

**Laporan  
Hibah Strategis Nasional  
Tahun Anggaran 2010**



**PENGEMBANGAN KEBEBASAN PERS DAN  
HAK ATAS AKSES INFORMASI PUBLIK  
BAGI PROSES DEMOKRATISASI OTONOMI DAERAH**

**Peneliti:**

**Endang Sayekti, SH. MHum. (Ketua)**  
**R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA. (Anggota)**  
**Dwi Rahayu Kristianti, SH., MA. (Anggota)**

Dibiayai oleh DIPA Universitas Airlangga Tahun Anggaran 2010, sesuai dengan Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga Tentang Kegiatan Penelitian Strategis Nasional Nomor: 553/H3/KR/2010, 11 Maret 2010

**Universitas Airlangga  
25 Oktober 2010**



**Laporan  
Hibah Strategis Nasional  
Tahun Anggaran 2010**



KK-2  
KFB  
LP. 97/11  
Say  
P

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

**PENGEMBANGAN KEBEBASAN PERS DAN  
HAK ATAS AKSES INFORMASI PUBLIK  
BAGI PROSES DEMOKRATISASI OTONOMI DAERAH**

**Peneliti:**

**Endang Sayekti, SH. MHum. (Ketua)**  
**R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA. (Anggota)**  
**Dwi Rahayu Kristianti, SH., MA. (Anggota)**

Dibiayai oleh DIPA Universitas Airlangga Tahun Anggaran 2010, sesuai dengan Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga Tentang Kegiatan Penelitian Strategis Nasional Nomor: 553/H3/KR/2010, 11 Maret 2010

**Universitas Airlangga**  
**25 Oktober 2010**

## HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul : Pengembangan Kebebasan Pers dan Hak atas Akses Informasi Publik bagi Proses Demokratisasi Otonomi Daerah
2. Ketua Peneliti
- a) Nama Lengkap : Endang Sayekti, S.H., M.Hum
- b) Bidang keahlian : Hukum Tata Negara, Hak Asasi Manusia dan Hukum Kewarganegaraan
- c) Jabatan Struktural : Ketua Departemen Hukum Tata Negara
- d) Jabatan Fungsional : Asisten Ahli
- e) Unit Kerja : Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- f) Alamat surat : Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6 Surabaya
- g) Telpon/Faks : 031-5023151 ext. 132 / 031 5020454
- h) E-mail : herlambangperdana@yahoo.com

### 3. Anggota Peneliti

#### Tim Peneliti

No.	Nama dan Gelar Akademik	Bidang Keahlian	Instansi	Alokasi Waktu (jam/minggu)
1.	Endang Sayekti, SH., M.Hum.	Hukum Tata Negara dan Hukum Kewarganegaraan	Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Unair	15 jam/minggu, selama 10 bulan
2.	R. Herlambang Perdana Wiratraman, S.H., MA.	Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia	Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Unair	15 jam/minggu selama 10 bulan
3.	Dwi Rahayu Kristianti, S.H., MA.	Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia	Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Unair	15 jam/minggu, selama 10 bulan

### 4. Pendanaan dan jangka waktu penelitian

- a. Jangka waktu penelitian yang diusulkan : 1 (satu) tahun
- b. Biaya yang diusulkan : Rp 100.000.000,-
- c. Biaya yang disetujui tahun : Rp 50.000.000,-

Surabaya, 25 Oktober 2010  
Ketua Peneliti,

Mengetahui  
Dekan Fakultas Hukum



*M. Zaidun*  
Prof. Dr. M. Zaidun, S.H., M.Si.  
NIP. 130 517 145

*Endang Sayekti*

Endang Sayekti, S.H., M.Hum.  
NIP. 131 653 746



Mengetahui

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

*Djoko Agus Purwanto*  
Dr. Djoko Agus Purwanto, MSi.  
NIP. 195908051987011001

**SISTEMATIKA LAPORAN  
HIBAH PENELITIAN HIBAH BERSAING TAHUN ANGGARAN 2010**

**DAFTAR ISI**

**Halaman**

**LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN**

**DAFTAR ISI**

**A. LAPORAN HASIL PENELITIAN**

**RINGKASAN**

**DAFTAR LAMPIRAN**

- I. PENDAHULUAN**
- II. TINJAUAN PUSTAKA**
- III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**
- IV. METODE PENELITIAN**
- V. HASIL DAN PEMBAHASAN**
- VI. KESIMPULAN DAN SARAN**

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

**(Termasuk instrument penelitian, personalia tenaga peneliti beserta kualifikasinya,dll)**

**B. SINOPSIS PENELITIAN LANJUTAN**

**A. LAPORAN HASIL PENELITIAN**

## RINGKASAN

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan secara lebih terbuka dan bertanggung jawab untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat. Di tengah proses demokratisasi yang demikian, maka kepentingan publik untuk mendapatkan akses informasi agar lebih bisa menentukan partisipasi dan pilihan-pilihan politik ekonominya, sangatlah penting kedudukannya.

Salah satu strategi yang penting untuk mendorong proses ini adalah pengembangan kebebasan pers di daerah yang berkualitas, sehat dan menjangkau kebutuhan masyarakat luas di wilayah tersebut. Masalahnya, selain dibawah kepemilikan Kelompok Kompas Gramedia (KKG) dan Jawa Pos Grup, sebagian besar industri pers di daerah sangatlah mengandalkan keberlanjutannya dari pembiayaan negara (APBD). Itu sebabnya, pengaruh struktural dan kapital yang demikian tentunya akan sedikit banyak mempengaruhi jaminan kebebasan pers lokal. Di sisi lain, pers dan pekerjaan jurnalisme kerap kali dihadapkan oleh kekerasan dan kontrol politik lokal melalui kebijakan daerah, sehingga situasi ini diperkirakan akan mengganggu kualitas demokratisasi, utamanya di tengah transisi politik otonomi daerah.

Dengan konteks yang demikian, maka penelitian ini diarahkan untuk melihat dan menganalisis berbagai kemungkinan pengembangan kebebasan pers serta hak atas akses informasi publik, dikaitkan dengan kebutuhan untuk menjawab proses demokratisasi lokal. Penelitian ini membatasi pada kurun waktu setelah berlakunya Undang-Undang Nomer 40 Tahun 1999 tentang Pers (UU Pers) dan menggunakan pendekatan *socio-legal* agar mendapatkan gambaran baru yang lengkap mengenai bekerjanya sistem hukum pers dan otonomi daerah secara nasional serta memberikan perspektif pengembangan kebebasan pers dan jaminan hak konstitusional, khususnya hak atas akses informasi.

**Kata kunci:** Kebebasan pers, hak atas akses informasi, otonomi daerah, demokratisasi

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **Latar belakang**

Konfigurasi struktural dan kapital tentulah berpengaruh dalam pelbagai kehidupan sosial kemasyarakatan. Tidak terkecuali dalam melihat industri media di Indonesia secara nasional. Industri media sendiri hanya dikuasai oleh sedikit pemain. Pemain besar, seperti Kelompok Kompas Gramedia (KKG) dan Jawa Pos Grup, telah merajai kepemilikan media di tingkat nasional hingga lokal. Sementara ada pula yang cukup kuat bertahan sebagai media di daerah, seperti Pikiran Rakyat (Bandung), Waspada (Sumatera Utara), Suara Merdeka (Semarang) Kedaulatan Rakyat (Yogyakarta) dan Bali Post (Bali). Sisanya, masih menjadi bagian dari KKG maupun Jawa Pos Grup.

Berdasarkan data Serikat Penerbit Surat kabar (SPS) Pusat pada tahun 2006 (Media Directory, 2007) menyebutkan, keseluruhan penerbitan pers di Indonesia sebanyak 889 penerbit. Penerbitan yang berbasis di Jakarta tercatat 393 penerbit, Jawa non-Jakarta sebanyak 142 buah, dan luar Jawa sebanyak 354 penerbit. Distribusi penerbitan pers tidaklah merata, karena Jakarta telah menyumbang pasar sirkulasi sebesar 71 persen atau setara dengan 12,521 juta eksemplar. Sedangkan sisanya, 29 persen, baik di Jawa non-Jakarta maupun di luar Jawa berjumlah 4.885 juta eksemplar.

Bila peta industri media yang demikian, kita dapat merefleksikan atas setidaknya dua hal: Pertama, ketimpangan distribusi media cetak ini adalah cermin dari kesenjangan distribusi ekonomi secara makro di negeri ini. Meskipun jumlah pemain media cetak di luar Jakarta masih sangat besar, namun sumbangan ekonomi (dalam bentuk oplah maupun iklan), tak



lebih dari sepertiga pasar Jakarta (Wikan 2007: vii). Kedua, fungsi pers yang memberikan pengawasan dan pendidikan bagi masyarakat menjadi kurang kuat, terutama di daerah-daerah yang akses informasinya terbatas. Selain itu, tekanan terhadap pers yang profesional menjadi lemah. Dari sisi ini, maka proses kontrol publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi kurang seimbang.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan secara lebih terbuka dan bertanggung jawab untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat. Di tengah proses demokratisasi yang demikian, maka kepentingan publik untuk mendapatkan akses informasi agar lebih bisa menentukan partisipasi dan pilihan-pilihan politik ekonominya, sangatlah penting kedudukannya.

Penelitian ini berangkat untuk menjawab lembaran kosong atas persoalan tersebut, yakni memetakan peluang-peluang kebijakan hukum dalam rangka pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik bagi proses demokratisasi otonomi daerah.

## BAB II STUDI PUSTAKA

Bagian ini akan berangkat menjelaskan landasan teoritik pendeskripsian kebebasan berekspresi, sebagai sumber atau landasan kebebasan pers, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian, menjelaskan posisi penelitian ini terhadap studi-studi kebebasan pers yang pernah dilakukan di Indonesia.

Untuk memahami kebebasan pers, maka perlu dipahami pula landasannya, yakni kebebasan berekspresi. Definisi yang diberikan oleh seorang filosof hukum dan ahli hukum hak asasi manusia, David E Guinn (2005) menyatakan bahwa kebebasan berekspresi harus dikaitkan dengan fungsinya, dan dari titik ini kemudian akan terbantu dengan suatu definisi yang operatif, atau seringkali disebut sebagai '*working definition*'. Menurutnya, ada dua cara memahaminya, pertama mendeskripsikan elemen atau karakteristik perilaku, meliputi: komunikasi, informasi, dan pengaruh. Komunikasi berarti ekspresi, yang berarti melibatkan lebih dari seorang. Dua elemen dasar ekspresi memerlukan hak-hak protektif, yakni hak untuk mengekspresikan dan hak untuk mendengar ekspresi tersebut. Sangat mungkin, keduanya tidak setara derajat perlindungannya di saat yang sama. Informasi terkait dengan objek komunikasi, baik menyediakan atau menerima informasi, baik secara oral maupun tertulis. Pengaruh (*persuasion*) adalah upaya untuk mengubah realitas atau posisi penerima ekspresi. Contoh pengaruh adalah suatu argument rasional yang mencoba meyakinkan pendengar mengikuti posisi pembicara, cerita, praktek ritual, atau praktik artistic (Guinn 2005: 3-4).

Cara memahami ekspresi yang berikutnya adalah mempertimbangkan bagaimana fungsinya dalam konteks sosial. Kemungkinannya terbagi dua, fokus pada individual ataukah sosial. Fungsi pertama ekspresi hanya melayani kebutuhan individu atau dirinya sendiri, yang kerap

terkait dengan fungsi aktualisasi identitas diri. Dalam konsep ini, mencerminkan kepentingan kepentingan liberal dasar individu, yang mana negara tidak boleh mencampuri urusan pribadi. Fungsi kedua ekspresi adalah untuk memajukan sejumlah aktifitas sosial atau kebijakan masyarakat (Guinn 2005: 4-6). Fungsi sosial ini diperlukan untuk mendorong ruang publik dan potensi beragam ekspresi. Hal ini penting bahwa tekanan terhadap kebebasan berekspresi memiliki efek buruk, karena hal tersebut akan memungkinkan dan memperbesar penguasa eksis tanpa kontrol atau pengawasan publik.

Pemikiran lainnya, Larry Alexander (2005: 7-11), telah menulis suatu buku yang cukup provokatif, *Is there a right of freedom of expression?*, berpendapat bahwa ada tiga poin terkait dengan kebebasan berekspresi. Pertama, kebebasan berekspresi meliputi semua media komunikasi. Ini berarti kebebasan berekspresi sebagai kebebasan berkomunikasi, dan tidak sedikitpun media boleh dibatasi. Kedua, kebebasan berekspresi sebagai suatu hak asasi manusia, lebih masuk akal sebagai hak audiens/penerima ekspresi dibandingkan hak pembicara. Dengan mempertimbangan bahwa kebebasan berekspresi tidak hanya hak pembicara, tetapi juga hak audien, maka kebebasan pers tidak hanya menjadi hak jurnalis atau pemilik media, tetapi juga hak public untuk mendapatkan informasi yang terpercaya dan berkualitas. Ketiga, kebebasan berekspresi dipengaruhi oleh tujuan pemerintah dalam menekan ekspresi dibandingkan oleh dampak ekspresi tersebut. Terkait dengan hal ini, Alexander mengemukakan lima prinsip untuk menentukan batasan kebebasan berekspresi.

Untuk menguji batasan-batasan, tentunya akan lebih menarik bilamana dirujuk dari kasus-kasus nyata yang terjadi di masyarakat. Kebebasan berbicara dan kebebasan pers sering dirujuk sebagai bagian dari kebebasan berekspresi, dan keduanya terkait. Mempertimbangkan pers dalam segala variasinya sejak beberapa ratus tahun lalu, kita akan dipuaskan bahwa

secara keseluruhan kebebasan pers telah memajukan nilai-nilai kebebasan untuk berbicara/menyampaikan pendapat (Lichtenberg 1987: 348). Dan, kebebasan untuk berbicara melindungi komunikasi dari ide-idenya and keyakinan untuk suatu audien lebih luas melalui media cetak, *broadcasting*, maupun internet (Meyerson 2001: 295, 298). Meyerson (2001: 299) menyatakan bahwa pers sebagai institusi sosial juga memainkan suatu peran unik dalam menginformasikan pada publik, membentuk opini publik, dan mengawasi penyimpangan kekuasaan pemerintah. Peran unik ini digagas dengan istilah "*the Fourth Estate*": pers bertindak sebagai pilar keempat, pengawasan yang bersifat *unofficial* terhadap ketiga cabang kekuasaan pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudisial). Pers, selain mempromosikan hak-hak sipil dan politik serta kebebasan sipil, pula berkontribusi untuk menyeimbangkan kekuasaan dan mengawal pembangunan ekonomi politik, karena pers dapat merepresentasikan publik dalam mengawasi dan memahami jejak kebijakan-kebijakan negara. Dalam soal ini, Gunaratne (2002) juga mengutip Asante, yang menegaskan pendefinisian kebebasan pers yang ditandai dengan absennya pembatasan oleh pemerintah, mengemukakan otonomi, serta kemampuan melayani sebagai '*the fourth estate*' yang akan menyeimbangkan tiga cabang resmi kekuasaan pemerintahan.

Kebebasan pers dapat ditinjau pula dari berbagai perspektif yang dikontekstualisasi oleh sistem sosial politik. Hal ini dikemukakan oleh Oloyede (2005: 101) menjelaskan dalam jurnal, tanpa melihat keragaman ideologinya dalam sistem sosial politik di dunia, kebebasan pers merupakan suatu hal yang tak terpisahkan dari kebebasan berekspresi sebagai suatu fenomena universal hari ini, terutama dalam konteks pembangunan hukum. Dalam prakteknya, banyak kekerasan dan tekanan terhadap jurnalis dan pemilik media yang mengancam kebebasan pers, seperti pemberangusan pers, kriminalisasi, intimidasi hingga pembunuhan terhadap jurnalis adalah sejumlah isu yang membatasi kebebasan pers.

Ancaman ini tidak hanya datang dari pemerintah, tetapi juga datang dari paramiliter atau preman, sebagaimana banyak terjadi dalam kasus di Indonesia.

Kebebasan pers tidaklah monolitik sifatnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Hachten and Scotton (2002), semua sistem pers merefleksikan sistem ekonomi dan politik suatu bangsa dimana ia beroperasi. Meskipun kerangka normative kebebasan pers sama, namun kebebasan pers berlangsung secara beragam, bergantung pada konteks politik dan ekonominya. Terkait dengan hal ini, tidaklah mengejutkan melihat kebebasan pers di Indonesia, atau mungkin di banyak negara-negara Asia lainnya telah menunjukkan situasi khusus dan beragam (Romano 2003; Gunaratne 2003).

Terkait dengan konteks politik, dalam buku yang sangat populer *'Four Theories of the Press'*, Siebert, Peterson and Schramm (1956) menjelaskan paradigm dominan dalam menganalisis sistem media global dan level kebebasan pers ke dalam empat tipe, (1) otoritarian; (2) libertarian; (3) model Soviet dan (4) pertanggungjawaban sosial (*the social responsibility*). Sementara Oloyede (2005) memperkenalkan sedikit berbeda mengenai sistem ini, yakni membaginya tiga sistem sosial politik: (1) *the capitalist liberal democracies of North America and Western Europe*; (ii) *the socialist system*, dan (iii) *the developing world*.

Dengan menggunakan pendekatan yang berbeda, Romano (2003) dan Jiafei Yin (2003) memperkenalkan suatu analisis yang lebih kontekstual dengan dinamika lokal untuk memberikan gambaran kebebasan pers. Analisis ini berbeda titik berangkatnya dengan pandangan Gunaratne yang menggunakan teori sistem dunia, namun mendekati dengan perspektif teori Siebert atas kebebasan pers.

Romano (2003) memperkenalkan peran budaya politik untuk memahami konteks atau situasi yang mempengaruhi kebebasan pers. Ia mencontohkan budaya politik baru pasca jatuhnya Soeharto, yang menunjukkan masa Habibie dan Wahid yang dikarakterkan oleh reportase dinamis dan meningkatkan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul. Tren tersebut diperkuat oleh rejim Megawati yang pula membentuk struktur politik baru. Hal-hal demikian sangat mendorong liberalisasi jurnalisme dan sistem politik yang lebih terbuka, sehingga pers kian menguat. (Romano 2003: 174). Meskipun demikian, pergeseran terjadi, pers breidel misalnya, dulu lebih banyak dilakukan oleh negara, namun kini justru dilakukan oleh milisi-milisi atau kelompok sipil masyarakat. Sayangnya, negara justru tidak hadir secara kokoh melindungi pers.

