

**KARAKTER PRODUK HUKUM PENGATURAN PERS DALAM MASA
TRANSISI DEMOKRASI DI INDONESIA
(Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang yang Mengatur tentang Pers)**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi sebagian Persyaratan
Memperoleh Gelar Kesarjanaan
dalam Ilmu Hukum

Disusun oleh :

TRIYA INDRA RAHMAWAN

NIM. 0510110188



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM**

MALANG

2010

Karya Tulis ini Penulis persembahkan kepada:

Ayahanda Drs. Sulembak dan Ibunda tercinta Siti Rodiyah. Doa tulus kepada anakmu ini, seperti air dan tak pernah berhenti, yang terus mengalir, pengorbanan, motivasi, kesabaran, ketabahan dan tetes air matamu yang terlalu mustahil untuk dinilai, walaupun jauh, engkaulah sebaik-baik panutan, meski tidak selalu sempurna; Kakanda Aan Eko Widiarto, S.H.,M.Hum dan Anton Dwi Rahmat Hidayat, Spd. Kebersamaan, dukungan, doa, kasih sayang, dan perhatian yang selalu tcurahkan kepadaku, aku adalah kalian, maafkan jika adikmu belum bisa menjadi yang terbaik dan semoga kita termasuk orang-orang yang selalu mendapatkan petunjuk dari-NYA. Amin.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, rasa syukur dan puji Penulis panjatkan kepada Dzat Maha Kuasa, Tuhan Seru Sekalian Alam, Allah SWT, yang telah dan pada setiap saat “ini” memberikan penulis hidup, kehendak, dan kemampuan berpikir dalam bimbingan cahaya kesempurnaan-Nya. Atas rahmat serta hidayah-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir yang berjudul **“KARAKTER PRODUK HUKUM PENGATURAN PERS DALAM MASA TRANSISI DEMOKRASI DI INDONESIA (Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang yang Mengatur tentang Pers)”** sebagai salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum di Universitas Brawijaya, Malang. Sholawat serta salam Penulis haturkan kepada pemimpin umat, junjungan kita, saksi nyata dari turunnya Al Qur'an, kekasih-Nya, Nabi Muhammad SAW, beserta para keluarganya, sahabatnya, dan semua umatnya yang tetap setia menjalankan ajaran Islam. Semoga kita termasuk di dalamnya. Amin.

Penulis menyadari tugas akhir ini tidak akan selesai tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Dengan berakhirnya tugas akhir ini, maka pada kesempatan ini ijinilah Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar besarnya, kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayati, SH. MH., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara dan Pembimbing Pendamping, yang dengan sabar dan ikhlas di tengah

kesibukannya selaku dosen berkenan meluangkan waktu, pikiran dan tenaga untuk memberikan arahan, nasehat serta bimbingan untuk membantu Penulis dalam menyelesaikan Tugas Akhir ini.

3. Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama, yang dengan sabar dan ikhlas di tengah kesibukan selaku dosen berkenan meluangkan waktu, pikiran dan tenaga untuk membimbing dan mengoreksi Tugas Akhir ini.
4. Ibunda Siti Rodiyah, yang telah mengajarkan penulis hidup, menegakkan punggung, melangkahakan kaki, menampung setiap keluh-kesah untuk kemudian menggantikannya dengan kasih sayang, yang rela menebus dirinya dengan kepayahan dan air mata sehingga penulis dapat tegap menelusuri jalan kehidupan dan mencoba teguh berpegang pada kebenaran. Ayahanda Drs. Sulembak, atas kepercayaan penuh yang diberikan kepada penulis. Semoga Ananda dapat mempersembahkan yang terbaik kepada Ayah dan Ibu.
5. Kedua kakak penulis tercinta, Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum., dan Anton Dwi Rahmat Hidayat, Spd., yang telah mengajarkan dan memberikan segalanya yang terbaik bagi Penulis.
6. Adinda Aulia Rahmawati, sebaik-baik hadiah, genggamannya yang penuh ketenangan, pemberi makna dan bahagia.
7. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Malang Komisariat Hukum Universitas Brawijaya yang selalu memberikan motivasi bagi Penulis dalam segala hal. Kalian adalah saudaraku.

