Nana: Moch Novian Fachri

NIM19191006p

Jurusan : Ilmu Komunikasi

Menurut artikel tersebut dijelaskan bahwa media dan politik itu sangat birdke gantungan karen media itu islsh umber dimana semua orang mencari suatu informasi dan juga poitik itu sangat penting di negara ini jadi suatu informasi politik itu perlu jai di sebar luaskan kepada masyarakat supaya masyarakat tahu apa yang sedang terjadi di sana

KEBEBASAN PERS DAN PENGEMBANGAN DEMOKRASI*

Oleh Ashadi Siregar

Pengantar

Pembicaraan tentang kebebasan pers dalam pengembangan demokrasi, dapat dilakukan secara normatif, yaitu bertolak dari nilai-nilai yang diterima secara ideal, berkaitan dengan keberadaan institusi pers maupun demokrasi dalam masyarakat dan negara. Tetapi menghadapkan dunia empirik dengan nilai normatif, tentulah akan membawa ke jalan tak jelas ujung. Pandangan normatif tentang kebebasan pers sudah tidak kurang-kurang banyaknya, apalagi dengan mengaitkan dengan demokrasi.

Permasalahan yang sering muncul adalah seolah-olah institusi pers dapat menjalankan peran bagi pengembangan demokrasi. Padahal dapat pula sebaliknya, kebebasan pers hanya relevan dibicarakan dalam setting demokrasi. Kebebasan pers hanyalah salah satu dari sekian banyak faset dari kebebasan yang menjadi dasar dalam gerak institusi yang terdapat dalam masyarakat dan negara. Sementara itu keberadaan institusi pers, tidak terlepas dari fungsi imperatifnya. Untuk itu dapat dirumuskan bahwa institusi pers pada hakekatnya adalah kegiatan fungsional oleh masyarakat dengan menggunakan media pers.

Secara sederhana kegiatan penggunaan media pers berlangsung untuk alam pikiran. Informasi yang disampaikan melalui media pers, pada dasarnya untuk mengisi dunia alam pikiran khalayaknya. Dari sini fungsi media massa dapat dibedakan melalui dua tipologi media pers, pertama difungsikan untuk mengubah alam pikiran khalayak, dan kedua untuk memenuhi motivasi khalayak. Secara sederhana media pers tipe pertama dilihat nilai gunanya bagi komunikator, sedang yang tipe kedua bernilai guna bagi komunikan.

Dari manapun mau memulai perbincangan, agaknya perlu melihat bahwa institusi pers tidak dapat dilepaskan dari institusi sosial yang memberi tempat dan menjamin hak warga masyarakat untuk menyatakan pikiran dan pendapatnya, dan dengan sendirinya juga hak untuk memperoleh pikiran dan pendapat dari pihak lain. Institusi pers merupakan bagian dari institusi sosial yang lebih luas, berupa kegiatan intelektual dalam masyarakat. Dengan begitu pers hadir karena masyarakat memang memerlukan dan menyediakan mekanisme bagi forum alam pikiran dan masalah sosial.

Tetapi selain itu, sering pers dilihat sebagai suatu institusi yang memiliki peranan strategis dalam masyarakat. Dalam peranannya ini pers dituntut untuk menjalankan fungsi sosial. Tentunya tidak dilupakan bahwa pers hadir melalui informasinya, dan karenanya untuk melihat fungsi yang diembannya, tidaklah langsung di dalam masyarakat. Fungsi dan peranan pers hanya akan berlangsung melalui efek informasi ini dalam dunia alam pikiran anggota masyarakat. Sejauh mana efek yang bersifat individual signifikan terhadap perubahan masyarakat, hanya dapat ditunggu sampai timbul tindakan-tindakan yang berpola dalam masyarakat. Penyajian berita kriminal yang tinggi misalnya, mungkin saja mempengaruhi alam pikiran individu khalayak pembaca. Kalau efek individual ini memunculkan tindakan-tindakan berpola sampai kriminalitas menjadi fenomena dominan dalam masyarakat, maka pers pun dapat disebut berperan.

---

* Disampaikan pada *Seminar Rekonstruksi Cita-Cita Republik: Seminar 50 Tahun Indonesia*, PPW-LIPI-Insan Politika, Jakarta 3-4 Oktober 1995

Landasan semacam ini kiranya melahirkan institusi pers yang sebagai alat perjuangan. Sebagai alat perjuangan pada masa kolonial, keberadaan pers nasional dimaksudkan memberi pendidikan kepada khalayak pembacanya agar memiliki kesadaran nasional. Dari sini diharapkan akan terbentuk suatu masyarakat yany menggunakan paradigma baru, dengan orientasi nasional, yang berhadapan dengan sistem kolonial.

Tetapi sejauh mana pers nasional pada masa kolonial itu membentuk kesadaran nasional pada masyarakat Hindia Belanda, agaknya hanya akan menjadi kesimpulan spekulatif. Sulit untuk menunjukkan mana yang lebih memberikan kontribusi, apakah media pers nasional ataukah rapat-rapat umum yang diadakan oleh tokoh-tokoh perjuangan yang memiliki kekuatan retoris. Hubungan pimpinan perjuangan dengan massa pada dasarnya terbangun melalui media sosial, bukan melalui media pers.

Keterbatasan oplah ditambah jumlah khalayak yang melek huruf yang terbatas, boleh dicatat sebagai faktor betapa pers nasional hanya menjadi bacaan sekelompok elit di kota-kota. Jangankan di masa Hindia Belanda, pada masa Orde Baru yang relatif telah mengentaskan banyak penduduk sehingga bebas buta huruf, keberadaan media pers untuk tujuan mendidik seperti koran masuk desa, harus diimbangi dengan forum media seperti kelompok pembaca.