Jiafei Yin (2003) juga telah menulis perspektif kebebasan pers dari perspektif lokal, dan tidak melakukan generalisir sebagaimana dilakukan oleh empat teorinya Siebert. Menurutnya, kebebasan pers memerlukan teori baru yang lebih akurat, khususnya untuk melihat keterkaitannya dengan situasi yang kompleks di Asia atau di sejumlah negara dunia ketiga. Teori baru kebebasan pers yang diarahkan untuk melihat dari konteks lokal telah melibatkan budaya politik, yang nampak jelas tidak sesuai lagi dengan perspektif Siebert.

Atas sejumlah kepustakaan di atas, penelitian ini akan melihat secara lebih mendalam bekerjanya hukum pers, terutama menjelaskan kebebasan pers dan hak atas akses informasi dijalankan dalam konteks demokratisasi otonomi daerah. Konteks sosial politik lokal, tentunya memiliki warna yang beragam dalam mewujudkan demokrasi di tingkat daerah, yang kerap kali tidak terbaca dan dibayangkan secara baik oleh pengambil kebijakan di tingkat nasional.



Tidak banyak penelitian yang menfokuskan hubungan antara kebebasan pers dan hak akses informasi publik dengan demokratisasi otonomi daerah, apalagi meninjaunya secara khusus dari sudut pandang hukum. Disertasi hukum yang dipertahankan di Universitas Airlangga, Samsul Wahidin, yang telah dibukukan dengan judul *Hukum Pers* (2006), sama sekali tidak menyinggung mengenai hubungan ini. Satu-satunya dokumen penelitian yang mengungkap hubungan ini pernah dilakukan oleh Marlon F. Hutajulu (2007), yang dibukukan dengan judul, *Pers yang Sehat Mendorong Otonomi Daerah yang Sehat*. Penelitian ini telah memberikan deskripsi situasi lokal secara baik di 6 wilayah, yakni di Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, Sumatera Barat, Jawa Barat dan Jawa Timur. Namun, alur penelitian ini lebih berfokus pada media-media tertentu di tiap propinsi, dan kurang berfokus pada kebijakan-kebijakan atau instrumentasi hukum lokal. Keterbatasan penelitian ini juga karena membuat lompatan preskriptif atas deskripsi konteks lokal tanpa memberikan analisis eksplanatif yang memadai.

Yang menarik, justru analisis-analisis lokal media dan bekerjanya hukum yang mengancam kebebasan pers yang diangkat dari kasus-kasus lokal dan keseharian kehidupan pers, seperti yang ditulis Upi Asmaradhana (2008), *Pengkhianatan Jurnalis, Sisi Gelap Jurnalisme Kita*; Abdullah B (2001), *Korupsi dalam Liputan Pers*; dan Eriyanto (2003) *Media dan Konflik Ambon*.

Penting pula untuk mengetengahkan masalah ini dari sudut pandang hukum. Kebebasan pers, atau kemerdekaan pers sebagaimana disebut dalam UU Pers 1999, adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan



pendapat sebagaimana tercantum dalam pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 harus dijamin.<sup>1</sup>

Penegasan kebebasan pers sebagai perwujudan kedaulatan rakyat ini berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum.

Pada pasal 4 UU Pers dinyatakan:

1. Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara
2. Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan, atau pelarangan penyiaran.
3. Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh dan menyebarluaskan gagasan dan informasi.
4. Dalam mempertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai hak tolak.

Dalam konsep ketatanegaraan, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pers hadir sebagai *'the fourth estate of democracy'*, sehingga menjadi sangat penting kedudukannya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Oleh sebab itu, demokratisasi memerlukan proses kontrol atau pengawasan yang kuat dan seimbang dari masyarakat. Selama ini studi-studi ketatanegaraan hanyalah berfokus pada tiga cabang kekuasaan ala Montesquieu, yakni pilar eksekutif, legislatif dan kekuasaan yudisial (peradilan). Sedangkan gagasan eksploratif pengembangan pemikiran pilar keempat melalui kelembagaan pers, kurang begitu diperhatikan. Padahal, dalam mendorong proses demokratisasi, terutama di negara-negara *post-authoritarian* (pasca otoritarian) sebagaimana Indonesia setelah tahun 1998, sangatlah membutuhkan kontrol atau pengawasan efektif dari

---

<sup>1</sup> Wacana memasukkan ide kebebasan pers sebagai hak-hak dasar atau hak dalam konstitusi telah diupayakan sejak sidang BPUPKI di tahun 1945, kemudian berlanjut dalam sidang Konstituante 1956-1959. Namun sayang, gagasan tersebut dimentahkan, akibat Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Wiratraman 2009).

masyarakat agar pemerintah tidak kembali dalam sistem otoritarian. Apalagi, bagi masyarakat Indonesia yang baru menginjak satu dasawarsa belajar sistem demokrasi pasca otoritarian ini.

Lahirnya UU Pers dan UU Pemerintahan Daerah di tahun yang sama, tahun 1999, memperlihatkan situasi politik yang menarik untuk didalami dan dipelajari lebih jauh, terutama bagaimana bekerjanya hukum pers dalam menjalankan fungsinya untuk mengawal proses demokratisasi lokal otonomi daerah. Ada sejumlah alasan, mengapa studi penelitian ini menjadi penting.

*Pertama*, otonomi daerah yang bergulir sejak tergulingnya Soeharto, yang kemudian melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah 1999, dan diubah melalui Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah melahirkan suatu tatanan baru demokrasi di tingkat lokal. Persoalannya, tidak semua proses transformasi desentralisasi terjadi secara baik dan bertanggung jawab. Budaya birokrasi yang tidak transparan disertai dengan praktek suap dan korupsi di daerah, secara tidak langsung mengganggu kehidupan politik ekonomi daerah yang kian baik. Program *good governance* pun tidak berjalan sebagaimana mestinya, terbukti dengan masih banyaknya korupsi di daerah, dengan melibatkan pemain elit politik lokal, seperti Gubernur/Bupati/Walikota, pimpinan/anggota DPRD, dan sejumlah birokrat lokal. Pengawasan secara internal dirasakan tidak cukup efektif, sehingga diperlukan pengawasan eksternal, terutama masyarakat. Dalam rangka mendorong pengawasan eksternal yang demikian, maka kebutuhan akan akses informasi yang layak menjadi penting, termasuk mengembangkan kebebasan pers dan jauh dari tekanan politik dan kekerasan sipil sebagaimana yang banyak terjadi dalam kurun waktu reformasi sekarang ini.

*Kedua*, pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik akan menciptakan proses pendewasaan politik, baik di tingkat aparatur negara maupun di masyarakat. Keduanya diharapkan menjembatani komunikasi politik, sehingga memperkuat kapasitas masyarakat untuk lebih memahami bagaimana proses pertanggungjawaban publik terjadi, termasuk menghindari konflik politik kekerasan yang cukup dominan dipengaruhi oleh paramiliter (preman, atau kelompok bayaran). Kecenderungan masyarakat menggunakan cara kekerasan dalam menyikapi pemberitaan media adalah salah satu masalah yang dominan terjadi di daerah. Sementara di sisi lain, kebebasan pers menuntut pula sebuah profesionalitas yang mendorong komunikasi politik dan terlaksananya fungsi-fungsi pers secara lebih bertanggung jawab, agar tidak menciptakan paradoks atau penyimpangan yang merugikan kepentingan masyarakat luas (Shaffat 2008; LBH Pers 2007).

*Ketiga*, kecenderungan penggunaan kekerasan yang terus terjadi terhadap kerja-kerja jurnalis, termasuk pembatasan akses informasi publik. Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh LBH Pers sejak tahun 2003-2009 menunjukkan bahwa kekerasan terhadap jurnalis terus menerus terjadi setiap tahunnya. Bila dibandingkan dengan masa Soeharto, masa pasca Soeharto lebih memperlihatkan kekerasan, baik fisik maupun non fisik,<sup>2</sup> semakin banyak dilakukan oleh preman bayaran atau kelompok sipil, baik itu dating atas perintah elit politik lokal atau juga pemilik modal yang berkuasa di daerah. Meninggalnya jurnalis Harian Radar Bali, Anak Agung Gede Bagus Narendra Prabangsa, yang diduga dilakukan oleh Susrama, anggota DPRD Bangli dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (LBH Pers 2009: 100-108).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Kekerasan fisik bisa berupa penganiayaan, pemukulan, pengeroyokan, pelemparan, sedangkan kekerasan non-fisik bisa berupa pengusiran, larangan peliputan, intimidasi, perampasan dan kerusakan alat jurnalis dan ancaman teror.

<sup>3</sup> Dalam perkembangan kasus yang diselidiki Polda Bali, kasus ini juga memanggil sejumlah pejabat, termasuk Bupati Bangli, I Nengah Arwana.

Keempat, independensi pers atau problem pers yang professional atau bertanggung jawab masih rendah di tingkat daerah. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, ketergantungan pers daerah atau lokal terhadap belanja pemerintah daerah, menyebabkan kemandirian pers lokal cenderung lemah. Tidak begitu mengherankan bilamana pers lokal akan merasa kehilangan bila penerbitannya tidak lagi leluasa menerima iklan-iklan tender proyek pemerintah sebelum muncul Perpres No. 8 Tahun 2006 tentang Perubahan keempat atas Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003, Pasal 1, Nomer 23, dan Pasal 4A, yang intinya mengatur tentang pengadaan barang/jasa pemerintah melalui pengumuman secara terbuka di media massa tersebut. Oleh sebab itu membuat media cetak tidaklah sukar, karena sejak berlakunya UU Pers 1999, praktis tidak memiliki hambatan regulasi yang berarti. Seseorang yang memiliki modal yang cukup dan membuat badan hukum tertentu, sudah bisa membuat perusahaan pers. Namun di saat bersamaan, tidak sedikit pers lokal yang menggadaikan profesionalismenya hanya untuk mengejar keuntungan politik dan ekonomi tertentu.

Analisis perkembangan hukum serta kebijakan lokal terkait kebebasan pers dan jaminan hak atas akses informasi dalam konteks politik otonomi daerah yang demikian, menjadi suatu kajian yang sangat penting bagi proses pemajuan hak-hak asasi manusia dan menegaskan *'the fourth estate of democracy'* dalam membangun sistem politik ketatanegaraan di Indonesia.

Atas dasar hal tersebut, keutamaan penelitian ini, selain menjawab tantangan empirik persoalan hak asasi manusia, pula akan mengisi 'lembaran kosong' studi mengenai relasi kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik dalam konteks otonomi daerah. Sedangkan hasil studi atau penelitian pendahuluan akan menjadi rujukan atau pintu masuk

bagi eksplorasi lebih jauh analisis pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi dalam kerangka menghasilkan penelitian yang preskriptif.

## **BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **Tujuan Khusus**

Dengan latar belakang yang demikian, maka penelitian ini secara khusus ditujukan untuk:

1. Mendapatkan hasil analisis relasi kebebasan pers serta hak atas akses informasi publik dengan kebutuhan untuk menjawab proses demokratisasi lokal.
2. Menjelaskan tantangan empirik bagaimana kebebasan pers telah dibangun oleh berbagai aktor di tingkat lokal/daerah, serta sejauh mana terefleksikan dalam *Rule of Law*.
3. Memetakan peluang-peluang kebijakan hukum berdasarkan ketentuan-ketentuan hak asasi manusia maupun hak dasar warga negara dalam rangka pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik bagi proses demokratisasi otonomi daerah.
4. Merumuskan strategi yang bisa dijadikan rujukan studi untuk mengembangkan kebebasan pers sebagai '*the fourth estate of democracy*' (pilar keempat demokrasi) dan hak atas akses informasi publik sebagai mandate agar lebih dijamin dalam sistem hukum Indonesia.

### **Manfaat Penelitian**

Kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik merupakan merupakan mandat konstitusi dan upaya maju perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, dimana keduanya saling terkait memberikan kontribusi dalam proses-proses demokratisasi. Atas dasar ini, penelitian ini akan bermanfaat dari berbagai segi:

### **1. Akademis**

Secara akademis penelitian *socio-legal* ini memiliki signifikansi keilmuan sebab dapat memberikan kontribusi pada bahan-bahan studi hak-hak dasar dan hak-hak asasi manusia, baik di bagi mahasiswa maupun bagi penelitian-penelitian selanjutnya. Serta, menunjang untuk pengembangan studi Hukum Pers atau Hukum Media, yang hingga kini di Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan sejumlah Fakultas Hukum lainnya belum memiliki mata kuliah khusus. Selain itu, hasil penelitian ini akan diangkat dalam jurnal hukum internasional terakreditasi, sebagai sajian studi terkini perkembangan kebebasan pers dan hak atas informasi di tengah proses demokratisasi otonomi daerah.

### **2. Sosial**

Hasil penelitian ini akan direkomendasikan bagi kalangan pemilik media, asosiasi jurnalis, dan pula Dewan Pers Nasional, mengingat nilai strategis hasil penelitian ini dalam upaya mengembangkan demokratisasi lokal. Serta, akan menjadi bahan catatan bagi penstudi hukum pers untuk kepentingan pengembangan kebebasan pers di tingkat lokal.

### **3. Personal**

Penelitian ini dari segi masalah merupakan kajian yang jarang dilakukan, baik di kalangan ahli hukum ketatanegaran dan kajian hukum hak asasi manusia. Sehingga, penelitian ini dipastikan akan banyak menambah profesionalitas dan wawasan baru bagi peneliti di tengah absennya studi kekhususan antara hukum, hak asasi manusia dan media/pers.

### **4. Pengambil Kebijakan**

Pers sebagai pilar keempat demokrasi menjadikan penelitian ini kian penting dibaca dan dipelajari oleh pengambil kebijakan di daerah, agar mereka lebih peka terhadap pengembangan ruang kontrol publik. Dengan demikian, proses demokratisasi dan mandate pemajuan hak asasi manusia akan lebih substantif.



## BAB IV METODE PENELITIAN

### Tipe Penelitian

Hasil penelitian ini akan diterbitkan dalam jurnal ilmiah internasional, atau setidaknya jurnal nasional, sekaligus menjadi model pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat, khususnya terkait dengan pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik.

Untuk menghasilkan penelitian yang demikian, maka pilihan dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif, dengan pendekatan *juridical normative* dan *socio-legal*, agar mendapatkan gambaran baru yang lengkap mengenai bekerjanya sistem hukum pers dan otonomi daerah serta memberikan perspektif pengembangan kebebasan pers dan jaminan hak konstitusional, khususnya hak atas akses informasi.

### Tahapan Penelitian

Tahap pertama penelitian, perspektif *juridical-normative* akan digunakan. Ini mengasumsikan bahwa prinsip Rule of Law atau Negara Hukum Indonesia, sistem hukumnya telah dipengaruhi oleh dokumen-dokumen hukum, kebijakan serta penegakan hukumnya (putusan pengadilan dan penafsiran-penafsiran). Semua faktor-faktor tersebut direview dengan menggunakan prinsip-prinsip hukum, falsafah dan nalar hukum normatif.

Tahap kedua, akan menggunakan analisis dengan pendekatan studi *socio-legal*. Penelitian ini menguji konteks sosiologis dan politik hukumnya. Pula, penelitian akan membongkar eksistensi dan hubungan antara kebijakan daerah yang anti kebebasan pers dengan pemilik

media, serta hubungannya dengan sejumlah elit politik lokal. Pemetaan ini untuk melihat sejauh mana aktor-aktor lokal mempengaruhi pengembangan kebebasan pers, atau sebaliknya justru membatasinya. Serta, menilai bagaimana aparat penegak hukum menerapkan hukum pers dan hukum lokal yang dibentuk untuk, baik mengembangkan kebebasan pers maupun membatasi kebebasan pers, dan bagaimana publik menyikapinya.

## **Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan:

### **a. Survey lapangan dan observasi**

Pengamatan langsung terhadap industri pers lokal, kantor pemerintahan dan penyediaan fasilitas komunikasi antara jurnalis dengan pemerintahan lokal, serta memahami respon langsung dari masyarakat, baik kalangan organisasi non-pemerintah, asosiasi jurnalis dan juga masyarakat luas.

### **b. Interview**

*In depth interview* dilakukan dengan membuat daftar pertanyaan, dengan model *semi-structured interview*. Interview dilakukan terhadap jurnalis, pengambil kebijakan lokal, pemilik media, dan organisasi non-pemerintah yang bergerak dalam isu kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik.

### **c. Focus Group Discussion**

Focus Group Discussion (FGD) dilakukan untuk validasi hasil sementara penelitian, sekaligus menghimpun informasi baru yang kemungkinan terlewat dalam penelitian.

### Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang akan dituju lebih menfokuskan pada sejumlah daerah yang memiliki (1) konflik, kekerasan sipil dan pula kasus-kasus gugatan maupun kriminalisasi pers; (2) keragaman budaya lokal, sekaligus sosial dan politik tertentu; (3) berfokus pada keberadaan media lokal; (4) tumbuhnya organisasi jurnalis dan organisasi non-pemerintah yang terkait dengan upaya kebebasan pers, serta (5) tempat lahirnya kebijakan-kebijakan daerah yang anti kebebasan pers. Atas dasar ini, lokasi yang dipilih ada 7 wilayah, yakni: Medan, Jakarta, Surabaya, Makassar, Denpasar, Mataram, dan Kupang.

Dari sudut pandang waktu, riset ini membatasi pada kasus-kasus atau peristiwa yang lahir sesudah berlakunya UU Pers 1999, dengan pertimbangan bahwa antara tahun 1999 hingga kini telah banyak kasus lokal yang merefleksikan perkembangan kebebasan pers itu sendiri.

Sedangkan kerangka waktu penelitian diuraikan sebagai berikut:

<b>Tahapan</b>	<b>Bulan</b>	<b>Indikator Hasil</b>
Penetapan instrumen penelitian (penyusunan indikator, rumusan pertanyaan untuk interview dan penyusunan alat ukur)	I	Instrumen penelitian
Penelitian dan pengumpulan dokumen hukum daerah, hasil penelitian atau liputan terkait dengan kebebasan pers dan hak atas akses informasi public	I-II	Dokumen hukum lokal/daerah, hasil studi pustaka,
Penelitian lapangan (pengumpulan data dan interview)	III-VIII	Dokumen hukum lokal/daerah, catatan lapangan, dan rekaman wawancara.