8. Kawan-kawan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan di luar Universitas Brawijaya yang tetap setia menegakkan kalimat tauhid di bumi Allah.

9. Serta semua pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu Penulis hingga terselesaikannya Tugas Akhir ini.

Penulis menyadari bahwa penyusunan Tugas Akhir ini masih jauh dari bentuk yang sempurna, karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dari semua pihak. Penulis juga berharap semoga Tugas Akhir ini dapat memberikan manfaat yang berguna bagi semua pihak yang membutuhkan. Akhir kata, semoga Pembaca bisa mendapat serta menyebarkan hal-hal yang bermanfaat pada Laporan Tugas Akhir ini. Apabila ada kesalahan, semata-mata kekhilafan Penulis, sedangkan kebenaran semuanya hanyalah milik Allah SWT. Jazza kumullahu khoiron katsiro. Jazza kumullahu khoirun jazza.

Malang, Januari 2010

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

LEMABAR PERSETUJUAN

LEMBAR PENGESAHAN

HALAMAN PERSEMBAHAN

MOTTO

Kata Pengantari

Daftar isiiv

Daftar Tabel.....ix

Abstraksixi

BAB I PENDAHULUAN

A.Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 15

C. Tujuan Penelitian 15

D. Manfaat Penelitian 16

E. Sistematika Penulisan 17



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tipe-Tipe Hukum.....	19
1. Hukum Represif.....	19
2. Hukum Otonom	20
3. Hukum Responsif	22
B. Karakter Produk Hukum	26
1. Produk Hukum Responsif/Populistik	26
2. Produk Hukum Konservatif/Ortodoks	26
B. Tinjauan Umum tentang Pers.....	28
C. Sistem Pers di Dunia.....	31
1. Teori Pers Otoriter	31
2. Teori Pers Bebas	32
3. Teori Pers Bertanggung Jawab Sosial.....	33
4. Teori Pers Komunis Soviet.....	34
D. Sistem Pers di Indonesia	35
E. Demokrasi.....	36
F. Transisi Demokrasi.....	38
G. Masa Transisi Demokrasi di Indonesia.....	41



BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian 44

B. Metode Pendekatan Penelitian 44

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum Penelitian 46

D. Metode Penelusuran Bahan Hukum Penelitian 49

E. Metode Analisis Bahan Hukum Penelitian 49

F. Definisi Konseptual Penelitian 50

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Karakter Produk Hukum yang Mengatur tentang Pers pada Masa Transisi
Demokrasi di Indonesia 54

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers 58

 1.1 Proses Pembuatan Produk Hukum..... 58

 1.2 Pemberian Fungsi Hukum..... 65

 1.3 Penafsiran Hukum..... 69

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran beserta Peraturan
Pelaksanaannya... .. 74

 2.1 Proses Pembuatan Produk Hukum..... 74

 2.2 Pemberian Fungsi Hukum..... 80

 2.3 Penafsiran Hukum..... 87

 a. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang
Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran
Publik.....89

b. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia	92
c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia.....	94
d. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing.....	95
e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta.....	96
f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas.....	98
g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan.....	100
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.....	104
3.1 Proses Pembuatan Produk Hukum.....	104
3.2 Pemberian Fungsi Hukum.....	107
3.3 Penafsiran Hukum.....	110

C. Implikasi (Dampak) Karakter Produk Hukum yang Mengatur tentang Pers terhadap Kebebasan Pers pada Masa Transisi Demokrasi di Indonesia.....	113
1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.....	120
1.1 Jaminan dan Perlindungan terhadap Kemerdekaan Pers.....	120
1.2 Kelembagaan	128
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.....	133
2.1 Jaminan dan Perlindungan terhadap Kemerdekaan Pers.....	133
2.2 Kelembagaan	136
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.....	140
3.1 Jaminan dan Perlindungan terhadap Kemerdekaan Pers.....	140
3.2 Kelembagaan	142

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	146
B. Saran.....	150

DAFTAR PUSTAKA



DAFTAR TABEL

- Tabel 1 Idea Kemerdekaan untuk Menyatakan Pendapat dalam Rapat Besar BPUPKI pada Tanggal 15 Juli 1945.
- Tabel 2 Kategori Kekerasan terhadap Wartawan di Sumatera dan Aceh Periode Januari-November 2000.
- Tabel 3 Tipe-Tipe Hukum.
- Tabel 4 Produk Hukum Pengaturan Pers di Indonesia dan Karakteristiknya pada Masa Orde Baru.
- Tabel 5 Perbandingan RUU Pers dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.
- Tabel 6 Pemberian Fungsi Hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.
- Tabel 7 Karakteristik Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.
- Tabel 8 Perbandingan RUU Penyiaran dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
- Tabel 9 Pemberian Fungsi Hukum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.