(I)

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

Sayangnya para pendiri republik kita, kendati umumnya menggunakan pers sebagai sarana perjuangan, tidak secara eksplisit memasukkan hak warga negara untuk menyampaikan dan memperoleh informasi. Dapat dibaca dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sering dikutip UUD 1945, pasal 28 untuk dilihat dan diinterpretasikan sebagai jaminan bagi kebebasan pers. Tetapi perlu diingat bahwa, ketentuan perundangan-undangan ini menyatu-napaskan dengan kemerdekaan berserikat dan berkumpul:

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

Sementara penjelasan ketentuan ini (di dalam penjelasan pasal 28, 29, ayat 1, 34), disebutkan:

Pasal ini mengenai kedudukan penduduk.

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

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

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

Penafsir dapat terkecoh kalau hanya bertolak dari rumusan formal, apalagi yang sifatnya terbuka. Perlu dilanjutkan dengan inventarisasi ketentuan perundang-undangan yang mengatur kegiatan masyarakat untuk berserikat dan berkumpul, serta menyatakan pendapat. Untuk itu perhatian dapat ditujukan kepada undang-

undang partai politik, organisasi masyarakat, dan kegiatan warga masyarakat untuk mengadakan forum/ajang pemikiran, serta berbagai media untuk menyampaikan informasi, mulai dari undang-undang pers, film, media siaran, dan segala bentuk lainnya dalam penyampaian dan pengambilan informasi. Dengan kajian atas rumusan berbagai ketentuan formal, sekaligus celah-celah yang memang tidak/belum memiliki ketentuan formal, dapat dilihat apresiasi penyelenggara negara terhadap hak masyarakat dalam berserikat dan menyatakan pendapat.

Terlepas dari ketentuan normatif yang masih memerlukan penafsiran terus-menerus itu, maka pembahasan dapat dilakukan dengan perspektif lain. Permasalahan mendasar agaknya adalah kebebasan berserikat dan mengeluarkan pikiran (berpendapat) tidak terlepas dari interaksi masyarakat dan birokrasi negara. Kebebasan merupakan kondisi yang diperlukan masyarakat, dalam lingkup negara. Birokrasi negara yang menjalankan kekuasaan, untuk tujuan pembahasan ini perlu dilihat dalam posisi berhadapan (vis-a-vis) dengan masyarakat. Dari sini dapat dilihat ranah kekuasaan di satu pihak dan ranah kebebasan di pihak satunya. Dengan kata lain, kebebasan masyarakat hanya dapat dilihat manakala berdampingan dengan kekuasaan birokrasi negara. Makna kebebasan dan kekuasaan pada dasarnya bersifat imperatif, sesuai dengan paradigma yang mendasari sistem sosial. Makna ini dilihat dari kehidupan empiris, bukan dari nilai-nilai normatif, apalagi dari dunia alam pikiran yang dibunyikan secara verbal. Secara sederhana makna imperatif ini dapat disebut sebagai kebudayaan (dalam arti luas), sebagai acuan dalam seluruh tindakan individu maupun gerak institusional. Untuk itu perlu belajar dari sejarah dengan mencoba menangkap makna substansial dari kehidupan umat manusia. Dapat dimulai dengan melihat nilai mendasar yang dipercayai dalam kehidupan bernegara. Untuk itu paradigma yang dijadikan tempat berpijak, diakui resmi ataupun tidak, tetapi secara faktual, dapat dilihat dalam dikhotomi: humanisme yang memberi penghargaan kepada nilai humanisme yang melekat secara azasi pada individu, atau komunalisme yang memberi penghargaan kepada nilai kolektif yang melekat pada negara. Selain itu dapat juga disebutkan polaritas: apakah masyarakat sebagai kumulasi dari individu-individu manusia, atau masyarakat diwujudkan dalam negara. Dari masing-masing paradigma akan lahir berbagai jalan dalam mewujudkan tujuan politik dan ekonomi. Nilai libertarianisme ataukah otoritarianisme yang dijadikan acuan dalam jalan politik; dan kapitalisme ataukah

komunisme dalam jalan ekonomi. Secara sederhana seluruh kerangka pemikiran ini dapat digambarkan sebagai berikut:

	POLITY I	POLITY II
PARADIGMA	Asaz humanisme	Kolektivisme negara
JALAN POLITIK	Libertarianisme	otoritarianisme
JALAN EKONOMI	Ekonomi pasar	Ekonomi negara
	Kapitalisme	Komunisme

Dikhotomis sederhana ini dimaksudkan untuk menggambarkan bahwa setiap polity memiliki format yang berbeda dalam paradigma, jalan politik dan jalan ekonomi dalam mencapai tujuan polity. Masing-masing polity ini dengan sendirinya akan menetapkan makna imperatif yang berbeda dari kebebasan berserikat dan berpendapat untuk warganya. Jika antara paradigma ke jalan politik dan ekonomi bertolak bersifat garis lurus, maka warga berada dalam kejelasan nilai. Belajar dari sejarah peradaban umat manusia modern (setelah Perang Ddunia I) penyakit-penyakit kehidupan kenegaraan agaknya dapat dilihat berasal dari penyimpangan antara paradigma dengan jalan politik atau ekonomi. Negara fasis Jerman, Italia, dan Jepang setelah PD I, membangun negara dengan menggunakan paradigma kolektivisme negara, jalan politik otoritarianisme dan jalan ekonomi kapitalisme. Masarakat yang berada dalam negara semacam ini pada dasarnya mengalami anomie, antara cirinya menjadi masyarakat militer yang agresif. Masyarakat yang berperang saling memusnahkan satu sama lain di negara-negara bekas komunis di Balkan, boleh jadi mengalami anomie semacam ini.