<b>Pengolahan data</b>	<b>IV-VIII</b>	<b>Data</b>
<b>Focus Group Discussion</b>	<b>IX-X</b>	<b>Catatan tambahan hasil penelitian lapangan, hasil validasi</b>
<b>Penulisan Laporan</b>	<b>VII-XI</b>	<b>Hasil Sementara (<i>rough draft</i>)</b>
<b>Seminar</b>	<b>XII</b>	<b>Catatan tambahan atas Temuan Sementara</b>
<b>Revisi, Laporan Penulisan Final, dan Laporan Administratif</b>	<b>XII</b>	<b>Hasil Final Laporan Penelitian Lengkap/Akhir</b>

## **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Bagian I**

#### **Kerangka Normatif**

Sebelum menguraikan secara panjang lebar segala implementasi kebijakan dan hukum mengenai kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik, maka bagian awal ini akan menguraikan sejumlah kerangka normatif yang terkait dan untuk mendorong proses demokratisasi lokal. Hal ini diperlukan dalam rangka memahami jaminan perlindungan hukum yang disediakan oleh negara serta institusi yang bertanggung jawab atas pemenuhan kewajiban jaminan perlindungan tersebut.

#### **- Kebebasan Pers**

Sejak jatuhnya Presiden Soeharto di tahun 1998, kebebasan secara politik telah dimulai dengan terbukanya ruang-ruang publik yang lebih demokratis. Ruang tersebut memberikan kesempatan publik mengawasi jalannya pemerintahan secara lebih terbuka. Salah satu yang terpenting bagi demokrasi di Indonesia adalah jaminan kemerdekaan pers dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Dalam hal menimbang dinyatakan antara lain:

1. Bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang-undang Dasar 1945 harus

dijamin;

2. Bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa;

Bila kita simak, angka 1 disebutkan kemerdekaan pers merupakan:

- a. salah satu wujud kedaulatan rakyat, dan
- b. menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis

Kemerdekaan pers dalam perspektif ini menjelaskan bahwa betapa penting artinya dalam rangka menegaskan relasi antara negara dan rakyatnya, terutama sebagai mandat yang berkepentingan dalam sarana perwujudan kedaulatan rakyat serta penciptaan proses demokratisasi. Itu sebabnya posisi pers menjadi sangat mendasar dalam mengawal proses demokratisasi, sehingga tak berlebihan kiranya pers sesungguhnya menjalankan fungsi publik, yakni mengawal kedaulatan rakyat serta demokrasi.

Selanjutnya dalam angka 2, yang harus dibaca tak terpisah dengan angka 1-nya, adalah penegasan makna kemerdekaan pers sebagai hak asasi manusia. Bunyi angka 2 merefleksikan kemerdekaan pers sebagai hak asasi manusia karena menyangkut:

- a. kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani, dan
- b. hak memperoleh informasi.

Angka 2 ini seolah menegaskan ketentuan Pasal 28 dan 28F UUD 1945, yakni menyangkut kebebasan ekspresi serta hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi, dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Selain itu, penegasan konsepsi hak asasi manusia dalam kemerdekaan pers, selain diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, dikaitkan pula dengan tujuan negara, sebagaimana dikemukakan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 4, yakni memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Inilah sesungguhnya konsepsi dasar dalam memahami betapa pentingnya jaminan kebebasan pers di Indonesia, karena ia telah ditempatkan dalam posisi yang sangat tegas relasi antara negara dan rakyat, fungsi, serta sebagai konsepsi HAM untuk mengawal tujuan negara.

Konsepsi yang demikian dipertegas dalam pasal-pasal undang-undang tersebut, terutama dalam pasal 4 UU No. 40 Tahun 1999 yang menjadi kunci pembeda dalam situasi pengaturan hukum pers Indonesia. Dinyatakan bahwa,

1. Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara.
2. Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran.
3. Untuk menjamin kemerdekaan pers, pers nasional mempunyai hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi.
4. Dalam mempertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai Hak Tolak.

Di masa pemerintahan Soekarno maupun Soeharto, pers kerap kali mendapat ancaman dalam bentuk penyensoran, pembredelan dan atau pelarangan penyiaran.

Di masa pemerintahan Soekarno, melalui kebijakan langsung kepresidenan maupun institusi militer mengeluarkan aturan-aturan yang mengekang kehidupan pers. Bahkan, tidak sulit menjumpai bentuk pembredelan meskipun aturan pembredelan warisan kolonial Belanda (Persbreidel Ordonantie, 1931) telah dihapuskan melalui UU No. 23 Tahun 1954. Penunjukan penguasa-penguasa militer telah dilakukan dalam rangka memperkuat pemerintahan, dan yang menjadi masalah ketika penguasa militer tersebut kemudian banyak mengeluarkan kebijakan sendiri yang membatasi pers dan sekaligus membredelnya. Misalnya, di tahun 1960, Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) mengeluarkan tiga produk hukum, yakni: Pedoman Peperti untuk Penerbit Surat Kabar dan Majalah di Indonesia, Peraturan Peperti No 10-1960 tentang Izin Penerbitan Surat Kabar dan Majalah, serta Peraturan Perang Tertinggi 10-1960 tentang Ijin Terbit.

Begitu juga di masa pemerintahan Soeharto, meskipun telah memiliki UU No. 11 Tahun 1966 tentang Pers yang dianggap memiliki 'angin segar' bagi berkembangnya pers bebas, tetapi dalam prakteknya tidak jauh berbeda dengan masa sebelumnya. Posisi pers juga ditekan melalui doktrin 'Pers Pancasila' dan menyerahkan kewenangan pemberangusan pers melalui Menteri Penerangan dan pula institusi militer bilamana bertentangan dengan doktrin tersebut. Misalnya, pencabutan Indonesia Raya melalui Keputusan Pelaksana Khusus Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban Jakarta (1974) dan pencabutan Surat Ijin Terbit (SIT) Indonesia Raya melalui Surat Keputusan Menteri Penerangan (1974).



Pengalaman yang demikianlah yang tidak hendak diulangi pada saat pemberlakuan UU No. 40 Tahun 1999 (khususnya Pasal 4), dimana pers haruslah lepas dari kontrol pemerintah terutama menyangkut segala bentuk perijinan yang membatasi atau bahkan memberangus pers. Itu sebabnya, ketentuan 'terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran' menjadi sejarah baru ke arah kemerdekaan pers yang lebih baik, terutama setelah jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan di tahun 1998.<sup>4</sup>

Pers dengan fase kerangka normatif yang lebih baik, pula diharapkan menjalankan fungsi dan perannya secara lebih baik. Menurut pasal 3 UU Pers, 'Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial'. Sedangkan pasal 6 menegaskan peranan pers, yakni:

1. memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui;
2. menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan Hak Asasi Manusia, serta menghormati kebhinekaan;
3. mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar;
4. melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum;
5. memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Atas upaya menjalankan profesinya secara bertanggung jawab, wartawan mendapatkan perlindungan hukum (Pasal 8 UU Pers), yakni jaminan perlindungan Pemerintah dan atau masyarakat kepada wartawan dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak secara jelas

---

<sup>4</sup> Hal ini diperkuat dengan ketentuan pidana pasal 18 ayat (1) UU Pers, bahwa 'Setiap orang yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan tindakan yang berakibat menghambat atau menghalangi pelaksanaan ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah)'.

bentuk perlindungan hukumnya, sehingga terkadang proses yang berjalan kerap kali tidak ada bedanya dengan penegakan hukum yang konvensional berjalan.

Keterbatasan pengaturan UU Pers tentunya bukan alasan utama untuk tidak memajukan kehidupan pers Indonesia, karena secara bertahap segala proses maju diperlukan untuk mendorong pers yang bebas, sehat dan bertanggung jawab, sehingga ia bisa menjalankan fungsi dan perannya sebagaimana ditentukan dalam UU Pers.

- *Keterbukaan Informasi Publik*

Berselang sembilan tahun, Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Undang-undang ini mulai berlaku pada 30 April 2010, karena berlaku 2 tahun setelah diundangkan.

Undang-undang ini merupakan ketentuan lebih lanjut Pasal 28F UUD 1945 yang menyatakan:

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Dalam hal menimbang UU KIP dinyatakan bahwa,

- a. bahwa informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional;

- b. bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik;
- c. bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik;
- d. bahwa pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi;

Keempat hal di atas merupakan landasan bagi pengembangan akses informasi publik yang sangat penting perannya dalam mendorong proses demokratisasi penyelenggaraan dan pertanggungjawaban bagi badan publik, baik pemerintahan maupun organisasi non-pemerintah.

Tujuan UU KIP ini, sebagaimana diterangkan dalam Pasal 3, adalah

- a. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik.
- b. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik;
- d. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
- e. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- f. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau

- g. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi dilingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.**

**Dengan adanya UU KIP ini, setiap orang berhak memperoleh informasi publik, yang secara khusus bisa dalam bentuk,**

- a. melihat dan mengetahui Informasi Publik;**
- b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik**
- c. mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau**
- d. menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.**

**Sementara di sisi lain, ada sejumlah kewajiban Badan Publik sebagaimana ditentukan pasal 7 UU KIP,**

- 1. Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada dibawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.**
- 2. Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.**
- 3. Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.**
- 4. Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.**

5. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara.
6. Dalam rangka memenuhi kewajiban ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan nonelektronik.

Kewajiban Badan Publik menyediakan informasi dibagi dalam tiga kategori,

1. Wajib mengumumkan Informasi Publik secara berkala 6 bulan sekali, meliputi:
  - a. informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
  - b. informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait;
  - c. informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau
  - d. informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Wajib mengumumkan secara serta-merta suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum;
3. Wajib menyediakan Informasi Publik setiap saat yang meliputi:
  - a. daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
  - b. hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;
  - c. seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
  - d. rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
  - e. perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga;
  - f. informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum;
  - g. prosedur kerja pegawai Badan Publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/atau

h. laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Kewajiban tersebut melahirkan konsekuensi hukum bilamana tidak dipatuhi, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 52 dan 53 UU KIP, yakni:

**Pasal 52: “Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara berkala, Informasi Publik yang wajib diumumkan secara serta-merta, Informasi Publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau Informasi Publik yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan Undang-Undang ini, dan mengakibatkan kerugian bagi Orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah)”.**

**Pasal 53: “Setiap Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, dan/atau menghilangkan dokumen Informasi Publik dalam bentuk media apa pun yang dilindungi negara dan/atau yang berkaitan dengan kepentingan umum dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah)”.**

Satu hal lagi yang penting dan baru dalam politik hukum keterbukaan informasi publik adalah dorongan untuk membentuk Komisi Informasi dari Pusat hingga daerah bilamana diperlukan. Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi. Pada awalnya Pemerintah menolak keberadaan Komisi Informasi, namun tekanan publik menghendaki adanya pembentukan Komisi Informasi. Hal ini

diperlukan karena dengan keberadaannya implementasi UU KIP akan berjalan lebih optimal, serta menghindari kekhawatiran badan publik tetap akan sewenang-wenang dalam melayani permintaan informasi.

Meskipun secara substansi dipandang lebih maju, ada pula ketentuan yang belum sempurna, terutama bagi jurnalis menyangkut pasal-pasal yang bersifat multi-interpretasi. Misalnya, ada beberapa pasal yang mengenakan ancaman hukuman pidana terhadap kasus-kasus tertentu yang akan dikenakan kepada pemohon informasi, seperti pasal 51, 54 dan 55 UU KIP 2008. Terkait dengan jurnalisme, pasal-pasal tersebut dikhawatirkan hanya akan membatasi profesi wartawan ketika sedang mencari informasi untuk kelengkapan berita mereka.

Pasal tersebut akan memiliki konsekuensi hukum bilamana, larangan akses informasi bagi wartawan yang meliput soal penanganan kasus hukum yang masih berjalan, kecuali kasus hukum itu sudah masuk ke proses dakwaan di pengadilan. Dalam konteks penegakan hukum, tidak semua penanganan perkara tertutup bagi publik. Penegak hukum sebelum mengecualikan informasi kepada publik, haruslah terlebih dulu harus membuktikan seberapa penting informasi tersebut sehingga sebaiknya tidak diungkap ke publik. Kasus-kasus hukum yang dikecualikan setidaknya harus melalui uji kompetensi dan uji kepentingan publik terlebih dahulu.

Secara umum, dengan ketentuan UU No. 14 Tahun 2008 ini, maka besar kemungkinan publik dapat lebih jauh mengawasi kebijakan serta jalannya atau implementasi kebijakan tersebut di lapangan. Tentunya, ketentuan UU KIP ini memperkuat dorongan publik terlibat dalam proses demokratisasi kebijakan, agar segala kebijakan lebih menuju pada kepentingan masyarakat luas.

- *Keterkaitan Hukum Kebebasan Pers dan Keterbukaan Informasi Publik*

Dengan memiliki kedua UU tersebut, UU Pers dan UU KIP, maka apa sesungguhnya keterkaitan keduanya dalam pandangan kerangka normatif, serta bagaimana dengan kedua UU tersebut dapat lebih mengoptimalkan proses-proses demokratisasi lokal. Kedua undang-undang tersebut merupakan penegas makna keterkaitan antara pasal 28 dan 28F UUD 1945, sehingga pengembangan kebebasan pers dan hak atas informasi bagi pembelaan dan pemenuhan kepentingan-kepentingan publik, terutama informasi yang terkait dengan hajat hidup orang banyak. Kedua instrumen hukum ini juga menjadi jaminan yang lebih maju bagi upaya perlindungan hukum dan hak asasi manusia, tidak saja bagi kalangan jurnalis, tetapi juga bagi publik atau masyarakat itu sendiri yang berhak atas informasi.

Dalam UU Pers terdapat 20 kata 'informasi' yang disebut, baik dalam konteks memperoleh, menyalurkan, menyebarkan, menyalurkan, menyampaikan, menyiarkan informasi. Secara norma, kata-kata tersebut berkaitan dengan keterbukaan informasi publik, terutama, fungsi pers sebagai media informasi dan kontrol sosial. Hal ini jelas terkait pula dengan peran pers untuk memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui dan sekaligus berperan sebagai pihak yang melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum.

Hak atas informasi sebagai diatur dalam UU KIP 2008 merupakan hak setiap orang, sekaligus hak dasar bagi setiap warga negara (karena diakui dalam UUD 1945 pasal 28F), tidak mengecualikan siapapun, termasuk jurnalis dan kalangan pekerja pers lainnya. Artinya, selain dengan UU Pers 1999, dengan keberadaan UU KIP 2008, pers telah memiliki 'senjata'



tambahan dalam menerobos dan menggali segala informasi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan publik. Dan kerangka normatif hak atas akses informasi menjadi hak bagi setiap orang, tidak terkecuali bagi jurnalis yang memang dalam menjalankan profesinya senantiasa mencari informasi untuk disampaikan kepada publik atau masyarakat luas.

Penjelasan yang demikian memperlihatkan setidaknya ada lima keterkaitan antara kerangka normatif kebebasan pers dalam UU Pers 1999 dan keterbukaan informasi publik dalam UU KIP 2008, yakni:

1. Keterkaitan konstitusionalitas, antara pasal 28 dan pasal 28F UUD 1945;
2. Keterkaitan norma penegas hubungan dukungan kebebasan pers dan jaminan hak atas informasi setiap warga negara;
3. Keterkaitan norma yang lebih menjamin dan melindungi hak asasi manusia, karena keduanya merupakan ketentuan yang lebih menegaskan jaminan hak-hak sipil dan politik warga negara.
4. Keterkaitan norma untuk mendorong pembelaan dan pemenuhan informasi yang menyangkut hajat hidup orang banyak.
5. Secara praktek jurnalisisme, UU KIP melengkapi UU Pers untuk menjalankan profesi jurnalistik sekaligus bentuk perlindungan hukumnya.

Itu sebabnya, salah satu organisasi wartawan, Aliansi Jurnalis Independen (AJI) pada saat peringatan Hari Kebebasan Pers Dunia yang jatuh pada 3 Mei 2010, dalam siaran persnya mengingatkan jurnalis untuk memantau pelaksanaan UU KIP.

## **Bagian II Implementasi UU Pers dan UU KIP**

## - Kebijakan Daerah

Dengan adanya UU Pers, secara normatif mengharuskan semua pihak termasuk pengambil kebijakan negara menghormati profesi wartawan dalam menjalankan fungsinya, karena ia menjalankan fungsi yang salah satunya menjadi kontrol sosial. Bahkan, bila ada upaya melawan hukum dengan sengaja melakukan tindakan yang berakibat menghambat atau menghalangi pelaksanaan hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi, justru berkonsekuensi pidana, yakni pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah).

Kebijakan daerah ini harus merefleksikan segala bentuk penghormatan terhadap fungsi pers. Memperbincangkan kebijakan daerah, bisa berupa kebijakan dalam bentuk formal melalui ketentuan hukum, seperti Peraturan Daerah dan Surat Keputusan Kepala Daerah. Namun, ada pula kebijakan dalam bentuk non-formal, sebagaimana ucapan atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat negara atau pemerintahan, yang berlaku atau setidaknya mempengaruhi situasi pers.

Dari ketujuh wilayah yang menjadi lokasi penelitian, secara mayoritas tidak banyak yang memiliki kebijakan khusus untuk proses pengembangan jaminan kebebasan pers. Bilamana ada kebijakan khusus, sifatnya lebih dipengaruhi oleh komitmen individual pejabat yang bersangkutan dibandingkan kebijakan institusi negara. Hal ini dicontohkan dengan sikap dari Kepala Bidang Humas Polda Sumatera Utara, Kombes Pol. Drs. Baharudin Djafar, Msi., yang berkeinginan membangun pers yang profesional dengan menolak segala bentuk pemberian 'amplop' untuk wartawan. Menurutnya, kebebasan pers akan memperkuat keterbukaan dan kontrol sosial sehingga membuat komponen lembaga negara bekerja secara

lebih baik. Hal ini dimungkinkan karena efektif dipantau media. Selain itu, kebebasan pers menjadi wadah untuk menyampaikan apa yang kita (Poldasu) buat.<sup>5</sup> Yang menarik dibanding dengan kantor atau markas lainnya, di depan ruangnya, yang biasa digunakan oleh wartawan mangkal di Polda, dipasang sejumlah papan/poster yang menjelaskan substansi penting mengenai kode etik, UU Pers dan UU KIP. Menurutnya, wartawan banyak yang bekerja kurang profesional, sehingga ia secara pribadi menghendaki bahwa profesi wartawan maupun polisi sama-sama memiliki dan memahami kode etik yang harus dipatuhi, termasuk dalam mengedepankan jaminan hukum kebebasan pers dan hak atas akses informasi.

