk mengatasi permasalahan perkembangan masyarakat. Bersamaan dengan itu, sering timbul masalah-masalah baru yang sulit dipecahkan hanya dengan menggunakan peraturan yang ada. Misalnya, timbulnya persaingan, polarisasi, bahkan pertentangan, khususnya antara pers dan pemerintah. Dari situasi yang demikian itu dijumpai adanya surat kabar atau majalah yang dikenakan larangan terbit, ada yang diajukan ke depan pengadilan, dan tidak jarang pula lahirnya konsensus, yang intinya sering menjiwai peraturan perundangan baru.

Dari semacam polarisasi dalam pelaksanaan pers yang bebas dan bertanggung jawab tersebut, terlihat adanya berbagai tuntutan dari kalangan pers. Di antaranya, tuntutan yang hanya sekedar menuntut kebebasan pers seperti

yang dimaksudkan di dalam suatu peraturan perundangan yang berlaku. Ada semacam tuntutan yang menginginkan dilaksanakannya "supremacy of the press," setidak-tidaknya seimbang dengan kekuasaan eksekutif. Ada yang menuntut kebebasan pers yang lebih luas, melampaui ketentuan-ketentuan yang berlaku. Bahkan ada yang melanggar ketentuan-ketentuan yang berlaku, serta tidak mengindahkan hak-hak orang lain, ketertiban umum dan keselamatan negara.

Adalah suatu kenyataan, bahwa bangsa kita merupakan bangsa yang majemuk, yang memberikan peluang luas bagi tumbuhnya lembaga-lembaga kemasyarakatan. Namun demikian, harus disadari pula bahwa sekalipun masyarakat kita merupakan masyarakat yang majemuk, tetapi tetap "Bhinneka Tunggal Ika." Baik secara sosiologis, politis, pendekatan sistem atau konsep Wawasan Nusantara, dapat disimpulkan, bahwa bangsa kita merupakan satu kesatuan bangsa yang bulat. Dan sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang dikandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, adalah wajar jika dalam penyelenggaraan negara kekuasaan eksekutif lebih dominan. Karena pada akhirnya, terutama yang berhubungan dengan penyelesaian masalah yang berhubungan dengan persatuan dan kesatuan bangsa, Presiden/Mandataris yang harus mempertanggungjawabkan kepada MPR.

Sekalipun demikian, sebagai perwujudan dari Negara Demokrasi Pancasila, kekuasaan eksekutif yang dominan itu bukannya untuk berbuat sewenang-wenang, tetapi harus mencerminkan hakikat demokrasi, yakni: dari, oleh dan untuk rakyat. Kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif seharusnya diartikan pula sebagai kemampuan untuk menciptakan iklim yang sehat guna merangsang kehidupan lembaga-lembaga kemasyarakatan secara fungsional. Sebaliknya, lembaga-lembaga kemasyarakatan itu sendiri, termasuk pers, seharusnya memanfaatkan peluang tersebut dengan meningkatkan diri dan bekerja keras berdasarkan standar profesional serta menjunjung tinggi hukum dan kode etik masing-masing.

Dengan demikian, tuntutan pers seharusnya bersifat wajar dan profesional selaras dengan perkembangan dan kebutuhan perjuangan bangsa. Dengan semakin jelasnya fungsi masing-masing, kiranya dapat mendorong terciptanya interaksi positif, khususnya antara pemerintah, pers dan masyarakat, yang dapat melahirkan kerja sama untuk meningkatkan kreativitas dan produktivitas masyarakat. Dengan demikian, usaha tersebut diharapkan dapat mengatasi ancaman kemiskinan sosial-budaya bangsa, supaya kebudayaan bangsa kita, khususnya di bidang pers, bukan hanya berupa kebudayaan tiruan atau cangkokan pers asing belaka. Dengan perkataan lain, pengembangan pers yang bebas dan bertanggung jawab tersebut harus selalu mengejawantahkan nilai-nilai martabat manusia Indonesia.