Secara formal, setelah Perang Dunia Kedua (PD II), tidak ada lagi negara anti komunis yang secara telanjang menggolongkan paradigma sosialnya ke dalam kolektivisme negara. Manakala PD II berakhir, hanya negara Uni Soviet dan negara baru Republik Rakyat Cina, dan negara satelit komunis lainnya, yang bertahan dengan paradigma kolektivisme negara, jalan politik otoritarianisme dan jalan ekonomi komunisme. Tetapi dengan revolusi Gorbachev, seluruh tatanan ini diganti kepada paradigma humanisme, jalan politik libertarianisme dan jalan ekonomi kapitalisme. Apa yang menjadi faktor untuk menukar tatanan ini, apakah diakibatkan oleh faktor-faktor obyektif yang berasal dari kegagalan tatanan untuk mencapai tujuan negara, ataukah faktor subyektif Gorbachev yang ingin menciptakan sejarah, tentunya akan menjadi kajian yang menarik. Masalah yang timbul dari penukaran tatanan ini, telah mengoncangkan sendi-sendi kehidupan negara yang telah berusia puluhan tahun. Mungkinkah manusia di muka bumi akan berada dalam satu acuan nilai seperti yang diimpikan Gorbachev, hanya dapat dicatat melalui sejarah panjang umat manusia.

Jika Gorbachev membalik tatanan secara konsekuen untuk menciptakan polity baru, maka di berbagai negara pasca PD II, agaknya tidak dari paradigma ke jalan ekonomi dalam garis lurus yang konsekuen. Banyak pemuka negara baru yang sesungguhnya berpijak pada paradigma kolektivisme negara, menggunakan jargon-jargon demokrasi sebagaimana dalam jalan politik libertarian. Sebaliknya ada pula yang tidak segan mengambil jalan politik otoritarianisme namun tidak mau menyebut bertolak dari kolektivisme negara. Keberadaan rezim Soekarno dapat dijelaskan melalui cara pandang ini. Perbedaan orientasi Bung Karno dan Bung Hatta tercermin pada awal republik, dengan maklumat Wakil Presiden Hatta agar masyarakat membentuk dan mendirikan partai-partai politik, bertolak-belakang dengan keinginan Soekarno untuk membentuk partai tunggal

sebagai partai pelopor. Jalan politik libertarian yang berhadapan dengan otoritarianisme menandai perjalanan sejarah bangsa Indonesia.

Demikian pula banyak pemimpin negara mengambil jalan kapitalisme, tanpa merasa perlu menata jalan politik, apalagi mengambil paradigma humanisme. Dengan dalih bahwa setiap masyarakat memiliki nilai yang khas tentang humanisme, paradigma kolektivisme negara menjadi titik pijak dalam jalan kapitalisme. Jalan kapitalisme mungkin akan "memaksa" jalan politik kepada libertarianisme, dan barulah kemudian terbentuk paradigma humanisme yang azasi. Tetapi tidak ada bukti sejarah yang menunjukkan proses transformasi semacam itu. Paradigma kolektivisme negara dengan jalan politik otoritarianisme untuk menjalankan kapitalisme, biasa disebut sebagai negara fasis, akan menyimpan borok yang meroyak di dalam. Masyarakat yang mengalami anomie menyimpan potensi patologis.

Peradaban umat manusia modern bergerak kepada terbentuknya polity tipe I. Jalan kapitalisme telah membentuk dunia baru. Sembari berusaha membangun entitas kebangsaan di setiap polity, telah berlangsung kenyataan empiris, sehingga dunia tidak perlu lagi dilihat dalam dikhotomi Barat dan Timur. Dunia dapat dilihat dalam pilahan antara kegiatan produksi dan konsumsi. Maka kehidupan umat manusia adalah suatu pasar dunia. Produksi yang berlangsung merupakan suatu dunia yang tidak perlu lagi kita ketahui siapa dan dimana adanya. Bagi kekuatan produksi, tidak ada batas negara. Manusia hanya perlu diidentifikasi dari kecenderungan variabel sosiografis dan psikografisnya yang relevan untuk dibangkitkan agar dia bertindak sebagai konsumen. Dunia produksi semakin intensif dalam memelihara pasar dunia. Berbagai perjanjian internasional pada dasarnya adalah menjadikan dunia sebagai sebuah pasar tanpa batas negara (borderless). Bahkan kekuasaan negara-negara, khususnya negara selatan tidak lagi punya kekuatan untuk menjaga lingkungan negaranya agar tidak dipenetrasi oleh kekuatan produksi asing. Globalisasi secara empiris berlangsung dengan arus komoditas dunia produksi yang memasuki seluruh negara di muka bumi. Di samping itu memang ada arus informasi, tetapi kenyataan keras yang berlangsung adalah negosiasi dari dunia produksi kepada semua penguasa negara untuk memberikan konsesi yang bertambah besar bagi arus komoditas. Berbagai perundingan bilateral maupun multilateral dapat dicatat sebagai negosiasi yang bertema antara menunda atau membuka batas negara bagi arus komoditas, serta memberi kepastian bagi sistem perpajakan untuk setiap komoditas lintas entitas negara politik. Dengan begitu kedaulatan politik suatu negara atas wilayahnya akan semakin dikonsesikan dalam perjanjian-perjanjian yang berimplikasi ekonomi.

Tuntutan yang berasal dari dinamika pasar ini tidak berdiri sendiri. Mengingat dunia ekonomi adalah yang langsung berada dalam kenyataan keras dari proses globalisasi, tidak heran jagad ekonomi domestik Indonesia tidak tertahan untuk harus menyesuaikan diri di dalamnya. Hal ini agaknya mengingatkan akan perlunya aparat departemen politik Pemerintah Indonesia memperhatikan perubahan-perubahan konstelasi, konsekuensi dari pola hubungan antar negara yang berbasiskan ekonomi. Hubungan tidak lagi atas dasar politik atau kultural, melainkan berbagai perjanjian internasional yang bersifat ekonomis.