Di sisi lain, di Kabupaten Pematang Siantar, Sumatera Utara juga ditemukan praktek sebaliknya yang justru melanggar praktek pemberian 'amplop' kepada wartawan. Di kabupaten ini, pernah terjadi pihak Humas Pemerintah Kabupaten membuat papan daftar wartawan yang diperkenankan meminta konfirmasi kepada pihak pemerintah. Daftar tersebut dipampang secara terbuka, sehingga jelas siapa wartawan yang diperkenankan meliput di pemerintahan dan siapa yang tidak diperkenankan. Tentu, kebijakan Humas terkait dengan pemasangan papan tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 4 ayat (3) UU Pers dan UU KIP 2008. Karena dianggap bertentangan maka pemasangan papan tersebut menuai penentangan dari wartawan-wartawan yang tidak masuk dalam daftar Humas.

Mengapa kebijakan tersebut lahir di Kabupaten Pematang Siantar? Menurut Andi Siahaan, salah seorang wartawan televisi nasional, hal itu terkait dengan pemberian 'amplop' agar wartawan bisa berfungsi menjadi corong kehumasan. Hal ini dilakukan melalui kebijakan penganggaran yang secara khusus diperuntukkan kepada wartawan-wartawan di Kabupaten Pematang Siantar. Secara langsung, kebijakan tersebut telah melakukan bentuk 'sensor resmi'

---

<sup>5</sup> Baharudin Djafar, wawancara, Medan, 30 Juni 2010.

terhadap profesi wartawan.<sup>6</sup> Ketika Andi Siahaan berupaya konsisten menolak 'amplop', ia justru dijadikan sasaran oleh pihak pemerintah daerah dan dilaporkan 'pencemaran nama baik', sedangkan pihak jurnalis lainnya bahkan hadir sebagai saksi yang justru memberatkannya dengan memberikan kesaksian yang membela pelaku kekerasan.

Hal serupa sesungguhnya banyak terjadi di berbagai daerah, dan lazim terjadi karena memang kebiasaan penyelenggara pemerintah yang mengeluarkan kebijakan menganggarkan khusus di pos kehumasan, yang tiada lain diperuntukkan bagi wartawan-wartawan amplop, untuk menyuarakan kepentingan pemerintahan. Terkesan, pemerintah 'merawat' wartawan 'amplop' atau wartawan 'bodrex', sehingga ramainya suatu Humas dapat dijadikan bukti bekerjanya fungsi kehumasan pemerintah. Kebijakan penganggaran memang sungguh disadari oleh wartawan-wartawannya, termasuk mereka yang bekerja di media massa yang sesungguhnya berkategori cukup banyak oplahnya. Misalnya, dalam sebuah wawancara dengan 7 wartawan yang kerap menerima 'amplop' dan juga anggota sebuah organisasi wartawan di Lombok Barat, memperlihatkan adanya kebutuhan bagi wartawan untuk mendapatkan uang dari anggaran kehumasan dikarenakan sistem penggajian bagi wartawan sangatlah kecil dan tidak layak. Bayaran atau upah bulanan hanya berkisar 100-700an ribu rupiah, sehingga tidak mungkin bagi mereka bertahan sebagai wartawan bila tidak ada pemasukan tambahan yang disediakan oleh pihak pemerintah.

Kebijakan yang lebih formal terlihat dari Rancangan Qanun Penyiaran di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), yang disusun Komisi Penyiaran Informasi Daerah (KPID) Aceh. Rancangan Qanun (Raqaan) ini tentang 'Program dan Isi Siaran Lembaga Penyiaran di Aceh' (awalnya bernama Raqaan Pers Islami). Secara normatif Raqaan mengatur penerapan penyiaran

---

<sup>6</sup> Andi Siahaan, wawancara, Siantar, 1 Juli 2010.

yang sesuai syariat Islam di Aceh, antara lain mengatur tentang kewajiban dan larangan (Pasal 5 dan 6). Kewajiban itu misalnya, media penyiaran diwajibkan menyiarkan azan salat lima waktu, tanda buka dan imsak ketika puasa Ramadhan, siaran langsung salat Jum'at, serta mengisi dengan pengajian Al-Quran atau dakwah menjelang azan magrib. Begitu juga dengan kewajiban menghentikan siaran relai bila bertepatan dengan waktu azan. Siaran yang tidak sesuai dengan nilai Islam harus diproteksi. Penerapan syariat Islam di Aceh dan peringatan hari besar Islam wajib pula ikut disiarkan lembaga penyiaran.

Sedangkan terkait larangan, bila bukan untuk kepentingan Islam maka sejumlah tayangan dilarang disiarkan: film, sinetron, drama, iklan, kuis, musik, kuis, dokumenter, dan lain-lain. Ketika berlangsung salat tarawih pada bulan Ramadhan, terdapat ketentuan larangan menayangkan program yang bersifat interaktif. Larangan menayangkan acara yang menjurus ke dakwah agama selain Islam, Valentine's Day dan acara lainnya yang dipandang bertentangan dengan nilai Islam dan adat Aceh. Raqan juga mengatur kesopanan dan kesusilaan, antara lain, kewajiban bagi penyiar, reporter, presenter, dan narasumber berbusana sopan atau busana Islami serta melestarikan busana tradisi Aceh. Menariknya, Raqan juga mengatur sensor terkait dengan program non-siaran langsung. Program tersebut diwajibkan memperoleh tanda lulus sensor dari Badan Sensor Film Daerah (Pasal 12), baik itu film, sinetron, iklan, komedi, musik, klip video, feature, dokumenter, dan ilmu pengetahuan, baik produk lokal ataupun asing.<sup>7</sup>

Dengan sejumlah ketentuan Raqan Qanun yang demikian, maka sangat terlihat tumpang tindih dengan aturan yang telah ada, terutama dengan ketentuan dalam undang-undang pers,

---

<sup>7</sup> Ruang lingkup sensor ini lebih luas dari cakupan pasal sensor pada UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, yang terbatas pada film dan iklan (Pasal 47).

undang-undang penyiaran, dan kode etik jurnalistik. Lebih jauh lagi, justru akan sangat mungkin menghambat kebebasan pers,

Sesungguhnya, kewenangan Pemerintah Aceh untuk menetapkan pengaturan tersendiri di bidang pers dan penyiaran berdasarkan nilai-nilai Islam dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, khususnya Pasal 153 ayat (2). Pasal ini dijadikan pilar pokok landasan hukum Raqan tersebut. Rancangan Qanun (Raqan) yang pada memang terasa unik dan khas, mungkin pihak KPID Aceh beranggapan bahwa Raqan tersebut layak dan memang perlu dalam rangka mengisi Syariat Islam

#### - Tanggung Jawab dan Peran Pemerintah

Apa sesungguhnya makna hukum tanggung jawab pemerintah? Bila dilihat dari konstruksi suatu perundang-undangan, maka hampir semua perundang-undangan memiliki aturan mengenai tanggung jawab pemerintah, yang sangat mungkin diatur secara khusus berkaitan dengan topik atau tema undang-undang tersebut. Artinya, banyak sekali tanggung jawab yang dimiliki oleh pemerintah, yang terbagi dari kewenangan sektoralnya, tingkatannya, atau juga berdasarkan wilayah dan waktunya.

Dalam bagian ini akan diuraikan singkat makna hukum tanggung jawab dari dua sudut pandang, pertama dari konstruksi Undang-Undang Dasar 1945, khususnya mengenai tanggung jawab hak asasi manusia; dan kedua, tanggung jawab yang diberikan mandatnya melalui Undang-Undang, khususnya menyangkut UU Pers dan UU Keterbukaan Informasi Publik.

Pertama, tanggung jawab pemerintah dalam bidang hak asasi manusia, diatur dalam Pasal 28I ayat (4) dan (5) Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam pasal tersebut, terselip konsepsi tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia (*state responsibilities*), yang menyatakan

“(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”;

“(5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Keduanya, merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusional yang harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini pemerintah, untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia. Kedua pasal tersebut juga memiliki konsepsi tersendiri sebagai elemen kewajiban negara. Konsepsi dalam pasal 28I ayat (4), disebut sebagai konsep realisasi progresif (*progressive realization*), yang secara substansi menegaskan bahwa negara harus memajukan kondisi hak-hak asasi manusia secara berkelanjutan, maju (tidak kesengajaan/kelalaian untuk mundur), dan jelas ukuran atau tahapannya.

Sedangkan pasal 28I ayat (5), disebut sebagai konsepsi pendayagunaan kewenangan dan instrumentasi hukum. Artinya, negara dalam menjalankan kewajibannya, ia bisa menggunakan segala kewenangannya terutama untuk membangun instrumentasi hukum sebagai sarana yang melindungi hak-hak masyarakat, baik dalam pembentukan sarana-sarana kelembagaan yang melindungi hak-hak asasi manusia maupun proses legislasi dan kebijakan tertentu.

Kedua, tanggung jawab pemerintah dalam UU Pers dan UU KIP.

Dalam UU Pers dinyatakan bahwa “Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara” (Pasal 4 ayat 1). Bila dinyatakan sebagai hak asasi warga negara, maka secara otomatis melekat pertanggungjawaban hak asasi manusia oleh negara. Tanggung jawab ini diwujudkan dalam bentuk jaminan dan perlindungan hukum pemerintah yang tidak melakukan segala bentuk campur tangan dan paksaan terhadap pers nasional.

Secara khusus tanggung jawab pemerintah dilakukan dengan,

1. Menjamin fungsi dan peran pers sehingga bisa mewujudkan kemerdekaan pers yang profesional.
2. Memberikan jaminan dan perlindungan hukum terhadap pers nasional dengan tidak mengenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran.
3. Tidak melakukan campur tangan atau paksaan tertentu terhadap pers nasional, serta memberikan perlindungan terhadap pers untuk bebas dari campur tangan dan paksaan pihak lain terhadap pers nasional.
4. Menjamin pelaksanaan profesi wartawan untuk mendapatkan perlindungan hukum.
5. Menjamin pers nasional untuk menjalankan hak mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi.

Tanggung jawab pemerintah yang demikian, secara khusus dibantu oleh lembaga Dewan Pers. Sebagaimana diatur dalam pasal 15 UU Pers, dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen. Dewan Pers melaksanakan fungsi-fungsi, yakni:

- a. melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers;
- b. menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik;



- c. memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers;
- d. mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat, dan pemerintah;
- e. memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan;
- f. mendata perusahaan pers;

Dengan fungsi yang demikian, maka Dewan Pers yang keanggotaannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden, sesungguhnya mengambil porsi tanggung jawab dalam mengembangkan kemerdekaan pers. Salah satu yang kerap terjadi persoalan dan menjadi penting bagi pelaksanaan fungsi Dewan Pers adalah fungsi mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik.

Seringkali pengaduan kasus-kasus yang melibatkan pers, terutama menyangkut ketidakprofesionalan jurnalis, diselesaikan melalui proses peradilan daripada diselesaikan melalui Dewan Pers. Proses peradilan atau hukum yang demikian justru pada kenyataannya lebih kompleks masalahnya dan seringkali justru menghambat pekerjaan atau profesi jurnalis. Ini disebabkan, proses hukum itu sendiri dinilai berlarut-larut, sangat membatasi jurnalis meneruskan profesinya, dan kerap kali disalahgunakan untuk mempedayai pers agar kalangan pers menjadi tidak lagi kritis. Belum lagi menyangkut pemenjaraan jurnalis yang seringkali digunakan oleh penguasa untuk menekan pers dalam menyampaikan informasi. Tentu, tidak menutup mata, bahwa tidak sedikit pers yang bekerja secara tidak profesional. Dan ini bukan berarti pers kemudian disamaratakan posisi dan perannya, sehingga pers dianggap 'kebablasan' dan perlu 'didisiplinkan' melalui gugatan atau ancaman pemidanaan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan, tidak satupun jurnalis mengatakan proses gugatan

dan pemidanaan terhadap mereka dirasakan adil, apalagi hal tersebut menyangkut suatu pemberitaan (karya jurnalistik) yang kemudian dipidanakan.

Tentunya, pemerintah dalam konteks ini harus bisa berperan mendorong upaya penyelesaian hukum non-peradilan terhadap kasus-kasus pemberitaan atau suatu karya jurnalistik. Mekanisme itu bisa didorong melalui kelembagaan Dewan Pers yang memang memiliki fungsi mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik.

Sedangkan menyangkut UU KIP, pemerintah juga memiliki sejumlah tanggung jawab, terutama dikaitkan dengan upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik.

Tanggung jawab itu utamanya,

1. Menjamin pelaksanaan hak memperoleh informasi yang merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat;
2. Keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik;

Tanggung jawab negara dalam UU KIP, sebenarnya dipertegas dengan posisinya sebagai Badan Publik. Disebutkan dalam pasal 1 angka 3 UU KIP, bahwa Badan Publik merupakan lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Artinya, penyelenggara negara terkategori Badan Publik, sehingga berkewajiban

untuk menjalankan mandat keterbukaan informasi sebagaimana ditegaskan sebagai tujuan dalam UU KIP.

Tujuan keterbukaan informasi publik adalah,

- a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
- d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
- e. mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
- g. meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi Badan Publik, diatur dalam Bagian IV, pasal 7 dan 8 UU KIP. Dinyatakan bahwa kewajiban itu meliputi:

1. Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.
2. Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.

3. Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.
4. Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.
5. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara.
6. Dalam rangka memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan nonelektronik.

Pertanyaan penting dalam konteks penelitian ini adalah, sejauh mana ketentuan tanggung jawab atau kewajiban pemerintah dalam implementasinya di lapangan, apakah pemerintah, khususnya pemerintah daerah telah mempersiapkan pengembangan sistem informasi dan dokumentasi untuk pengelolaan informasi publik?

Di sejumlah wilayah penelitian, menunjukkan belum siapnya atau sama sekali tidak dikembangkan bagaimana seharusnya mempersiapkan pengembangan sistem informasi dan dokumentasi untuk pengelolaan informasi publik. Para pejabat di Badan Publik senantiasa mengakui bahwa sistem yang dimilikinya telah dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun, begitu pengalaman publik, dalam konteks ini khususnya jurnalis dan aktifis organisasi non-pemerintah, seringkali menjumpai jalan buntu untuk mendapatkan akses informasi. Alih-alih mendapatkan informasi, seringkali mereka justru dicurigai dan mendapat ancaman, terutama bila informasi itu menyangkut isu-isu sensitif

seperti korupsi. Ervin Kaffah, Direktur Somasi, yang bergerak dalam isu anti korupsi di Mataram dan Nusa Tenggara Barat, mengungkapkan bahwa baik jurnalis maupun aktivis anti korupsi berhadapan dengan tidak saja ancaman kriminalisasi, terutama pencemaran nama baik. Dan bahkan, tidak jarang justru mendapat perlakuan kekerasan.<sup>8</sup> Ini seperti yang dialami Djauhari (wartawan Harian Suara NTB) beserta 3 rekannya saat meminta informasi dan wawancara dengan salah seorang pimpinan Pertamina di Mataram, mereka justru mendapat ancaman berupa todongan pistol yang diarahkan ke wartawan. Kasus ini mendapat perhatian luas karena menyangkut distribusi bahan bakar minyak yang ditengarai banyak 'permainan'.<sup>9</sup> Hal yang sama terjadi di Medan dan Kupang, dimana kedua pemerintahan di wilayah ini juga sangat lemah inisiatif dan komitmennya untuk terbuka dan menyediakan informasi yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Artinya, implementasi dari tanggung jawab pemerintahan masih belum sepenuhnya terjadi. Ini sebabnya, tanggung jawab pemerintah untuk mendorong kebebasan pers dan jaminan hak atas informasi masih memerlukan kerja keras dari semua pihak, terutama pemerintah itu sendiri untuk mengembangkan inisiatif-inisiatif yang lebih partisipatif bagi pengembangan demokratisasi lokal.

Sebagaimana Hyden et all (2004: 2-3) menyatakan bahwa kepekaan ketatapemerintahan itu menyangkut bagaimana aturan dari permainan politik dikelola. Aturan-aturan bisa bersifat formal, dan bisa pula bersifat informal. Tentunya dalam konteks pernyataan ini, sebesar apapun pengaruh yang melatari tidak dibukanya informasi, aturan (hukum) haruslah tetap

---

<sup>8</sup> Ervin Kaffah, wawancara, 23 Juni 2010.

<sup>9</sup> Djauhari, wawancara, 24 Juni 2010.

dijalankan sehingga memperlihatkan ketatapemerintahan yang tegas dalam mendorong bekerja dan terpenuhinya tujuan-tujuan dari suatu undang-undang.

- Peran Organisasi Non-Pemerintah atau Pers

Pasal 3 UU Pers menyatakan bahwa pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan dan kontrol sosial, serta dapat berfungsi sebagai lembaga ekonomi. Hal ini kemudian dipertegas dengan perannya yang meliputi:

- a. memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui;
- b. menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan Hak Asasi Manusia, serta menghormati kebhinekaan;
- c. mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat dan benar;
- d. melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum;
- e. memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Fungsi dan peran semacam ini merupakan tanggung jawab hukum, yang tentunya, konsekuensinya dalam menjalankan profesinya, wartawan akan mendapat perlindungan hukum. Persoalannya, bagaimana bentuk perlindungan hukum yang dimaksudkan dalam pasal 8 UU Pers, belumlah diatur secara lengkap dan tegas. Itu sebabnya, dalam kenyataan di lapangan kerap kali dijumpai begitu banyaknya pekerja pers mendapat ancaman dan kekerasan dalam menjalankan profesinya. Dalam konteks pengembangan ketatapemerintahan yang baik di tingkat lokal, sudah seharusnya pemerintah daerah ikut bertanggung jawab dan memberikan jaminan perlindungan hukum bagi wartawan yang menjalankan tugasnya.

Yang menarik, untuk mengembangkan kemerdekaan pers serta hak memperoleh informasi, masyarakat diberikan jaminan hak hukum sebagaimana ditentukan dalam pasal 17 UU Pers. Secara khusus, keterlibatan masyarakat dalam dilakukan dengan kegiatan memantau dan melaporkan analisis mengenai pelanggaran hukum, dan kekeliruan teknis pemberitaan yang dilakukan oleh pers dan menyampaikan usulan dan saran kepada Dewan Pers dalam rangka menjaga dan meningkatkan kualitas pers nasional.