Alasan kultural apalagi politis, ternyata tidak dapat digunakan dalam menghadapi arus komoditas. Arus komoditas yang menuntut dunia yang bersifat borderless, merupakan kenyataan empiris yang selalu disebut-sebut sebagai gejala globalisasi. Ini merupakan kenyataan keras, sementara dunia informasi merupakan kenyataan lainnya. Manakala suatu produk informasi dapat digolongkan sebagai komoditas maka akan ikut menempel sebagai bagian dari arus komoditas dalam proses globalisasi. Produk film, program televisi, bahkan

mungkin kelak produk media cetak tidak dapat dilihat hanya sebagai produk politik atau budaya, sebab sudah menjadi komoditas dalam pasar global.

(II)

Dalam polity tipe I, berbagai institusi masyarakat seperti partai politik, lembaga swadaya, dan pers, hanya dapat berfungsi atas dasar adanya kebebasan berserikat dan berpendapat. Kebebasan ini di satu pihak adalah ruang gerak (eksternal), dan di pihak lain adanya dinamika otonom (internal). Artinya kebebasan institusi masyarakat merupakan kondisi bersifat eksternal dan internal. Kondisi eksternal sejauh mana negara dan masyarakat memberi ruang gerak bagi suatu institusi menjalankan fungsinya. Kondisi internal sejauh mana sistem di dalam organisasi bergerak dalam otonominya untuk menjalankan etos kebebasan, untuk dapat memenuhi fungsi sosialnya

Kondisi eksternal dan internal ini memperjelas makna kebebasan dan otonomi. Ibarat dua sisi mata koin, kedua hal ini menjadi basis bagi keberadaan institusi masyarakat. Tentu saja ada batas-batas yang harus dijaga dalam memelihara ruang kebebasan dan otonomi ini. Dapat diilustrasikan dari institusi ekonomi, di antara sekian banyak institusi bisnis, lembaga perbankan misalnya, menuntut ruang kebebasan dan otonomi yang jauh lebih besar dibanding dengan institusi lainnya. Dalam kebebasan dan otonominya ini setiap institusi perbankan hanya boleh bergerak dalam ruang yang dibatasi baik secara yuridis maupun konvensi. Bukan kekuasaan negara yang menentukan batas ruang tersebut, tetapi regulasi yang harus diujui kehandalannya dalam memelihara fungsi perbankan. Jika kekuasaan negara sampai mengeluarkan secara sepihak regulasi yang mengakibatkan institusi perbankan gagal menjalankan fungsinya, bukan pemilik bank yang dirugikan, tetapi masyarakat dan sistem moneter

Jalan ekonomi kapitalisme modern mungkin "memaksa" jalan politik berdasarkan libertarianisme. Tetapi tidak ada jaminan bahwa bahwa kapitalisme dapat mengubah paradigma kolektivisme negara dan otoritarianisme ke arah sebaliknya. Perubahan yang terjadi di Uni Soviet akan menjadi catatan sejarah sebagai revolusi yang menompang pada arus global, bukan karena digerakkan oleh suatu ideologi. Dengan kata lain, mungkin revolusi Gorbachev sebagai pilihan tidak terelakkan dalam menghadapi arus global yang menyeret negara itu. Masalah di negara sebesar Uni Soviet sudah pasti akan lebih berat untuk menyangga beban ekonomi komunis yang digerakkan oleh negara.

Sampai saat ini hanya satu Gorbachev dalam sejarah. Sementara pasar bebas dengan sistem ekonomi kapitalisme banyak dijalankan oleh berbagai rezim militer seperti yang dikenal di Amerika Latin, tanpa mengambil paradigma humanisme dan jalan libertarianisme. Birokrasi negara bersikap ortodoks, berusaha menahan dinamika kapitalisme yang bergerak ke arah humanisme dan libertarianisme. Kekuasaan biasa dijalankan dengan koersi (coercion), untuk memaksakan kolektivisme negara dan otoritarianisme. Belajar dari sejarah rezim yang silih-berganti di berbagai negara, jalan kapitalisme yang diambil biasanya hanya sebagai wahana dalam memperkaya pribadi. Ini menjadi tema dari setiap peralihan kekuasaan ditandai dengan tuduhan korupsi dan suap penanam modal terhadap rezim sebelumnya.

Banyak sudah uraian tentang polity dengan kolektivisme negara, otoritaritarianisme dan komunisme, sekaligus menggambarkan kekuasaan birokrasi negara dan tingkat keterkendalian masyarakatnya. Tetapi tidak banyak yang mengungkapkan jalan kapitalisme yang diberlakukan dalam polity semacam ini. Ada catatan sejarah dari perikehidupan semasa kekuasaan fasis di Jerman, atau berbagai rezim di Amerika Latin.

Dalam keterbatasan ini dapat dipahami kurangnya kepekaan terhadap kekuasaan birokrasi negara yang hegemonik dalam mengendalikan masyarakat, untuk menjalankan kapitalisme

Berbeda dari polity yang menjalankan komunisme, rezim pendukung kapitalisme di dalam setting kolektivisme negara dan otoritarianisme, dapat dilihat sebagai faktor bagi kebebasan masyarakat. Setidaknya kebebasan berserikat dan berpendapat dapat dilihat dari dua sisi, pertama, kondisi yang diberikan oleh kekuasaan (birokrasi) negara kepada masyarakat, atau kedua, kondisi yang menjadi prasyarat dalam kehidupan polity (birokrasi dan masyarakat negara).

Kondisi pertama, yang diberikan kekuasaan bersifat pragmatis, bertolak dari orientasi teknis dari penyelenggaraan birokrasi negara; atau bahkan bertolak dari kecenderungan individual jika penyelenggaraan birokrasi adalah perluasan (*extended*) dari ranah personal (*personal domain*) pejabat negara. Kondisi bersifat subyektif ini sepenuhnya dibaca dari pernyataan, imbauan bahkan dugaan atas itikad dari pejabat negara. Pernyataan-pernyataan penguasa negara biasa dijadikan acuan untuk batas kebebasan dan otonomi. Dengan demikian ruang kebebasan dan otonomi ini mengembang dan mengempis sesuai dengan selera dan kepentingan pragmatis dari penguasa negara.