Pasal 17 UU Pers ini sangatlah berkaitan dengan ketentuan dalam UU KIP, karena menyangkut upaya mendorong keterbukaan akses informasi. Sebagaimana diurai dalam penjelasan UU KIP, partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik. Keberadaan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan (1) hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi; (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.

Badan publik lain selain penyelenggaran negara adalah organisasi non-pemerintah, sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 angka 3 UU KIP. Dinyatakan, "...organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri." Dengan masuk sebagai kategori sebagai Badan Publik, maka organisasi non-pemerintah pun bertanggung jawab pada hal yang sama untuk mengupayakan pengembangan keterbukaan akses informasi bagi publik.

Di sisi lain, publik atau masyarakat memiliki hak untuk memperoleh Informasi Publik, melihat dan mengetahui Informasi Publik; menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik; mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut, dan bila mendapat hambatan atau kegagalan dalam proses memohon informasi, maka berhak mengajukan gugatan ke pengadilan.

Ketentuan yang demikian memberikan landasan hukum bagi masyarakat untuk mengakses informasi terutama menyangkut kebutuhan dan keperluannya, terutama menyangkut kepentingan publik yang luas. Meskipun demikian, masyarakat sebagai pengguna informasi publik juga dibebani kewajiban, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 5 UU KIP, yakni:

- (1) Pengguna Informasi Publik wajib menggunakan Informasi Publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengguna Informasi Publik wajib mencantumkan sumber dari mana ia memperoleh Informasi Publik, baik yang digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk keperluan publikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan sejumlah kewajiban, peran dan tanggung jawab yang demikian, peran pers dan masyarakat tentulah menjadi kunci strategis untuk mendorong proses demokratisasi otonomi daerah yang sekarang ini berlangsung, dan tentunya menjadi penting bagi politik pemberdayaan publik yang mengimbangi penyelenggaraan pemerintahan daerah agar tidak mengarah pada kesewenang-wenangan.



- **Dinamika Aktor untuk Implementasi UU Pers dan UU KIP**

Di tengah proses demokratisasi yang berkembang, tentu menarik bila kita melihat bagaimana implementasi UU Pers dan UU KIP terjadi di lapangan, terutama dengan melihat sejauh mana kepentingan-kepentingan para aktor memainkan. Untuk membaca lebih rinci pertumbuhan kepentingan itu, maka dilihat sejumlah aktor yang dominan terlibat, antara lain: (1) masyarakat sipil, (2) pemerintah dan birokrasi, (3) masyarakat ekonomi, dan (4) peradilan. Masing-masing aktor berkontribusi dalam mempengaruhi implementasi UU Pers dan UU KIP.

Masyarakat sipil yang dimaksudkan disini adalah masyarakat yang telah mengartikulasikan gagasan-gagasan dan kepentingannya untuk mendorong proses pelaksanaan jaminan hak atas akses informasi dan kemerdekaan pers. Dalam proses penelitian dilakukan pilihan wawancara dengan para aktifis masyarakat sipil yang terlibat, seperti organisasi atau asosiasi wartawan/jurnalis, pekerja pers, organisasi anti korupsi, dan sejumlah pembela hukum masyarakat sipil (LBH atau pengacara publik). Mereka bekerja secara sendiri maupun bersama dalam mendorong proses demokratisasi melalui pelaksanaan jaminan hak atas akses informasi dan kemerdekaan pers.

Di sejumlah daerah ditemukan aktor-aktor masyarakat sipil yang tergerak untuk melakukan upaya pembaruan sistem pemerintahan melalui desakan jaminan hak atas akses informasi publik, agar sistem tersebut bisa lebih menjamin hak-hak asasi manusia dan kepentingan publik. Yang menjadi penting dalam proses tersebut, adalah bagaimana upaya tersebut telah dilakukan oleh aktor-aktor masyarakat sipil?

Di Denpasar Bali, upaya masyarakat sipil (khususnya Sloka Institute) dilakukan dengan cara melakukan riset mengenai kesiapan institusi pemerintahan dalam menata sistem keterbukaan informasi. Riset dilakukan ke sejumlah institusi dengan mengkhhususkan tiga bidang, yakni: pendidikan, kesehatan dan lingkungan. Hasil dari riset tersebut menunjukkan bahwa beberapa instansi di 4 kabupaten/kota serta di tingkat Provinsi Bali mencerminkan belum sistematis dan transparannya akses informasi publik. Kemudian riset tersebut disosialisasikan melalui Rembug Lintas Aktor (RELA) Kesiapan Badan Publik di Bali dalam Penerapan UU Keterbukaan Informasi Publik yang diadakan 8 Juli 2010 di Hotel Inna Bali, sehingga diharapkan ada tahapan lebih maju terhadap upaya untuk menyiapkan keterbukaan informasi. Kekuatan yang dimiliki oleh aktifis Sloka Institute dan jaringannya adalah strategi informasi dan jaringan yang mereka miliki cukup signifikan dipengaruhi oleh kapasitas dan keinginan perubahan bersama.

Di Kupang juga demikian, masyarakat sipil terutama jaringan PIAR (Pusat Informasi dan Advokasi Rakyat) mendorong proses keterbukaan informasi publik melalui advokasi kebijakan. Paul Sinlaeloe menyatakan meskipun inisiatif banyak dilakukan oleh lembaganya dan juga jaringan kerja PIAR, ketertutupan informasi masih terlalu dominan dilakukan oleh pejabat publik. Menurutnya, perlu langkah-langkah radikal dalam mengubah situasi ketertutupan informasi dan mental pejabat publik yang demikian, dan hal tersebut perlu didukung oleh pers lokal yang kuat.<sup>10</sup>

Upaya lebih maju dilakukan pemerintah ketika Pemerintah Propinsi NTT mulai bekerjasama dengan GTZ untuk membentuk tim kerja pembentukan Komisi Informasi Daerah (KID) NTT. Pembentukan tim kerja tersebut setelah dilakukan lokakarya dan pelatihan kepada

---

<sup>10</sup> Paul Sinlaeloe, wawancara, Kupang, 21 Juli 2010.

peserta yang berasal dari birokrat dan masyarakat sipil.<sup>11</sup> Di akhir sesi, forum berhasil membentuk tim kerja untuk pembentukan KID dengan tugas dialog publik dikoordinir oleh Wilson Therik (FAN) dan Abri (Bappeda NTT). Tim kerja diketuai, Dr. Hironimus A Fernandez (Sekretaris Bappeda NTT), Paul Sinlaeloe (FAN), Gabriel Beri Binna (Komisi A DPRD NTT) dan Rikardus Wawo (Forum Parlemen NTT). Untuk bidang penguatan badan (SOP) dikoordinir Rita Waisan dan Hasnah (Biro Organisasi Setda NTT) dan Cindy Saburhan.

Yang menarik, forum lokakarya mendiskusikan panjang lebar soal pelayanan informasi publik, terutama akses masyarakat terhadap dokumen APBD. Dari sharing antara kelompok CSO dengan birokrat, terlihat jelas bahwa publik masih sulit mengakses dokumen APBD dengan berbagai alasan. Salah satu alasannya adalah birokrat sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap informasi publik, khawatir kalau dokumen APBD disalahgunakan.

Untuk memudahkan akses APBD, demikian forum lokakarya, perlu dibentuk unit akses informasi, diintensifkan dialog antara CSO dengan pemerintah, peningkatan kapasitas masyarakat melalui Sekolah Anggaran (Segar) melaksanakan UU KIP, mengefektifkan media informasi publik, seperti resource center, website, CD, poster, Forum Parlemen dan FAN.<sup>12</sup>

Upaya yang demikian bisa jalan karena tekanan sekaligus dukungan publik menguat terutama terkait dengan politik desentralisasi yang kian membuka peluang masyarakat untuk terlibat

---

<sup>11</sup> Lokakarya dilakukan selama dua hari, Senin dan Selasa (31/5-1/6/2010) di Hotel Kristal Kupang. Lokakarya ini menghadirkan nara sumber, Alamsyah Saragih (Komisi Informasi Nasional), Honing Sani (anggota Komisi IV DPR RI), Agus Sudibyo (Yayasan SET), Robert Candra (Setda Kabupaten Lebak), Prof. Dr. Alo Liliweri (Udana), Dion DB Putra (Pemred Pos Kupang), Mutiara Dara Mauboi (Ketua KPID NTT) dan Dahlan dari Fitra Jawa Timur.

<sup>12</sup> Sumber: <http://www.pos-kupang.com/read/artikel/48635/dibentuk-tim-kerja-pembentukan-kid-ntt>

langsung berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kebijakan daerah. Publik kini lebih berani mengemukakan gagasan-gagasannya melalui sejumlah media dan saluran politik yang tersedia, dibandingkan masa Soeharto yang tidak banyak memberikan ruang politik partisipasi bagi masyarakat. Apalagi ditopang dengan kebebasan pers dan jaminan hukum hak atas informasi publik yang kian penting posisinya untuk mendorong ke arah keterbukaan politik lokal. Dalam konteks inilah, masyarakat sipil mendapati momentum untuk proses-proses politik demokratisasi tersebut.

#### **- Hambatan dan Tantangan Implementasi**

Di tengah proses demokratisasi lokal yang kian berkembang, terutama pasca 1998, memang tidak dipungkiri bahwa situasi politik dan partisipasi publik semakin berkembang. Secara hukum, proses ini pula didorong dengan lahirnya peraturan perundang-undangan yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk terlibat lebih luas, terutama secara khusus berkaitan dengan hadirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (menggantikan UU No. 19 Tahun 1999), Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, dan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008.

Meskipun demikian, ada pula sejumlah hambatan dan tantangan yang perlu dikemukakan di sini untuk memahami bahwa implementasi kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik menjadi sulit dan sangat berkaitan dengan konteks dinamika politik lokal yang bersinggungan dengan kepentingan ekonomi tertentu.

Hambatan yang demikian meliputi sejumlah hal, antara lain: Pertama, aturan main (hukum) lokal yang belum disiapkan untuk mendukung proses keterbukaan informasi publik, terutama

ketentuan prosedur untuk akses informasi. Prosedur yang demikian diperlukan agar publik mengetahui melalui jalan atau mekanisme apa dalam mengaksesnya. Prosedur tersebut pula dilengkapi dengan penjelasan institusi yang bertanggung jawab, sehingga jelas ketika proses akses informasi yang tidak bisa ditembus dapat dilaporkan siapa pihak yang harus bertanggung jawab. Publik, akan dengan lebih mudah melaporkannya kepada Komisi Informasi.

Kedua, menyangkut belum dihormatinya kebebasan pers. Kebebasan pers seringkali dianggap ancaman bagi kekuasaan, sehingga kecenderungan politik lokal untuk membatasi pers semakin menguat. Pers kerap diancam dan dilecehkan, terutama berkaitan dengan informasi yang menyangkut kredibilitas seseorang, pejabat, maupun institusi tertentu.

Ketiga, belum semua aparat hukum menyadari dan memahami soal kebebasan pers dan jaminan hak atas informasi publik. Aparat hukum yang dimaksudkan di sini adalah kepolisian, kejaksaan dan hakim dalam keseluruhan proses peradilan. Temuan di lapangan menunjukkan aparat penegak hukum banyak yang bekerja tidak profesional, baik dalam menghadapi pers maupun dalam menyelesaikan kasus-kasus yang melibatkan pers. Kasus yang dihadapi oleh Upi Asmaradhana, wartawan Metro TV di Makassar misalnya, memperlihatkan arogansi seorang Kapolda Sulawesi Selatan (Irjen (Pol) Drs. Sisno Adiwino, SH.) terhadap profesi jurnalis. Begitu juga penanganan kasus tewasnya wartawan Radar Bali, Prabangsa, yang pada awalnya begitu sulit diselidiki dan diproses, namun karena tekanan dan kawalan masyarakat sipil dan asosiasi jurnalis membuat proses penegakan hukum menjadi lebih baik. Atau juga penanganan kasus kekerasan dan pelecehan terhadap jurnalis di Mataram yang diselesaikan dengan proses mediasi, meskipun peristiwa tersebut jelas merupakan tindak pidana, sebagaimana kasus penodongan pistol dan senjata tajam oleh

petinggi Pertamina terhadap empat jurnalis lokal (jurnalis Suara NTB dkk.). Begitu juga pihak kejaksaan dan hakim yang kurang menguasai hukum pers, sehingga selalu menyelesaikan kasus-kasus pers dengan penerapan KUHP.

Keempat, budaya korupsi. Diakui oleh banyak jurnalis di lapangan, bahwa budaya korupsi yang kemudian bekerja secara sistemik di pemerintahan maupun aparat penegak hukum melahirkan situasi pembatasan-pembatasan akses informasi dan perlawanan terhadap pers. Tidak mengherankan, banyaknya kasus yang sedang dihadapi pers beberapa tahun terakhir memperlihatkan bahwa kasus-kasus tersebut dipicu oleh liputan-liputan jurnalis terhadap kasus-kasus korupsi. Kasus tewasnya Prabangsa di Bali yang setelah meliput jaringan korupsi di keluarga Bupati Bangli, kasus kekerasan terhadap Achmadi yang telah meliput mafia kayu yang melibatkan militer, atau juga ancaman-ancaman terhadap wartawan di Kupang, Mataram, Medan dan Makassar yang melibatkan preman bayaran untuk menekan jurnalis yang meliput kasus-kasus korupsi.

Kelima, profesionalitas jurnalis/pekerja pers yang terbatas. Diakui pula oleh pimpinan sejumlah organisasi jurnalis bahwa tidak sedikit jumlah pekerja pers yang belum memahami Kode Etik Jurnalistik dan UU Pers 1999. Sehingga dalam menjalankan profesinya, seringkali jurnalis menerima berita pesanan dengan imbalan uang, materi atau fasilitas lainnya. Selain itu, sering jurnalis hanya meliput dan memberitakan secara sensasional tanpa memperhitungkan aspek hak privasi dan fungsi pendidikan kepada masyarakat. Sehingga hal tersebut menciderai kebebasan pers dan kebebasan informasi. Bahkan melakukan wawancara, media secara sepihak mengklaim adanya informasi manipulasi yang perlu dikonfirmasi, yang berujung pada upaya pemerasan.

Berdasarkan data pengaduan yang dimiliki Dewan Pers dari tahun 2000 hingga 2008, telah menerima 1.758 pengaduan dan terjadi kenaikan dari tahun ke tahun, sebagaimana terlihat dalam data berikut. Pengaduan Tahun 2000 sampai 2008<sup>13</sup>

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah</b>
2000-03	427
2003	101
2004	153
2005	127
2006	207
2007	319
2008	424
<b>JUMLAH</b>	<b>1.758</b>

Atas kecenderungan tren kenaikan jumlah jurnalis yang tidak profesional, Dewan Pers memberikan Pernyataan resmi pada 5 Maret 2008, menegaskan kembali bahwa:

1. Wartawan wajib menegakkan prinsip-prinsip etika, seperti yang tercantum dalam Kode Etik Jurnalistik (KEJ), yang telah disepakati oleh organisasi-organisasi wartawan. Wartawan tidak menggunakan cara-cara pemaksaan dan klaim sepihak terhadap informasi yang ingin dikonfirmasi kepada narasumber.
2. Wartawan tidak boleh menerima suap (amplop) dari narasumber dalam mencari informasi, oleh karena itu masyarakat/narasumber tidak perlu menyuap wartawan. Kode Etik Jurnalistik dengan jelas menyatakan wartawan Indonesia selalu menjaga kehormatan profesi dengan tidak menerima imbalan dalam bentuk apa pun dari sumber berita. Dengan tidak menyuap, masyarakat turut membantu upaya menegakkan etika dan upaya memberantas praktek penyalahgunaan profesi wartawan.

<sup>13</sup> Dewan Pers (2009) Pengaduan Tahun 2000 sampai 2008, 11 Februari 2009, <http://www.dewanpers.org/dpers.php?x=peng&y=det&z=69f8b395511b9f3f23d9dc3b26df67fb> (diakses 15 September 2010)

3. Masyarakat berhak menanyakan identitas wartawan dan mengecek kebenaran status media tempatnya bekerja. Masyarakat berhak menolak melayani wartawan yang menyalahgunakan profesinya dalam melakukan kegiatan jurnalistik.
4. Dewan Pers mengimbau agar komunitas wartawan dan pers bahu-membahu bersama masyarakat untuk memerangi praktik penyalahgunaan profesi wartawan dan melaporkan pada kepolisian.

Keenam, faktor yang penting dan menghambat upaya kemerdekaan pers adalah masih dominannya cara-cara kekerasan dalam merespon upaya kebebasan pers dan kebebasan informasi. Cara kekerasan yang demikian, apalagi disertai dengan pembiaran oleh aparat penegak hukum serta tiadanya komitmen politik pemerintahan, menunjukkan bahwa kebebasan pers dalam posisi yang terancam, dan profesi jurnalis menjadi profesi yang berbahaya atau mengandung resiko besar. Teror yang dilakukan terhadap jurnalis di Merauke, terutama teror jelang kematian wartawan Ardiansyah hingga ia ditemukan tewas di sungai, dan kemudian terror terhadap jurnalis lainnya usai ditemukan mayat Ardiansyah, memperlihatkan tekanan represif begitu dominan dalam konteks lokal. Bisa dibayangkan, situasi yang demikian mencekam tersebut akan tidak mudah bagi jurnalis lainnya untuk bebas menjalankan profesinya sebagai jurnalis.

Di tengah sejumlah hambatan tersebut, upaya mendorong kebebasan pers dan jaminan hak atas akses informasi berada dalam konteks tantangan-tantangan, terutama dua hal: Pertama, dinamika politik lokal yang bersinggungan dengan kepentingan ekonomi tertentu serta Kedua, komitmen politik pemerintah daerah yang lemah terhadap proses keterbukaan informasi publik.