Kondisi kedua, jika birokrasi dan masyarakat menggunakan acuan nilai yang sama tentang batas kekuasaan birokrasi di satu pihak dan batas kebebasan masyarakat. Acuan nilai selalu bersifat normatif, dan berbunyi ideal, seperti dalam konstitusi. Tetapi normatif-konstitusional masih harus diwujudkan secara empiris, sehingga menjadi nilai sosial. Setiap keputusan birokrasi negara di satu pihak, dan respon masyarakat di pihak lain, merupakan penafsiran atas nilai. Proses diharapkan bersifat konsisten, sehingga nilai sosial dari kebebasan masyarakat dapat semakin terwujud secara empiris sebagai nilai sosial.

Tuntutan untuk kejelasan platform ini terutama datang dari institusi ekonomi. Institusi yang menjadi tulang punggung kapitalisme, dapat menuntut konsesi yang lebih jelas dan transparan, sehingga setiap regulasi dapat diarahkan kepada kepastian bagi gerak institusi bisnis. Jalan kapitalisme memang harus menggunakan platform yang dapat diterima dalam asas resiprokal (bertimbal balik), baik oleh institusi bisnis maupun institusi birokrasi negara. Institusi bisnis merupakan suatu ranah (*domain*) yang bersifat mondial, dengan menggunakan ukuran-ukuran yang berlaku antar negara.

Jalan kapitalisme tidak membawa signifikansi yang berarti kepada institusi masyarakat lainnya. Dengan kata lain, kapitalisme pada dasarnya tidak memerlukan institusi masyarakat baik politik maupun budaya. Institusi bisnis sebagai pelaku jalan kapitalisme, cukup memerlukan dukungan institusi birokrasi negara. Institusi politik masyarakat, seperti partai politik, kelompok penekan (*pressure group*) untuk masalah buruh, bahkan sering dianggap faktor yang menganggu bagi jalannya ekonomi kapitalisme. Karenanya tidak heran sebagai kecenderungan umum kebanyakan pelaku bisnis akan memilih untuk bergabung dengan partai politik yang didukung oleh atau menguasai birokrasi negara yang mengambil jalan kapitalisme.

Bagi institusi masyarakat, kecuali institusi ekonomi, perilaku birokrasi negara bagaikan kotak hitam (*black box*) yang tidak dapat diketahui secara persis muatannya. Kotak hitam itu merupakan rentangan antara kolektivisme negara dengan kapitalisme. Disebut sebagai kotak hitam, sebab tidak dapat sepenuhnya digolongkan sebagai otoritarianisme. Dalam mendukung kapitalisme, birokrasi negara adakalanya menjalankan libertarianisme untuk kepentingan pelaku bisnis, atau sebaliknya menjalankan otoritarianisme dengan menekan pelaku bisnis untuk kepentingan masyarakat. Manuver

dalam menjalankan kapitalisme ini tidak dapat dikenali platformnya, karena sangat tergantung kepada gaya subyektif dalam menjalankan kekuasaan pejabat birokrasi negara.

Di tarik ke konteks Indonesia, keberadaan institusi masyarakat dapat dilihat sebagai wahana bagi kegiatan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran, disebutkan dalam pasal 28 UUD 1945. Institusi semacam ini di antaranya adalah partai politik, lembaga-lembaga penampung kelompok penekan (organisasi buruh, konsumen, lingkungan hidup), pers, dan sebagainya. Institusi pers dipinjam namanya untuk menggambarkan kebebasan dan otonomi institusi masyarakat, dengan sebutan kebebasan pers. Dengan kata lain, kebebasan pers pada hakekatnya dapat digunakan sebagai ujung tombak untuk menjelaskan hak masyarakat untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran. Ini perlu untuk mengingatkan bahwa UUD 1945 tidak ada secara eksplisit menyebut partai politik dan institusi sosial lainnya.

Dengan kebebasan pers, yaitu hak masyarakat melalui institusinya menyampaikan dan memperoleh informasi baik lisan maupun tulisan. Istilah lisan dan tulisan dapat dijadikan payung bagi seluruh media massa. Karenanya istilah lisan dan tulisan yang tersurat dalam pasal 28 UUD 1945 hendaknya tidak diartikan harafiah, sehingga segala teknologi media yang muncul setelah tahun 1945 dianggap tidak dicakup dalam undang-undang. Cara berpikir formalistis atau lugu, sering menjadikan media massa dilihat dari bentuknya, bukan dari karakter dan fungsinya dalam masyarakat. Katakanlah misalnya media film, diatur dengan Undang-Undang Perfilman. Sinetron, suatu istilah khas untuk menyebut film televisi yang dibuat dengan teknologi elektronik, dianggap tidak tercakup dalam undang-undang ini. Alasannya sederhana, sebab film ini dibuat untuk televisi.

Karenanya dalam melihat dunia media massa, dapat dimulai secara elementer, bahwa komunikasi massa, kegiatan penggunaan media massa, berlangsung untuk alam pikiran. Informasi yang disampaikan melalui media massa, pada dasarnya untuk mengisi dunia alam pikiran khalayaknya. Dari sini fungsi media massa dapat dibedakan melalui dua tipologi media massa, pertama difungsikan untuk mengubah alam pikiran khalayak, dan kedua untuk memenuhi motivasi khalayak. Secara sederhana media massa tipe pertama dilihat nilai gunanya bagi komunikator, sedang yang tipe kedua bernilai guna bagi komunikan.

Pada sisi lain, orientasi media massa dapat dilihat dari pengutamaan muatan informasi yang disampaikan kepada khalayak. Untuk itu dapat dibedakan antara media massa yang berorientasi informasional dengan orientasi hiburan. Orientasi pertama membawa khalayak ke dunia sosial bersifat obyektif dan empiris, sementara yang yang kedua membawa ke dunia psikologis bersifat subyektif dan imajinatif.