Dinamika politik lokal, sedari urusan pemilihan umum kepala daerah hingga urusan investasi dan eksploitasi sumberdaya alam, memiliki pengaruh atas berlangsungnya sikap dan komitmen politik kekuasaan dalam mengembangkan otonomi daerah. Sesungguhnya tak menjadi masalah bila pengelolaan politik dan ekonomi dilakukan secara terbuka dan lebih ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sayangnya, tidak semua demikian. Dinamika politik lokal lebih memperlihatkan kecenderungan perebutan sumberdaya untuk kepentingan individu ataupun golongan, sehingga tidak mengherankan bahwa proses persaingan perebutan kekuasaan politik lokal menjadi sangat rentan atas konflik-konflik antar golongan, dan ironisnya lebih mengedepankan cara kekerasan.

Dinamika politik lokal yang demikian memberikan pengaruh gravitasi yang kuat atas proses penghormatan terhadap pers dan keterbukaan informasi publik. Lihat saja, kasus-kasus tekanan terhadap pers lebih dipengaruhi oleh muatan kepentingan politik lokal, baik dalam kasus yang disebabkan situasi Pilkada, eksploitasi sumberdaya alam, korupsi, dan proyek-proyek daerah yang manipulatif untuk kepentingan individu dan sekelompok orang atau pejabat.

Situasi ini lebih diperparah dengan komitmen politik pemerintah daerah yang lemah terhadap proses keterbukaan informasi publik. Indikator paling sederhana adalah belum diterapkannya UU KIP 2008 dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga hari ini baru ada 2 propinsi yang memiliki Komisi Informasi Daerah (KID) dari seluruh wilayah di Indonesia, yakni Jawa Timur dan Jawa Tengah. Propinsi lainnya lebih banyak berada dalam tahapan-tahapan yang tidak jelas dan serius. Ini merupakan pertanda bahwa urusan keterbukaan informasi publik belum menjadi agenda yang serius untuk mendorong proses demokratisasi lokal.

### **Bagian III Kebebasan Pers dan Hak atas Akses Informasi Publik dalam Konteks Rule of Law**

Satu sudut pandang yang penting dilihat dalam perspektif hukum adalah bagaimana kebebasan pers dan hak akses informasi publik ditinjau dari sisi rule of law. Tinjauan rule of law ini dimaksudkan untuk memahami bagaimana sistem hukum dan penegakan hukumnya menjamin hak asasi manusia atau hak warga negara, khususnya menyangkut kebebasan pers dan kebebasan informasi. Rule of law diperlukan dalam rangka memangkas segala bentuk kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan negara. Rule of law merupakan suatu konsep payung untuk sejumlah hukum dan institusinya yang berfungsi menjamin hak-hak warga negaranya dari kekuasaan negara, atau pula penyerangan oleh warga negara lainnya.<sup>14</sup>

Sudut pandang ini tidak akan menggunakan keragaman definisi antara rule of law, rechstaat maupun negara hukum-nya Indonesia, melainkan menggunakan pijakan elemen-elemen dari rule of law itu sendiri. Mengutip pandangan Adriaan Bedner (2010), ada dua pendekatan untuk mendapati suatu klasifikasi yang lebih sistematis. Yang pertama, pemahaman antara versi rule of law yang formal dan substansial. Formal lebih menekankan hukum sebagai suatu instrument dan suatu dasar pemerintahan, namun diam tatkala memperbincangkan hukum apa yang harusnya mengatur.

Sedangkan versi substantif lebih merupakan perangkat standar suatu materi norma yang harus secara moral dibenarkan. Sedangkan pendekatan kedua, yakni klasifikasi yang memperjelas definisi-definisi antara dari yang sifatnya terbatas (tipis) hingga yang elaboratif (tebal) dan terdapat tahapan-tahapan di dalamnya. Definisi rule of law yang tipis ini misalnya merujuk

---

<sup>14</sup> Mengenai konsep perlindungan warga negara dari penyerangan warga negara lainnya lebih merupakan situasi yang umum mengemuka dalam rule of law dibandingkan rechstaat. Sejarah dalam konteks ini bisa dibaca dari Barber, N.W. (2003) 'The Rechtsstaat and the Rule of Law'.

pada tulisan Raz (1979), 'orang haus mematuhi hukum dan diatur oleh hukum.' Sedangkan definisi yang lebih tebal merupakan definisi yang mengelaborasi atau menambah definisi tipisnya, seperti yang dikemukakan oleh Thomas Carothers (2006), 'Rule of law didefinisikan sebagai suatu sistem yang hukum merupakan pengetahuan publik, jelas pengertiannya dan berlaku setara untuk setiap orang. Rule of law menegaskan dan memperkuat kebebasan-kebebasan sipil dan politik yang telah mendapatkan status sebagai hak asasi manusia universal lebih dari setengah abad. Secara khusus, seseorang yang dituduh berbuat kejahatan memiliki hak atas peradilan yang adil, didengar dengan layak, dan memberlakukan praduga tak bersalah hingga terbukti dinyatakan bersalah. Institusi utama dalam sistem hukum, termasuk pengadilan, kejaksaan, dan kepolisian haruslah berlaku adil, sesuai kompetensi dan efisien. Hakim harus tidak memihak dan merdeka, tidak menjadi subyek pengaruh dan manipulasi politik. Dan yang terpenting, pemerintah terikat dalam suatu kerangka hukum komprehensif yang aparat-aparatnya menerima bahwa hukum diaplikasikan atas tindakan mereka sendiri, dan pemerintah mengupayakan mematuhiinya.'

Dengan menggunakan kedua pendekatan ini, mari kita lihat situasi-situasinya yang menjadi penting memahami kebebasan pers dan akses hak atas informasi dalam konteks otonomi daerah.

- *Elemen prosedural (aturan oleh hukum, tindakan negara sebagai subyek hukum, legalitas formal dan demokrasi)*

Secara umum, lahirnya UU Pers 1999 dan UU KIP 2008 menegaskan adanya ketentuan yang diatur melalui hukum, sehingga kedua ketentuan tersebut menjadi landasan formal untuk pelaksanaan atau implementasi upaya kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik.

Sejumlah tindakan negara telah ditentukan dalam kedua aturan formal tersebut, sebagaimana diuraikan dalam bagian sebelumnya mengenai tanggung jawab dan peran pemerintah. Hal ini penting agar segala tindakan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, karena pemerintah yang juga sebagai Badan Publik merupakan subyek hukum.

Begitu juga dalam soal legalitas formal, hukum haruslah sesuai dengan persyaratan tertentu bila ia menjadi efektif untuk membatasi penggunaan kekuasaan. Legalitas formal memberikan peluang warga negara untuk merencanakan tindakan mereka, sebagaimana mereka dapat memperkirakan bagaimana negara akan meresponnya. Pemaknaan sederhana mengenai demokrasi dalam konsep elemen prosedural adalah bentuk yang melihat pembentukan hukum dan pembuatan kebijakan pemerintah yang melibatkan pengaruh warga negara atas kebijakan yang berdampak terhadap mereka. Misalnya, prosedur untuk terlibat dalam partisipasi untuk merancang kebijakan yang terkait.

Dalam realitasnya, bahwa persoalan yang kerap terjadi adalah tindakan negara yang seringkali tidak terbuka atau transparan, dengan menggunakan argumentasi bahwa pemerintah telah memiliki prosedur formal tersendiri bilamana publik, termasuk jurnalis menginginkan informasi terkait dengan kebijakan tertentu. Hal ini umum terjadi di berbagai wilayah, terutama menyangkut APBD yang seharusnya menjadi dokumen publik.

Jurnalis setiap tahunnya berupaya untuk memberitakan proses pembuatan RAPBD, namun hampir dipastikan tidak mudah mendapatkannya secara formal. Tidak begitu mengherankan bila publik jarang mengetahui apa yang sedang direncanakan oleh pemerintah daerahnya menyangkut pembangunan dan pembiayaannya. Jurnalis justru biasanya mendapatkan informasi mengenai APBD justru dari tangan-tangan individu yang peduli terhadap

masyarakat, sehingga memberikannya secara diam-diam atau diberikan kepada jaringan khusus jurnalis. Berdasarkan pengalaman jurnalis, APBD yang disusun akan dibuka kepada publik ketika mulai banyak menuai tekanan, sehingga pemberitaan yang dilakukan secara kritis atas situasi tersebut pula mempengaruhi keterbukaan informasi.

Di sisi lain, proses partisipasi warga sendiri dalam pembuatan atau perumusan RAPBD sangatlah minim, dan bahkan tidak banyak dilakukan. Prosesnya terbatas keterlibatannya pada lingkaran kekuasaan, seperti dinas-dinas pemerintahan dan DPRD. Hal ini umum terjadi, sehingga proses demokrasi lokal untuk mendorong keterbukaan informasi publik belum dilakukan secara sungguh-sungguh.

Situasi yang demikian, hampir menyeluruh di berbagai wilayah di Indonesia. Banyak badan publik yang tidak siap dalam menjalankan amanat UU KIP 2008 tersebut, dan hal inilah yang menjadi penyebab utama tidak maksimalnya implementasi UU KIP 2008 yang semangatnya untuk mencegah korupsi. Dalam dialog publik memperingati Hari Internasional Hak untuk Tahu dengan tema “Transparansi, Antisipasi Sengketa Informasi”, Ahmad Alamsyah Saragih (Ketua Komisi Informasi) menyatakan bahwa sejak UU KIP 2008 diberlakukan pada 30 April 2010, banyak sengketa informasi yang terjadi karena badan publik yang tidak paham dan tidak siap menjalankan keterbukaan.<sup>15</sup>

Dengan catatan realitas ini, maka elemen prosedural rule of law dalam konteks kebebasan pers dan hak atas akses informasi hanyalah sebatas memiliki aturan formal, yang pelaksanaannya oleh badan publik ataupun pemerintah dalam hal ini masih belum banyak dilakukan atau memberikan jaminan pemenuhannya. Tidak jalannya aturan formal tersebut

---

<sup>15</sup> “UU Informasi: Badan Publik Tak Siap Jalankan Keterbukaan”, Kompas, 29 September 2010.

lebih disebabkan ketidakpahaman dan ketidaksiapan aparaturnegara dalam keterbukaan informasi publik.

- *Elemen substantif (subordinasi hukum atas dasar penafsiran prinsip dasar keadilan, perlindungan kebebasan dan hak-hak individu, pemajuan hak sosial, perlindungan hak-hak kelompok)*

Elemen penting lainnya menyangkut substansi, menjadi sangat bermakna karena langsung berkaitan dengan upaya perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat. Elemen ini meliputi: subordinasi hukum atas dasar penafsiran prinsip dasar keadilan, perlindungan kebebasan dan hak-hak individu, pemajuan hak sosial, serta perlindungan hak-hak kelompok.

Sebagaimana ditegaskan dalam UU Pers 1999, bahwa kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara (Pasal 4 ayat 1). Hal ini disertai dengan tuntutan tanggung jawab pemerintah untuk menjamin fungsi dan peran pers, memberikan jaminan dan perlindungan hukum terhadap pers nasional dengan tidak mengenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran, tidak melakukan campur tangan atau paksaan tertentu terhadap pers nasional, serta memberikan perlindungan terhadap pers untuk bebas dari campur tangan dan paksaan pihak lain terhadap pers nasional, melindungi secara hukum pelaksanaan profesi wartawan, serta menjamin pers nasional untuk menjalankan hak mencari, memperoleh, dan menyebarkan gagasan dan informasi.

Selama proses penelitian, memperlihatkan pemerintah belum sepenuhnya menjamin fungsi dan peran pers. Sejumlah kematian yang menimpa jurnalis, Ardiansyah Matrais (wartawan di Merauke) dan terjadi di Buol yang menimpa Ridwan Salamun (wartawan Sun TV), dan juga

kekerasan-kekerasan sebagaimana dialami Achmadi (wartawan Harian Aceh), Baharuddin (wartawan Koran Sindo, Makassar), serta dialami oleh wartawan harian umum Pos Kupang, Obby Lewanmeru yang bertugas di Kabupaten Manggarai Barat, maupun kekerasan non fisik seperti yang dihadapi Benny Jahang (wartawan Pos Kupang) dan Robert Kadang (wartawan Timor Express) pada 2008 lalu.

Ditinjau dari sisi pelaku pun beragam. Mulai dari kepolisian (kasus yang dialami Robert Kadang, wartawan Timor Express (Jawa Pos Group)<sup>16</sup>, jaksa (dialami oleh Yopi Lati, wartawan Timor Express)<sup>17</sup>, militer (kasus Achmadi, wartawan Harian Aceh)<sup>18</sup>, anggota Badan Intelijen Negara (BIN) (dalam kasus yang dialami oleh Musa Kondorura, Kontributor RRI dan KBR 68H, serta penyiar Radio Sasar Wondama di Wasior, 23 Agustus 2010), anggota DPRD (kasus yang dialami Beny Djahang, wartawan Pos Kupang)<sup>19</sup>, Kepala Desa (kasus yang dialami Baharudin, wartawan Koran Sindo Bulukumba)<sup>20</sup>, preman (seperti kasus Yacobus Lewanmeru, wartawan harian Pos Kupang)<sup>21</sup>,

---

<sup>16</sup> Bakal calon gubernur NTT yang juga perwira senior di Polda NTT, Kombes Alfons Loemau, mengancam akan memukul wartawan *Pos Kupang*, Benny Jahang, dan wartawan *Timor Express*, Robert Kadang. Ancaman itu dilakukannya ketika kedua wartawan tersebut sedang meliput di Mapolresta Kupang (19/5/2008). Alfons melakukan kekerasan dengan mengucapkan kata kasar, "Atas izin siapa kalian ambil foto saya? Kalau mau foto harus minta izin saya dulu. Jangan hanya ambil-ambil saja seperti itu. Monyet!... Mau saya tampar kalian," Selain itu ia juga mengancam, "Kalau kalian bisa menekan orang dengan pulpen, saya juga bisa melakukan dengan cara saya. Paham kalian?" kata Alfons sambil menatap Benny Jahang dan Robert Kadang. Dia pun meminta Robert Kadang untuk menghapus foto-fotonya. "Saya tampar kamu nanti, segera keluarkan foto itu, keluarkan!"

<sup>17</sup> Tanggal 12/2/2008, Yoppi Latty, wartawan *Timex*, ditelepon oleh bagian Humas Kajati NTT untuk menghubungi wartawan lain agar datang ke kantor Kejati NTT karena ada yang mau disampaikan. Namun dalam pertemuan dengan Hady Purwoto yang adalah Aspidum Kejati NTT, Yoppi justru dimarah-marah dan Purwoto malah mengangkat dagu Yoppi (*Timex*, 15/2/2008).

<sup>18</sup> Ahmadi meliput bisnis militer di Simelue, Aceh, yang meliputi bisnis illegal logging. Pemberitaannya yang kritis soal illegal logging tersebut membuat militer marah, sehingga ia dipukuli hingga babak belur dan alat kerjanya dirusak.

<sup>19</sup> Leher Benny Djahang dicekik, hingga kulit bagian bawah tenggorokan mengalami lecet dan memerah. Lihat, "Anggota DPRD NTT Aniaya Wartawan Pos Kupang", *Tempo Interaktif*, 13 Juli 2004.

<sup>20</sup> Baharuddin dan beberapa jurnalis di Bulukumba sedang meliput di BKDD Bulukumba, tentang protes guru honor terhadap pemkab setempat. Korban yang sedang menunggu dipintu tiba-tiba dipukul oleh keluarga Kepala BKDD setempat. Mata kiri korban lebam karena terkena tinju dari pelaku.

<sup>21</sup> Wartawan harian Pos Kupang, Nusa Tenggara Timur, Yacobus Lewanmeru, yang bertugas di Labuan Bajo, Kabupaten Manggarai, Barat, Pulau Flores, Nusa Tenggara Timur, dipukuli dan dianiaya tengah malam oleh empat laki-laki. Akibat penganiayaan itu, Obby, panggilan akrab Yacobus, luka parah di bagian bibir. Di beberapa bagian tubuh dan kepala juga tampak memar terkena pukulan.

Tentunya, dengan sejumlah fakta yang demikian memperlihatkan bahwa perlindungan atas kebebasan pers serta jaminan dan hak-hak publik untuk mendapatkan informasi demikian mudah dilanggar dan ditabrak dengan cara-cara kekerasan yang dilakukan oleh banyak aktor, sedangkan negara sendiri selain tidak bisa melindungi kebebasan dan hak-hak tersebut, namun juga justru menjadi pelaku kekerasan.

Dengan konteks kasus-kasus tersebut, maka elemen substantif rule of law dalam mendorong kebebasan pers dan menjamin hak atas akses informasi masih jauh dari yang diharapkan. Apalagi bila direfleksikan dengan kasus-kasus yang terjadi, lebih tertuju pada keinginan jurnalis dan publik untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik. Ketika pengungkapan dugaan korupsi dilawan dengan intimidasi, maka sesungguhnya para pejabat badan publik tidak siap untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan. Kasus-kasus kekerasan terhadap jurnalis di Nusa Tenggara Timur, sesungguhnya terkait dengan upaya untuk mengangkat isu kemiskinan, busung lapar, korupsi dan penyelenggaraan pemerintahan yang buruk serta kebijakan yang asal-asalan serta mempengaruhi hajat hidup orang banyak, yang semuanya itu saling berkorelasi antara satu dan lainnya.

- *Elemen mekanisme pengawasan (peradilan yang jujur, serta lembaga negara lain yang kredibel/efektif)*



Yang tidak kalah penting untuk memahami bekerjanya rule of law dalam konteks kebebasan pers dan hak atas akses informasi adalah menyangkut peradilan yang jujur serta lembaga negara lain yang kredibel atau efektif. Keduanya berkaitan untuk melihat sistem penegakan hukum yang berurusan dengan lembaga negara, baik itu peradilan, parlemen maupun pemerintahan.

Peradilan yang berkaitan dengan kasus-kasus pers sesungguhnya sudah mulai ditangani secara lebih baik, untuk menjadikan kasus-kasus yang terkait dengan pers sebagai *lex specialis* dengan menggunakan UU Pers, bukan KUHP. Meskipun belum seluruhnya, tetapi setidaknya upaya Mahkamah Agung yang mengeluarkan Surat Edaran Nomor 13 Tahun 2008, 14/Bua.6/Hs/SP/XII/2008 tertanggal 30 Desember 2008 tentang Meminta Keterangan Saksi Ahli (dari Dewan Pers), menyangkut kasus-kasus yang terkait dengan delik pers.