Dari perbedaan orientasinya inilah pilihan informasi dijalankan. Media massa berorientasi informasional akan mengutamakan materi informasi bersifat faktual, sedang yang berorientasi hiburan menitik-beratkan pada materi informasi bersifat fiksional. Media massa semacam suratkabar harian misalnya, berorientasi informasional, sehingga mengutamakan materi faktual. Berbeda halnya dengan media siaran televisi (*tv-broadcasting*) yang berorientasi hiburan, dengan mengutamakan materi fiksional.

Kecenderungan dominan orientasi media yang berkaitan dengan sifat materi innformasi menyebabkan antara media dan khalayak terdapat platform hubungan, merupakan konvensi yang bersifat resiprokal (bertimbal-balik). Artinya hubungan berdasarkan kesepakatan bahwa pengelola media "menjanjikan" tipe media dan informasi tertentu sesuai dengan "tuntutan" khalayaknya. Karenanya suatu media yang tidak bertolak dari "tuntutan" khalayak seperti halnya media yang difungsikan untuk mengubah khalayak,

harus dihadirkan tidak dalam platform resiprokal, melainkan bersifat top-down dan linier. Ini berlaku untuk media massa dakwah agama, pendidikan, atau perjuangan ideologis

Bertolak dari fungsi dan orientasi media massa ini maka keberadaan media massa tidak dapat disama-ratakan satu sama lain, mengingat perbedaan pilihan informasi yang disajikan, dan harapan (*expectation*) khalayak. Media yang berfungsi untuk mengubah khalayak, akan berbeda dari yang berfungsi memenuhi motivasi khalayak. Begitu pula media yang berorientasi informasional akan berlainan peranannya dari media yang berorientasi menghibur.

Seluruh dasar pemikiran ini bermuara kepada dua perspektif konseptual. Pertama, melihat media massa dengan perspektif normatif, yaitu peran imperatif media massa atas dasar norma-norma ideologis, dapat berupa ideologi negara, ekonomi, atau budaya. Sedang kedua, perspektif sosiologis, yang membawa konsekuensi dalam peran imperatif media berdasarkan interaksi tuntutan dan pemenuhan. Tuntutan agar media massa mendidik masyarakat, kendati mengatas-namakan masyarakat, tidak dapat dianggap sebagai perspektif sosiologis manakala tidak bertolak dari motivasi otentitik dari khalayak.

Demikianlah keberadaan media massa perlu dikembalikan kepada hakekatnya yang mendasar. Hakekat media massa bukan pada teknologinya, melainkan pada karakter dan fungsi sosialnya. Untuk itu dapat dimulai dengan melihat kehidupan pers sebagai institusi yang tidak dapat dilepaskan dari sistem sosial yang memberi tempat dan menjamin hak warga masyarakat untuk menyatakan pikiran dan pendapatnya, dan dengan sendirinya juga hak untuk memperoleh pikiran dan pendapat dari pihak lain. Institusi pers merupakan bagian dari institusi sosial yang lebih luas, berupa kegiatan intelektual dalam masyarakat. Dengan begitu pers hadir karena masyarakat memang memerlukan dan menyediakan mekanisme bagi forum alam pikiran dan masalah sosial.

Karakter dan fungsi sosial ini yang menjadi dasar penolakan bagi setiap tindakan pembredelan oleh birokrasi negara terhadap media pers. Bukan untuk membela wartawan yang menganggur, walaupun hak untuk mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak dijamin UUD 1945 (pasal 27 ayat 2), itu masalah lain. Tetapi dalam kaitan dengan hak masyarakat untuk berada dalam forum/ajang diskusi bagi alam pikirannya. Ruang semacam ini, sebagai landasan bagi kebebasan pers, bukan hanya hak pengelola pers, tetapi lebih penting adalah sebagai hak masyarakat. Tetapi selain itu, sering pers dilihat sebagai suatu institusi yang memiliki peranan strategis dalam masyarakat. Dalam peranannya ini pers dituntut untuk menjalankan fungsi sosial melalui informasi yang disampaikannya kepada masyarakat. Fungsi dan peranan pers hanya akan berlangsung melalui efek informasi ini dalam dunia alam pikiran anggota masyarakat. Sejauh mana efek yang bersifat individual signifikan terhadap perubahan masyarakat, hanya dapat ditunggu sampai timbul tindakan-tindakan yang berpola dalam masyarakat. Inilah fungsi pendidikan media pers, sehingga media pers dianggap serupa halnya dengan institusi pendidikan lainnya dalam masyarakat.

Landasan semacam ini kiranya melahirkan institusi pers yang difungsikan sebagai alat perjuangan. Sebagai alat perjuangan pada masa kolonial, keberadaan pers nasional dimaksudkan memberi pendidikan kepada khalayak pembacanya agar memiliki kesadaran nasional. Dari sini diharapkan akan terbentuk suatu masyarakat yang menggunakan paradigma baru, dengan orientasi nasional vis-a-vis dengan sistem kolonial.

Tetapi sejauh mana pers nasional pada masa kolonial itu membentuk kesadaran nasional pada masyarakat Hindia Belanda, agaknya hanya akan menjadi kesimpulan spekulatif. Sulit untuk menunjukkan mana yang lebih memberikan kontribusi, apakah

media pers nasional ataukah rapat-rapat umum yang diadakan oleh tokoh-tokoh perjuangan yang memiliki kekuatan rhetoris. Hubungan pimpinan perjuangan dengan massa pada dasarnya terbangun melalui media sosial, bukan melalui media pers. Keterbatasan oplah ditambah jumlah khalayak yang melek huruf yang terbatas, boleh dicatat sebagai faktor betapa pers nasional hanya menjadi bacaan sekelompok elit di kota-kota. Jangankan di masa Hindia Belanda, pada masa Orde Baru yang relatif telah mengentaskan banyak penduduk sehingga bebas buta huruf, keberadaan media pers untuk tujuan mendidik seperti koran masuk desa, harus diimbangi dengan forum media seperti kelompok pembaca.

(III)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pada puncak tekanan penjajahan di abad 20, birokrasi negara menjalankan ketentuan-ketentuan hukum yang semakin keras dan telanjang, bahkan ahli hukum Belanda sendiri tidak dapat menerimanya. Di antaranya adalah kekuasaan Gubernur Jenderal untuk menggunakan hak eksorbitan (*exorbitante recht*), dan pelarangan

terbit koran atau yang populer disebut sebagai *Persbreidel Ordonnantie*. Kedua kewenangan yang bersifat preventif ini banyak mengambil korban para pejuang nasional yang dibuang ke Digul dan daerah-daerah lain, serta koran-koran yang berhenti terbit.

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

Ketentuan *haatzaai artikelen* sebagai produk hukum kolonial, tidak terdapat dalam hukum pidana Belanda yang menjadi acuan dari hukum pidana Hindia Belanda. *Haaatzaai artikelen* masih dipertahankan dalam hukum pidana RI. Kendati sudah merdeka, masih menggunakan ketentuan kolonial, karenanya kehidupan pers di Indonesia masih berada dalam setting hukum kolonial.

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

Catatan sejarah tentang tekanan penguasa negara terhadap wartawan dan intelektual, menggambarkan perjalanan institusi pers dan forum intelektual di Indonesia. Pada masa belakangan ini penerapan *haatzaai artikelen* menunjukkan frekuensi lebih tinggi dibandingkan dengan era sebelumnya. Karenanya sulit membayangkan bahwa pers

Pancasila itu semakin menemukan formatnya, yaitu ruang bagi kebebasan dan otonomi yang lebih pasti dan terjamin bagi masyarakat dalam menyatakan pendapat.

Demikianlah sosok Pers Nasional sekarang dapat dilihat melalui pandangan kesejarahan, yaitu sebagai lanjutan dari Pers Nasional pada masa kolonial. Jika setting kolonial dipakai untuk membicarakan kehidupan pers, setidaknya dapat dibedakan 3 tipe, yaitu pers kolonial sebagai pendukung establisme politik, pers komersial yang umumnya dikelola oleh kelompok Cina, dan pers perjuangan yang diterbitkan sebagai bagian Pergerakan Nasional. Pers perjuangan inilah yang disebut sebagai Pers Nasional. Etos kehadirannya dapat dibedakan secara tajam dengan kedua tipe pers lainnya. Pada pers perjuangan, dengan sendirinya jurnalisme menjadi primadona. Media dimulai dengan sejumlah personel jurnalistik yang kebanyakan mengusahakan sendiri biaya penerbitan. Posisi semacam ini tidak akan ditemukan lagi pada pers sekarang.

Dengan demikian saat ini tidak mungkin membuat taksanomi tipe pers atas dasar perbedaan etos kehadirannya. Semua pers yang terbit di Indonesia disebut Pers Nasional, baik pers yang lingkup informasi dan jaringan distribusinya nasional maupun lokal, ataupun isinya sekadar paha dan dada perempuan dan kode atau ramalan nomor buntut. Pada saat calon pengelola media pers mengurus SIUPP, seluruh prosedur yang dijalankan oleh pemerintah tentulah untuk menyaring agar hanya penerbitan pers yang bertolak dari etos Pancasila diberi lisensi terbit yang sangat berharga itu. Pastilah lewat SIUPP, pemerintah berniat membangun pers nasional yang sehat dan bertanggung-jawab sosial, bukan sekadar pers yang menjadikan paha dan dada wanita dan impian ramalan buntut sebagai komoditi.

Dalam perkembangannya, Pers Nasional bergerak ke arah penerbitan yang bersifat industrial. Ini ditandai dengan sifatnya yang padat modal dan kemajuan perangkat keras serta pola manajemen yang semakin canggih. Di tambah lagi dengan sifat pengusahaan yang padat modal, sosok pers sekarang sangat berbeda dibanding dengan Pers Nasional pada masa Pergerakan Nasional. Karenanya mungkin kurang tepat men"tracee", menelusuri jejak pers sekarang dengan Pers Nasional tempo "doeloe" di jaman pergerakan. Pers Nasional sekarang dan masa depan, boleh saja dipertalikan dengan etos pers perjuangan. Tetapi mungkin perlu disadari bahwa etos yang menggerakkan jurnalisme saat itu sehingga memunculkan format pers perjuangan, kalau mau dijalankan sekarang, boleh jadi akan melahirkan format yang sangat berbeda. Etos bisa dirumuskan sebagai idealisasi kehidupan, dan idealisasi bisa berbeda dengan dinamika realitas empiris. Banyak variabel yang perlu diperhitungkan dalam proses idealisasi ke realitas empiris.

Pertama-tama yang perlu diingat adalah motivasi kemunculan pers perjuangan, yaitu ide politik. Dengan demikian pers merupakan bagian institusi politik. Pers adalah bagian organik dari suatu dinamika sosial yang menjadi institusi bersifat opponent di dalam struktur sosial saat itu. Dengan motivasi politik yang bersifat opponent, sudah barang tentu posisi dari pengelola dalam membangun etos jurnalismenya akan bersifat khas. Dengan menempatkan pers sebagai alat politik dengan sendirinya membawa konsekuensi terhadap keberadaan para jurnalisnya, yaitu dengan melihatnya sebagai aktivis politik, atau sebaliknya, aktivis politik menjalankan kegiatan jurnalistik. Artinya jurnalis dan aktivis politik merupakan 2 sisi dari mata koin. Pers partisan menjadikan wartawan sebagai pejuang, sehingga fasilitas kehidupan yang terbatas pun dianggap wajar. Dengan etos pers perjuangan itu, kendati sarjana misalnya, tetapi dengan posisi sebagai pejuang, kehidupan materilnya berbeda dengan yang bekerja sebagai ambtenaar pemerintah Hindia Belanda dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah. Apakah etos semacam itu masih mau dihidup-hidupkan sekarang?