Dalam praktek, tidak sedikit kasus yang dihadapi jurnalis dan pemilik media, baik gugatan keperdataan maupun ancaman kriminalisasi yang akhirnya dimenangkan oleh jurnalis atau media. Gugatan Raymond Teddy terhadap 7 media massa di empat pengadilan negeri, berakhir dengan kemenangan pers. Begitu juga kasus-kasus liputan investigatif yang tengah dihadapi oleh Tempo melawan sejumlah perusahaan atau pengusaha. Kasus yang menimpa wartawan Radar Bali, Prabangsa, pun telah berakhir dengan penolakan kasasi ke Mahkamah Agung yang diajukan para terdakwa pelaku pembunuhan.

Di tingkat daerah, kita patut mencatat, kemenangan Upi Asmardhana melawan Sisno (Kapolda Sulsel), kemenangan sejumlah kasus Pos Kupang, dan pemidanaan terhadap pelaku kekerasan terhadap wartawan, telah banyak diputuskan meskipun belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan. Sebagaimana kasus Miftahuddin (wartawan foto Radar Bali) dan

Baharudin (wartawan Koran Sindo) yang merasakan ketidakadilan atas putusan Pengadilan Negeri yang terlalu ringan menghukum pelaku kekerasan. Meskipun demikian, proses hukum atau peradilan juga terlihat lemah dan tidak berdaya ketika aparat kepolisian maupun kejaksaan tidak serius melakukan upaya pemidanaan terhadap pelaku kekerasan, sebagaimana terjadi dalam kasus penyekapan wartawan (Reza/Pos Metro, Al Amin/Metro Aceh, Pendi/AN TV, Edi Ginting/Trans 7, Wahyu/SCTV di Medan oleh pihak RSUP Adam Malik dan juga ancaman penodongan senjata api oleh petinggi Pertamina di Mataram. Juga, dalam kasus sengketa Radio Era Baru dan pemidanaan Direktur Utamanya di Batam, memperlihatkan betapa peradilan lemah dalam melindungi jaminan kebebasan pers.

Di sisi lain, menyangkut kelembagaan negara, upaya penyelesaian sengketa pers juga dilakukan secara baik oleh Dewan Pers. Dewan Pers, sebagai lembaga negara terkait, dengan kepemimpinan Bagir Manan, seorang mantan Ketua Mahkamah Agung, menjadi sangat efektif untuk menekan peradilan agar mematuhi aturan main hukum pers. Tidak sedikit kasus pers dapat diselesaikan melalui proses mediasi, tanpa melalui jalur hukum peradilan. Dewan Pers juga tidak segan untuk menegur pers yang tidak profesional.

Dengan konteks yang demikian, elemen mekanisme pengawasan yang dilakukan baik oleh peradilan dan kelembagaan negara telah mulai tumbuh mengembangkan sistem penegakan hukum pers yang penting untuk proses demokratisasi, termasuk mendorong keterbukaan informasi publik yang bisa berfungsi memperluas kesadaran publik mengembangkan partisipasi kewargaannya. Meskipun demikian, bagaimanapun perkembangan positif dalam konteks elemen pengawasan, upaya sistem penegakan hukum yang lebih melindungi kebebasan pers dan jaminan hak atas akses informasi menjadi sangat penting diawali oleh

aparatus penegak hukum yang juga profesional, terutama kepolisian dan kejaksaan, yang menjadi ujung tombak perlindungan hak-hak publik serta jurnalis.

#### ***Bagian IV Jaminan dan Strategi Pengembangan Kebebasan Pers dan Hak atas Akses***

##### ***Informasi dalam Demokratisasi Otonomi Daerah***

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa jaminan kebebasan pers dan hak atas akses informasi telah diberikan melalui UU Pers 1999 maupun UU KIP 2008. Tentunya jaminan perundang-undangan tersebut belumlah cukup, sehingga diperlukan instrumen hukum yang lebih implementatif serta pemahaman aparatur negara maupun pihak lainnya untuk mendorong proses jalannya jaminan kebebasan pers dan hak atas akses informasi.

Meskipun demikian, implementasi kebebasan pers maupun hak atas akses informasi sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, terutama kepentingan politik dan ekonomi di daerah. Dua isu tersebut sangat berkaitan, sehingga konflik kepentingan menjadi tak terhindarkan dalam proses-proses pemajuan dan pemenuhannya. Baru-baru ini, Ketua Dewan Pers yang juga mantan Ketua Mahkamah Agung, Bagir Manan berpendapat dalam tulisannya soal kemerdekaan pers dan kebebasan informasi publik, “Bagaimana kalau kebebasan memperoleh informasi itu dilihat dari perspektif kemerdekaan pers? Selama tertanam pandangan bahwa hubungan antara pemerintah dan pers adalah hubungan dua kepentingan yang berbeda, bersifat *adversary* atau setidaknya kompetitor, bukan kemitraan (*partnership*), maka selalu akan ada pembatasan kemerdekaan pers, termasuk kebebasan memperoleh informasi”. Ia menambahkan, “Harus diakui, pers sebagai institusi sosial secara naluriah memiliki kepentingan yang berbeda dengan kepentingan kekuasaan. Tapi hal semacam itu tidak semestinya terjadi dalam tatanan demokrasi. Hakikat negara dalam

demokrasi adalah *public servant*, seperti halnya pers yang bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Keterbukaan merupakan bagian dari fungsi negara sebagai *public servant*, termasuk keterbukaan dan kebebasan memperoleh informasi.”<sup>22</sup>

Dalam konteks otonomi daerah, pendapat Bagir Manan yang demikian patut kita renungkan, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan kesadaran akan konflik kepentingan tersebut, dan itu sebabnya pihak penyelenggara pemerintahan seharusnya merespon konflik kepentingan tersebut sebagai peluang demokratisasi.

Pertanyaan dasar yang hendak dijawab dalam bagian ini adalah, bagaimana konflik kepentingan upaya menjamin kebebasan pers dan hak atas akses informasi sebagai peluang dalam strategi demokratisasi otonomi daerah [?]. Berdasarkan catatan lapangan yang memperlihatkan kasus-kasus dominan mengenai kebebasan pers dan hak atas akses informasi di daerah, ada sejumlah strategi yang bisa dikembangkan oleh penyelenggara pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah.

Pertama, menyadari posisi dan peran pers sebagai '*the fourth estate of democracy*' (pilar keempat demokrasi). Peran pers sesungguhnya menjadi media komunikasi antara penguasa dan rakyatnya. Sehingga bagi penguasa, pers bisa dipergunakan sebagai sosialisasi kebijakan kepada masyarakat, sedangkan bagi rakyat, pers bisa dipergunakan sebagai media partisipasi dan kontrol politik terhadap kebijakan tersebut. Meskipun sebuah negara telah mengesahkan berlakunya undang-undang kebebasan informasi publik, sama sekali tidak berarti jaminan pers benar-benar akan menikmati kemerdekaannya. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, belum tentu pers lebih mudah memperoleh informasi publik. Bahkan hampir dapat dipastikan

---

<sup>22</sup> Bagir Manan (2010) "Kemerdekaan Pers dan Kebebasan Informasi Publik", *Majalah Tempo*, edisi 28 Juni - 4 Juli 2010.

masih akan terjadi pertarungan untuk memperoleh informasi, seperti sebelum undang-undang itu lahir.

Mengenai strategi ini, mengutip pandangan Bagir Manan yang menyatakan, “selama negara berpendirian keterbukaan merupakan faktor yang pasti melemahkan kekuasaan publik, maka negara tidak mungkin memberikan kebebasan luas untuk memperoleh informasi, selama negara berpendapat publik akan menyalahgunakan informasi yang didapat untuk melemahkan kekuasaan publik, selama itu pula tidak akan ada kebebasan memperoleh informasi. Dengan perkataan lain, keterbukaan informasi publik berhubungan erat dengan kepercayaan kekuasaan publik terhadap masyarakat.<sup>23</sup> Ia menambahkan, “Kalau hendak dilanjutkan, hubungan kepercayaan ini bertahan dalam sistem demokrasi. Selama demokrasi tak dilibatkan dan tak dijalankan atas dasar kepercayaan terhadap publik, maka demokrasi sekadar mekanisme mendapatkan dan memelihara kekuasaan, bukan untuk memuliakan publik. Selama demokrasi hanya dipandang sebagai fenomena sosial, maka tidak banyak perbedaannya dengan sistem otoriter atau kediktatoran, termasuk membenarkan pembatasan atas kebebasan memperoleh informasi.”<sup>24</sup> Itu sebabnya, peran pers menjadi sangat penting dalam kehidupan bernegara yang demokratis, karena pers berkedudukan menyeimbangkan kekuasaan agar tak berjalan di atas kesewenang-wenangan.

Kedua, pemerintah daerah dapat mendorong proses pengembangan kebebasan pers secara lebih bertanggung jawab melalui dukungan terhadap pekerja pers dan organisasi pers di daerah, baik dalam bentuk senantiasa melibatkan mereka dalam pembentukan kebijakan-kebijakan strategis daerah maupun menjamin keterbukaan informasi sehingga masyarakat bisa terlibat secara lebih kuat. Peran pemerintah yang diperlukan demikian bukan tanpa

---

<sup>23</sup> Bagir Manan (2010), *ibid.*

<sup>24</sup> Bagir Manan (2010), *ibid.*

alasan, karena kalangan pers secara langsung maupun tidak langsung telah terlibat dalam hampir keseluruhan proses kehidupan politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya melalui proses liputan dan pemberitaan. Sehingga kalangan pers pula menjadi sumber informasi yang bisa memberikan nasihat terbaik bagi pemajuan pembangunan di daerah.

Pelibatan pekerja pers dan organisasi pers dalam hal ini, bisa diperluas para pihaknya. Pekerja pers, bisa meliputi pelibatan para jurnalis, editor maupun pemimpin umum suatu perusahaan pers. Kapasitas yang dimiliki oleh pekerja pers pun beragam, seperti kemampuan dan pengetahuan mengenai isu hukum dan politik, sosial dan budaya, ekonomi, dan pula terkait hal-hal kewilayahan tertentu yang sangat detil. Apalagi bila suatu media bekerja pada suatu fokus tema tertentu, seperti khusus liputan hukum dan politik, atau juga agribisnis dan khusus liputan wisata. Sedangkan organisasi pers, dapat menjadi corong representasi pekerja pers secara lebih demokratis, sehingga memungkinkan pelibatan pekerja pers dengan tetap mempertimbangkan efektifitas partisipasi politik, terutama memperkuat perubahan substansial yang lebih baik bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Selama ini, peran pemerintah yang menyediakan ruangan khusus jurnalis dan menempatkannya di bawah bagian kehumasan, tidaklah lagi memadai bagi upaya mendorong otonomi daerah yang lebih baik. Itu sebabnya, keterlibatan pekerja pers lebih jauh dan substansial menjadi kontrol dan pemberdayaan politik yang efektif bagi pengembangan pembangunan di daerah.

Ketiga, pemerintah daerah perlu mengupayakan pendidikan atau pelatihan tambahan bagi para birokrat, terutama bagaimana menghadapi pers sekaligus mendalami hukum pers dan hak asasi manusia yang menegaskan jaminan kebebasan pers dan hak atas akses informasi. Upaya perluasan pendidikan atau pelatihan ini bisa menggunakan kesempatan untuk

berjaringan serta kerjasama dengan organisasi pers atau aliansi jurnalis, sehingga diharapkan bisa saling memahami kedudukan dan peran masing-masing pihak.

Selama ini, pendidikan mengenai hukum pers dan hukum mengenai keterbukaan informasi publik misalnya, jarang atau bahkan tidak dilakukan sama sekali oleh jajaran pemerintah daerah. Padahal, pendidikan atau pelatihan semacam ini bisa dilakukan dengan mudah dan murah, karena berdasarkan sejumlah wawancara lapangan, menunjukkan antusiasme para pekerja pers maupun Dewan Pers untuk memberikan materi pelatihan secara cuma-cuma (tanpa dipungut biaya) bagi aparat penyelenggara pemerintahan. Ini dimungkinkan karena baik pekerja pers yang tergabung dalam organisasi atau aliansi jurnalis maupun Dewan Pers telah memiliki program kegiatan dan komitmen untuk penyebarluasan gagasan dan informasi mengenai hukum dan jaminan kebebasan pers.

Diharapkan dengan adanya pendidikan atau pelatihan mengenai hukum pers dan hak atas akses informasi, pemerintahan daerah dalam jajaran birokrasi memiliki komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk lebih menghargai profesi jurnalis, serta menolak cara-cara para 'wartawan amplop' yang selalu mencari untung dari pemberitaan. Dengan cara begitu, maka setidaknya pemerintah ikut serta dalam mendorong profesionalisme pers serta mengembangkan sistem hubungan kerja yang lebih baik dalam memuliakan kepentingan-kepentingan publik secara lebih luas.

Keempat, penting untuk selalu mendayagunakan mekanisme penyelesaian masalah pemberitaan media sesuai dengan UU Pers 1999, terutama menempuh mekanisme hak jawab dan hak koreksi atas suatu pemberitaan yang merugikan pihak tertentu. Mekanisme hak jawab adalah mekanisme yang disediakan oleh UU Pers 1999 bagi seseorang atau

sekelompok orang untuk memberikan tanggapan atau sanggahan terhadap pemberitaan berupa fakta yang merugikan nama baiknya (vide: Pasal 1 angka 11). Sedangkan mekanisme hak koreksi adalah hak setiap orang untuk mengoreksi atau membetulkan kekeliruan informasi yang diberitakan oleh pers, baik tentang dirinya maupun tentang orang lain (vide: Pasal 1 angka 12). Bagi pers, harus memenuhi hak tersebut dengan Kewajiban Koreksi, yakni keharusan melakukan koreksi atau ralat terhadap suatu informasi, data, fakta, opini, atau gambar yang tidak benar yang telah diberitakan oleh pers yang bersangkutan. Dalam penjelasan UU Pers disebutkan, bahwa dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban dan peranannya, pers menghormati hak asasi setiap orang, karena itu dituntut pers yang profesional dan terbuka dikontrol oleh masyarakat. Kontrol masyarakat yang dimaksudkan adalah setiap orang dengan dijaminnya Hak Jawab dan Hak Koreksi, oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti pemantau media (*media watch*) dan oleh Dewan Pers dengan berbagai bentuk dan cara.

Mekanisme ini juga melibatkan peran Dewan Pers dalam fungsinya menyelesaikan masalah-masalah terkait pemberitaan, terutama atas dasar pasal 15 angka 2 UU Pers 1999, yakni: menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik serta memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers. Mekanisme yang demikian dirasakan akan lebih adil, terbuka dan sesuai dengan upaya untuk mengembangkan kebebasan pers sebagai peran penting dalam penciptaan demokratisasi daerah. Hal ini akan lebih efektif dibandingkan penyelesaian kasus pemberitaan media dilakukan melalui mekanisme gugatan ke pengadilan atau melaporkan kasus pembedaan ke kepolisian.



Efektifitas ini didasarkan pada sejumlah pengalaman dibandingkan penyelesaian melalui proses peradilan. Misalnya, kasus yang menghadapkan jurnalis lawan sopir taxi. Peristiwa ini diawali ketika sopir taxi yang tergabung dalam Paguyuban Jasa Wisata Bali (PJWB) melakukan sweeping terhadap taxi lainnya, dan ketika aksi berlangsung pada 7 Juni 2010, terjadi perusakan kamera wartawan televisi.<sup>25</sup> Namun, kasus ini berakhir dengan perdamaian, sehari sesudahnya. Pihak Paguyuban Jasa Wisata Bali (PJWB) yang menghimpun para sopir menyampaikan permohonan maaf dan bersedia mengganti kerusakan kamera wartawan Indosiar di Bali Riadis Sulhi. Kesepakatan damai itu tercapai dalam pertemuan di kantor Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Denpasar, dan dihadiri oleh perwakilan PJWB, pengurus AJI Denpasar dan pengurus Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI) serta Riadis Sulhi.<sup>26</sup> Saat dilakukan wawancara dalam rangka penelitian ini, baik pihak AJI, IJTI maupun PJWB menyatakan bahwa penyelesaian kasus dengan perdamaian sesungguhnya lebih efektif. Meskipun demikian, mereka tidak berharap kasus serupa terulang di kemudian hari. Pertimbangan perdamaian ini dilakukan dengan dasar bahwa AJI menilai para sopir taxi perlu pemahaman lebih jauh mengenai upaya perlindungan jurnalis untuk menjalankan profesinya, dan selain itu permintaan maaf dan komitmen PJWB untuk mengganti kerusakan kamera yang diakibatkan oleh anggotanya.<sup>27</sup> Sedangkan perdamaian ini juga dirasakan efektif oleh PJWB, karena mereka belajar dari kesalahan yang dilakukan anggotanya, dan proses damai ini justru membuat mereka tersadar dan menguntungkan daripada mereka berurusan dengan pihak kepolisian, kejaksaan dan proses peradilan itu sendiri. Apalagi bila proses tersebut memakan biaya dan waktu yang sangat panjang.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Peristiwa terjadi pada 7 Juni 2010. Dua wartawan menjadi korban kekerasan para sopir taksi saat meliput "sweeping" taksi Blue Bird di Jalan I Gusti Ngurah Rai itu adalah dua kontributor TV Nasional di Bali, yakni Riadis Sulhi (Adi) dan Putu Jana. Aksi kasar menimpa Adi, yakni kameranya direbut dan dibanting hingga rusak parah. Para sopir juga meminta tanda pengenal (ID) Adi, serta meminta kaset rekaman.

<sup>26</sup> Kasus Penyerangan di Denpasar, Wartawan dan Sopir Taksi Berdamai, Tempo Online, 8 Juni 2010. [http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa\\_lainnya/2010/06/08/brk.20100608-253482.id.html](http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa_lainnya/2010/06/08/brk.20100608-253482.id.html) (diakses pada 5 Oktober 2010)

<sup>27</sup> Rofiqi Hasan (Koordinator AJI Denpasar), wawancara, Denpasar, 25 Juli 2010.

<sup>28</sup> Gusti (Koordinator PJWB), wawancara, Denpasar, 28 Juli 2010.

Tentu, tidak semua kasus pidana diselesaikan dengan cara perdamaian, melainkan proses dan cara tersebut berbasis pada kepentingan para pihak yang bisa menyepakati tanpa tekanan dan saling menguntungkan. Atas dasar inilah maka mekanisme yang ditempuh dengan menggunakan UU Pers justru memberikan peluang penyelesaian yang lebih sesuai dengan upaya membangun kebebasan pers yang lebih bertanggung jawab dan mendorong demokratisasi daerah.