Ketika kalangan pers nasional mendirikan organisasi profesi kewartawanan tidak berapa lama setelah Indonesia merdeka, upaya menegakkan profesi ditandai dengan dirumuskannya kode profesi. Dilihat dari isinya, banyak kemiripannya dengan kode etik jurnalistik (*Cannon of Journalism*) di Amerika Serikat. Meskipun kode etik ini tidak selaras dengan pola jurnalisme yang dijalankan oleh pers nasional pada masa awal republik. Azas "fair" dan obyektif misalnya, bagaimana bisa dijalankan dalam menghadapi tentara pendudukan Belanda? Sebagai ilustrasi, untuk menulis Belanda saja misalnya, harus dengan b kecil, belanda. Jurnalisme emosional ini tentulah belum memerlukan kode etik yang mengadaptasi kode profesi jurnalime Barat. Walaupun ketika itu kita diuntungkan oleh kode jurnalisme yang berimbang dan obyektif dari pers Barat, sehingga realitas perjuangan nasional bisa bergaung ke dunia internasional. Kalau mau jujur, pers perjuangan yang sering disebut-sebut itu sebenarnya jurnalisme pamflet politik. Tentunya tidak akan ada yang mengambil posisi seperti itu dalam sistem nasional sekarang. Meneruskan etos perjuangan semacam itu secara mentah sekarang, mungkin dapat dilakukan dengan menghadirkan jurnalisme pamflet pembangunan. Umumnya tindakan pejabat birokrasi dianggap identik sebagai kegiatan pembangunan.

Media cetak yang lebih banyak merefer informasi pers dari pejabat birokrasi bukan dari realitas sosial yang berasal dari kehidupan masyarakat, akan menghasilkan jurnalisme pamflet pembangunan juga. Ini identik dengan pers perjuangan yang menjadikan isi pokok media berupa gagasan-gagasan yang diceramahkan atau dipidatokan oleh tokoh-tokoh pergerakan nasional.

Kendati isi pers perjuangan merupakan pamflet politik, setidaknya ada juga dukungan khalayak pembaca. Dukungan ini bersifat emosional, datang dari masyarakat yang memiliki kesamaan ide dengan pengelola media. Memang tidak bisa meraih sukses komersial sebagaimana pers golongan Cina, sehingga pengelola pers perjuangan sering mengalami kebangkrutan. Jumlah pelanggan terbatas, sesuai dengan kemampuan ekonomi kelompok pribumi, dan lebih terbatas lagi yang berani secara terang-terangan bersimpati kepada gerakan nasional. Berlangganan pers perjuangan menjadi indikator bagi dukungan terhadap perjuangan nasional yang opponent terhadap pihak yang berkuasa. Dengan jatuh bangun, pers perjuangan tetap dihidupi oleh sejumlah kecil khalayak pembaca yang setia.

Menerapkan pola pers perjuangan di masa sekarang, berarti bunuh diri. Semangat opponent dalam sistem nasional RI, sangat tidak relevan. Bukan hanya ancaman pembatalan SIUPP yang akan dihadapi, tetapi yang mendasar adalah tidak mungkin diperoleh basis dukungan khalayak media. Nasibnya bisa sama halnya dengan media pamflet pembangunan, dengan gampang diabaikan jika khalayak memiliki alternatif media. Kita tidak bisa lagi mengharapkan loyalitas bersifat emosional terhadap media dalam suasana normal. Motivasi terhadap informasi media bersifat otonom, sepenuhnya ditentukan secara individual oleh khalayak

Dengan demikian institusi pers sebagai wahana bagi masyarakat dalam menyampaikan dan memperoleh informasi sekarang perlu dilihat sebagai bagian dari hukum penawaran dan permintaan, bukan sebagai praksis dari suatu ideologi. Sebagai institusi yang berada di dua ranah, ranah ekonomi dan ranah politik, pers harus hadir berlandasrkan hukum-hukum ekonomi. Sementara dalam ranah politik, bukan dari peran politik yang dapat dijalankannya, tetapi dalam posisinya menghadapi birokrasi negara.

Kendati menjalankan hukum-hukum ekonomi dalam kehadirannya, kelangsungan hidupnya tidak sepenuhnya ditentukan oleh masrakat konsumennya. Keberadaan media pers di Indonesia pada dasarnya tidak lebih ditentukan hubungan antara birokrasi negara,

melalui lisensi terbit yang dikeluarkan birokrasi negara untuk terbitnya pers. Lisensi ini dapat bernama ijin usaha atau ijin terbit. Prinsipnya adalah hak masyarakat untuk menerbitkan pers ditentukan oleh pejabat birokrasi atau tata usaha negara.

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

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

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

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

Penutup

Dalam membicarakan kebebasan pers dan pengembangan demokrasi, jika dimaksudkan sebagai suatu kalkulasi dari apa yang telah dicapai dalam pembangunan sosial, pada hakekatnya berusaha melihat sejauh mana kemandirian (kebebasan dan otonomi) berbagai institusi sosial yang memungkinkan masyarakat menggunakan haknya dalam ajang diskusi dan pertukaran pendapat. Dalam kaitan dengan demokrasi, dari satu pihak dapat dibicarakan peranan media pers sebagai faktor dalam membangun tatanan demokrasi. Tetapi sebaliknya dapat pula dilihat bahwa derajat kemandirian institusi pers sebagai indikator dari tatanan demokrasi.

Wahana bagi hak masyarakat tidak hanya melalui media pers. Kalaupun perhatian ditumpukan kepada institusi pers, sebagai salah satu dari institusi masyarakat, dapat dicatat

bahwa penggunaan lisensi perijinan sebagai alat kekuasaan birokrasi negara, menunjukkan tidak nampak perubahan berarti dalam proses pembangunan sosial untuk kehidupan demokratis.