Kelima, sebagai konsekuensi lahirnya UU KIP 2008, maka diperlukan penyediaan sarana dan prasarana memadai yang siap mendukung mekanisme progresif keterbukaan akses informasi publik. Persoalan dasar implementasi UU KIP adalah tidak sekadar persoalan upaya pemerintah daerah dalam membentuk Komisi Informasi Daerah (KID), melainkan menyiapkan sumberdaya manusia serta infrastruktur kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan yang siap menjalankan mandat keterbukaan informasi secara lebih efektif dan jelas pertanggungjawabannya. Memang, pembentukan KID yang baru berdiri hanya di Jawa Timur dan Jawa Tengah, menunjukkan efektifitasnya dalam mengawasi penyelenggaraan jaminan hak atas akses informasi. Meskipun demikian, itu keterbukaan ini tidaklah sekadar persoalan struktural, melainkan juga persoalan kultural, dimana tumbuh berkembang budaya di masyarakat yang senantiasa membatasi hak-hak masyarakat untuk tahu. Apalagi bila hal ini dikaitkan dengan kinerja birokrasi yang buruk nan korup, bisa dipastikan hak-hak masyarakat akan tersingkirkan dengan mudah.

Itu sebabnya, budaya keterbukaan sekaligus pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka otonomi daerah justru sangat penting perannya dalam mendorong pemberdayaan masyarakat serta demokratisasi politik dan ekonomi.

## BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

Ada korelasi positif antara upaya pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi bagi proses demokratisasi otonomi daerah, karena pengembangan tersebut dapat mengawal sekaligus mendorong keterbukaan dan pertanggungjawaban dalam sistem penyelenggaraan ketatapemerintahan sehingga memungkinkan peluang memperluas partisipasi politik warga negara di tingkat lokal.

Keterkaitan tersebut di atas perlu didorong dengan pengembangan strategi yang efektif, yang menjadi saran dalam penelitian ini. Yakni: Pertama, menyadari posisi dan peran pers sebagai *'the fourth estate of democracy'* (pilar keempat demokrasi). Peran pers sesungguhnya menjadi media komunikasi antara penguasa dan rakyatnya. Kedua, pemerintah daerah dapat mendorong proses pengembangan kebebasan pers secara lebih bertanggung jawab melalui dukungan terhadap pekerja pers dan organisasi pers di daerah, baik dalam bentuk senantiasa melibatkan mereka dalam pembentukan kebijakan-kebijakan strategis daerah maupun menjamin keterbukaan informasi sehingga masyarakat bisa terlibat secara lebih kuat. Ketiga, pemerintah daerah perlu mengupayakan pendidikan atau pelatihan tambahan bagi para birokrat, terutama bagaimana menghadapi pers sekaligus mendalami hukum pers dan hak asasi manusia yang menegaskan jaminan kebebasan pers dan hak atas akses informasi. Keempat, penting untuk selalu mendayagunakan mekanisme penyelesaian masalah pemberitaan media sesuai dengan UU Pers 1999, terutama menempuh mekanisme hak jawab dan hak koreksi atas suatu pemberitaan yang merugikan pihak tertentu. Dan Kelima, penyediaan sarana dan prasarana memadai yang siap mendukung mekanisme progresif keterbukaan akses informasi publik. Persoalan dasar implementasi UU KIP adalah tidak sekadar persoalan upaya pemerintah daerah dalam membentuk Komisi Informasi Daerah

(KID), melainkan menyiapkan sumberdaya manusia serta infrastruktur kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan yang siap menjalankan mandat keterbukaan informasi secara lebih efektif dan jelas pertanggungjawabannya.

Penting untuk menjadi kesimpulan, bahwa tentu strategi-strategi tersebut memiliki tantangan empirik terkait jaminan kebebasan pers dan hak atas akses informasi yang sangat bergantung dengan bagaimana sistem penegakan hukum bekerja atau dijalankan oleh penegak hukum di tingkat daerah. Meskipun hukum telah memberikan jaminan melalui undang-undang, ini tidak berarti pelaksanaannya akan dengan mudah dijalankan, apalagi menyangkut kasus-kasus hukum yang diselesaikan melalui proses peradilan. Bagi upaya pengembangan kebebasan pers, tentu harus diperhatikan pula analisis reflektif dalam konsepsi Rule of Law, terutama menyangkut elemen prosedural, elemen substansial, dan elemen mekanisme pengawasan.

Dalam isu elemen prosedural rule of law, kebebasan pers dan hak atas akses informasi hanyalah sebatas memiliki aturan formal, yang pelaksanaannya oleh badan publik ataupun pemerintah dalam hal ini masih belum banyak dilakukan atau memberikan jaminan pemenuhannya. Tidak jalannya aturan formal tersebut lebih disebabkan ketidakpahaman dan ketidaksiapan aparatur negara dalam keterbukaan informasi publik.

Begitu juga dalam isu elemen substantif rule of law, terutama mencermati upaya dalam mendorong kebebasan pers dan menjamin hak atas akses informasi masih jauh dari yang diharapkan. Apalagi bila direfleksikan dengan kasus-kasus yang terjadi, lebih tertuju pada keinginan jurnalis dan publik untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik.

Ditinjau dari isu elemen mekanisme pengawasan, apa yang dilakukan baik oleh peradilan dan kelembagaan negara telah mulai tumbuh mengembangkan sistem penegakan hukum pers yang penting untuk proses demokratisasi, termasuk mendorong keterbukaan informasi publik yang bisa berfungsi memperluas kesadaran publik mengembangkan partisipasi kewargaannya. Meskipun demikian, bagaimanapun perkembangan positif dalam konteks elemen pengawasan, upaya sistem penegakan hukum yang lebih melindungi kebebasan pers dan jaminan hak atas akses informasi menjadi sangat penting diawali oleh aparat penegak hukum yang juga profesional, terutama kepolisian dan kejaksaan, yang menjadi ujung tombak perlindungan hak-hak publik serta jurnalis.

Sedangkan khusus mengenai UU KIP 2008, meskipun undang-undang ini telah melewati masa tenggang dua tahun, pemerintah sesungguhnya masih belum cukup siap menjalankannya. Hal tersebut dapat dinilai dari jumlah Komisi Informasi Daerah (KID) yang terbentuk di 2 dari 33 propinsi di Indonesia yaitu KID Jawa Tengah dan KID Jawa Timur, minimnya kesiapan badan publik untuk melaksanakan UU KIP serta cerminan situasi belum sistematis dan transparannya akses informasi publik.

Pengembangan ini di berbagai wilayah yang dilakukan penelitian, memang masih belum ada yang sempurna. Hal ini disebabkan oleh:

1. Berlakunya UU KIP sejak 30 April 2010, atau dua tahun setelah masa pengundangan UU KIP di tahun 2008.
2. Keterbatasan pemahaman aparat penyelenggara pemerintahan terhadap jaminan hak atas akses informasi serta lemahnya pengetahuan bagaimana harus berhadapan dengan pers secara lebih profesional sesuai dengan UU Pers 1999.

3. Minimnya inisiasi karena komitmen politik yang lebih pada personal pejabat negara, daripada kebijakan institusional suatu lembaga negara.
4. Praktek penegakan hukum yang diskriminatif disertai dengan menguatnya mafia hukum membuat pejabat negara merasa masih bisa semena-mena terhadap masyarakatnya, termasuk kepada wartawan.

Lebih penting lagi, bahwa persoalan jaminan hak atas akses informasi tidaklah sekadar isu pembentukan KID, melainkan pula menyiapkan sumberdaya manusia serta infrastruktur kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan yang siap menjalankan mandat keterbukaan informasi secara lebih efektif dan jelas pertanggungjawabannya. Tantangannya kini bukan sekadar jaminan instrumentasi hukum, melainkan justru membudayakan keterbukaan sebagai upaya untuk mengembangkan demokratisasi di tingkat lokal. Dengan begitu, akan dihasilkan perubahan yang besar dalam proses maju demokratisasi daerah.

Tentunya, ini semuanya merupakan peluang bagi penyelenggara pemerintahan daerah untuk lebih memperhatikan ketentuan hukum serta mendorong kebijakan berdasarkan jaminan hak-hak asasi manusia serta hak-hak dasar warga negara pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik bagi proses demokratisasi otonomi daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, B (2001) *Korupsi dalam Liputan Pers*. Jakarta: AJI Indonesia
- Alexander, Larry (2005) *Is there a right of freedom of expression?* New York: Cambridge University Press.
- Asmaradhana, Upi (2008) *Pengkhianatan Jurnalis, Sisi Gelap Jurnalisme Kita*. Jakarta: Institut Studi Arus Informasi.
- Barber, N.W. (2003) 'The Rechtsstaat and the Rule of Law', *University of Toronto Law Review*, 443-454.
- Carothers, Thomas (ed.), "Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge", *Rule of Law Series*, Vol. 34, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Dewan Pers (2008) *Pernyataan Dewan Pers tentang Praktek Jurnalistik yang Tidak Etis* (5 Maret 2008), Jakarta.
- Dewan Pers (2009) *Pengaduan Tahun 2000 sampai 2008* (11 Februari 2009, 17:32:52), <http://www.dewanpers.org/dpers.php?x=peng&y=det&z=69f8b395511b9f3f23d9dc3b26df67fb> (diakses 15 September 2010)
- Eriyanto (2003) *Media dan Konflik Ambon*. Jakarta: Kantor Berita Radio 68H.
- Guinn, David E. (2005) *Philosophy and Theory of Freedom of Expression*. The Encyclopedia of American Civil Liberties, Rutledge Taylor and Francis Group.
- Gunaratne, Shelton A (2002) "Freedom of the Press, A World System Perspective", *Gazette: The International Journal for Communication Studies*, Vol. 64(4): 343-369, London, Thosand Oaks and New Dekhi: Sage Publications.
- Hachten, William A. (1999). *The World News Prism: Changing Media of International Communication*. Ames: Iowa State University Press.
- Hutajulu, Marlon F. (2007) *Pers yang Sehat Mendorong Otonomi Daerah yang Sehat*. Jakarta: Indonesian Media Law and Policy Centre.
- Hyden, et all (2004) *Making Sense of Governance, Empirical Evidence from 16 Developing Countries*. Colorado: Lynne Rienner.
- LBH Pers (2007) *Paradoks Kebebasan Pers Indonesia: Jebakan Kekerasan, Kriminalisasi dan Perburuhan*. Jakarta: LBH Pers dan Open Society Institute.
- LBH Pers (2009) *Advokasi Kebebasan Pers (Perjalanan 6 tahun LBH Pers)*. Jakarta: LBH Pers dan Open Society Institute.

- Lichtenberg, Judith (1987) "Foundations and Limits of Freedom of the Press", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 16. No. 4. (Autumn, 1987), pp. 329-355.
- Meyerson, Michael I. (2001) "The Neglected History of the Prior Restraint Doctrine Rediscovering the Link Between the First Amendment and the Separation Powers," *34 Ind. L. Rev.* (2001), 295, 298.)
- Oloyede, I. Bayo (2005) *Press Freedom: Conceptual Analysis*. Journal Social Science: 11 (2) p. 101-109.
- Raz, J. (1979) 'The Rule of Law and its Virtue' in Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford: Clarendon Press.
- Romano, Angela and Blythe Seiner (2005) "Between Dictatorship and Democracy: State Affiliated News Media in Indonesia", in Angela Romano and Michael Bromley, *Journalism and Democracy in Asia*. New York: Routledge.
- Shaffat, Idris (2008) *Kebebasan, Tanggung Jawab, dan Penyimpangan Pers*. Surabaya: Prestasi Pustaka.
- Siebert, F, T. Peterson, and W Schramm (1956) *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Wahidin, Samsul (2006) *Hukum Pers*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wikan, Asmono (2007) "Pers Sehat, Daerah pun Sehat", Kata Pengantar: *Pers yang Sehat Mendorong Otonomi Daerah yang Sehat*. Jakarta: Kanisius.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2009) "Kebebasan Berekspresi: Penelusuran Pemikiran dalam Konstitusi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Edisi XII, 2009, Mahkamah Konstitusi.
- Yin, Jiafei (2003) *Press Freedom in Asia: New Paradigm Needed in Building Theories*, Paper is Submitted to the International Communication Division 2003, Convention of the Association for Education in Journalism and Mass Communication in Kansas City.

### **Media Massa**

- "JU Informasi: Badan Publik Tak Siap Jalankan Keterbukaan", Kompas, 29 September 2010.
- "Dibentuk Tim Kerja Pembentukan KID NTT, Kerja sama Pemprop NTT dengan GTZ", *Pos Kupang*, 2 Juni 2010. <http://www.pos-kupang.com/read/artikel/48635/dibentuk-tim-kerja-pembentukan-kid-ntt>



Timur Expres, 15 Februari 2008.

“Anggota DPRD NTT Aniaya Wartawan Pos Kupang”, *Tempo Interaktif*, 13 Juli 2004.

“Kemerdekaan Pers dan Kebebasan Informasi Publik”, Bagir Manan. *Majalah Tempo*, edisi 28 Juni - 4 Juli 2010.

“Kasus Penyerangan di Denpasar, Wartawan dan Sopir Taksi Berdama”, *Tempo Online*, 8 Juni 2010. [http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa\\_lainnya/2010/06/08/brk.20100608-253482.id.html](http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa_lainnya/2010/06/08/brk.20100608-253482.id.html) (diakses pada 5 Oktober 2010)

## LAMPIRAN

### Peneliti Utama

1. Nama Lengkap : Endang Sayekti, S.H.,M.Hum.
2. Tempat/ Tanggal Lahir : Surakarta/01 Mei 1957
3. Jenis Kelamin/Agama : Perempuan/ Islam
4. Alamat : Tropodo Indah Blok N no. 26, Waru- Sidoarjo  
Telp. (031) 8662013
5. Pangkat/ Golongan/ NIP : Lektor/ IIIb/ 131 653 746
6. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga
7. Fakultas/ Departemen : Hukum/ Tata Negara
8. Riwayat Pendidikan :

No	Macam Pendidikan	Tempat	Tahun	Bidang Spesialis	Titel/ Ijazah
1	S1	Universitas Gadjah Mada	1984	Ilmu Hukum	Sarjana Hukum
2	S2 (Magister Hukum)	Universitas Airlangga	1995	Kewarganegaraan	Magister Humaniora

### Tim Peneliti I

1. Nama Lengkap : R. Herlambang Perdana Wiratraman,S.H.,MA.
2. Tempat/ Tanggal Lahir : Jember/08 Mei 1976
3. Jenis Kelamin/Agama : Laki-Laki/ Islam
4. Alamat : Perumahan Bumi Suko Indah A4 Sidoarjo  
Telp. 081357819129
5. Pangkat/ Golongan/ NIP : Asisten Ahli/ IIIB/ 132 305 107
6. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga
7. Fakultas/ Departemen : Hukum/ Tata Negara
8. Riwayat Pendidikan :

No	Macam Pendidikan	Tempat	Tahun	Bidang Spesialis	Titel/ Ijazah
1	S1	Universitas Airlangga	1993-1997	Ilmu Hukum	Sarjana Hukum
2	S2	Mahidol University, Thailand	2005-2006	Human Rights	Master of Arts

### Tim Peneliti II

1. Nama Lengkap : Dwi Rahayu Kristianti,S.H.,MA.
2. Tempat/ Tanggal Lahir : Jakarta/04 Juni 1975
3. Jenis Kelamin/Agama : Perempuan/ Islam
4. Alamat : Jl. Gubeng Kertajaya VII/40 Surabaya, 60286  
Telp. 081808879505
5. Pangkat/ Golongan/ NIP : Asisten Ahli/ IIIa/ 132 229 719
6. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga

7. Fakultas/ Departemen : Hukum/ Tata Negara

8. Riwayat Pendidikan :

No	Macam Pendidikan	Tempat	Tahun	Bidang Spesialis	Titel/ Ijazah
1	S1	Universitas Airlangga	1993-1997	Ilmu Hukum	Sarjana Hukum
2	S2	The Flinders University Of South Australia	2004-2006	Womens's Studies	Master of Arts

**B. SINOPSIS PENELITIAN LANJUTAN**

Sebagaimana dikemukakan dalam bagian akhir penelitian ini, dinyatakan bahwa ada korelasi positif antara upaya pengembangan kebebasan pers dan hak atas akses informasi bagi proses demokratisasi otonomi daerah, karena pengembangan tersebut dapat mengawal sekaligus mendorong keterbukaan dan pertanggungjawaban dalam sistem penyelenggaraan ketatapemerintahan sehingga memungkinkan peluang memperluas partisipasi politik warga negara di tingkat lokal.

Sejumlah peluang dan strategi demokratisasi lokal melalui jaminan kebebasan pers dan hak atas akses informasi menjadi penting dicermati perkembangannya, terutama dalam konteks berlakunya UU Keterbukaan Informasi Publik tahun 2008. Undang-undang ini baru berlaku sejak 30 April 2010, atau dua tahun setelah masa pengundangan UU KIP di tahun 2008. Tentunya, berdasarkan situasi keberlakuan undang-undang yang masih baru, diperlukan tinjauan lebih dalam dan panjang lagi terhadap pelaksanaannya. Itu sebabnya, temuan utama dalam penelitian ini, memperlihatkan bahwa pemerintah daerah sesungguhnya masih belum cukup siap menjalankannya. Hal tersebut dapat diukur dari jumlah Komisi Informasi Daerah (KID) yang terbentuk di 2 dari 33 propinsi di Indonesia yaitu KID Jawa Tengah dan KID Jawa Timur, minimnya kesiapan badan publik untuk melaksanakan UU KIP serta cerminan situasi belum sistematis dan transparannya akses informasi publik.

Itu sebabnya, penelitian ini belum cukup melihat utuh pelaksanaan UU KIP, dan seharusnya berlanjut untuk melihat berlakunya UU KIP setelah 30 April 2010 di sejumlah wilayah penelitian, sehingga akan diperoleh gambaran komprehensif bagaimana sesungguhnya pengembangan kebebasan pers dan jaminan hak atas akses informasi dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan di daerah. Selain itu, perlu pula kajian yang lebih luas dari perspektif wilayah-wilayah yang kurang memadai dari segi informasi, atau setidaknya yang selama ini terkategori tertinggal dari wilayah lainnya di Indonesia, seperti wilayah Papua, Nusa Tenggara dan Maluku Utara.