- Tabel 10 Karakteristik Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
- Tabel 11 Perbandingan RUU ITE dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Tabel 12 Pemberian Fungsi Hukum dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Tabel 13 Karakteristik Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Tabel 14 Karakteristik Produk Hukum Pengaturan Pers dalam Masa Transisi Demokrasi di Indonesia.
- Tabel 15 Kategori Kekerasan Terhadap Wartawan di Sumatera dan Aceh Periode Januari-November 2000.
- Tabel 16 Analisis Dampak Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers terhadap Kemerdekaan Pers di Indonesia.
- Tabel 17 Analisis Dampak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap Kemerdekaan Pers di Indonesia.
- Tabel 18 Analisis Dampak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik terhadap Kemerdekaan Pers di Indonesia.

ABSTRAKSI

Triya Indra Rahmawan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Januari 2010, Karakter Produk Hukum Pengaturan Pers dalam Masa Transisi Demokrasi di Indonesia (Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang yang Mengatur tentang Pers).
Dr. Jazim Hamidi, S.H.,M.H., Herlin Wijayati, S.H.,M.H.

Dalam suatu pemerintahan yang demokratis, rakyat diposisikan sebagai figur yang sangat penting, karena rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, negara diharuskan memberikan jaminan hak asasi kepada masyarakat. Demokrasi sebagai dasar hidup berbangsa pada umumnya memberikan pengertian bahwa adanya kesempatan bagi masyarakat untuk ikut memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan pemerintah, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupannya. Dengan kata lain dalam suatu negara demokrasi terdapat kebebasan-kebebasan masyarakat untuk berpartisipasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

Agar masyarakat dapat berperan serta dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, maka perlu adanya sarana atau media yang akan digunakan dalam partisipasi tersebut. Salah satu sarana yang dapat digunakan masyarakat dalam proses partisipasi adalah pers. Dalam proses demokratisasi faktor komunikasi dan media massa mempunyai arti yang cukup penting, yaitu berfungsi sebagai alat penyebaran informasi dan kontrol sosial. Pers merupakan media komunikasi antar pelaku pembangunan demokrasi dan sarana penyampaian informasi dari pemerintah kepada masyarakat maupun dari masyarakat kepada pemerintah secara dua arah. Komunikasi ini diharapkan menimbulkan pengetahuan, pengertian, persamaan persepsi dan partisipasi masyarakat, sehingga demokrasi dapat terlaksana dalam kehidupan bernegara.

Sebagai lembaga sosial, pers berkewajiban membentuk kesamaan kepentingan antara masyarakat dan negara, sehingga wajar sekali apabila pers berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan kepentingan pemerintah dan masyarakat. Untuk itu, diperlukan suatu karakter produk hukum pengaturan pers yang responsif agar pers dapat berjalan sesuai dengan fungsinya.

Penilaian karakter produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia merupakan upaya untuk memberikan sumbangsih pemikiran dalam mewujudkan kemerdekaan pers yang bermakna dalam kehidupan berdemokrasi, berdasarkan hukum dan etika, seperti yang dicita-citakan masyarakat. Terciptanya suatu produk hukum pengaturan pers yang responsif akan mencerminkan pemenuhan atas tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak Asasi Manusia (HAM) dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan dan relevansi sosial yang dilahirkan dari sejarah peradaban manusia di seluruh penjuru dunia. HAM dan demokrasi juga dapat dimaknai sebagai hasil perjuangan manusia untuk mempertahankan dan mencapai harkat kemanusiaannya, sebab hingga saat ini hanya konsepsi HAM dan demokrasi yang terbukti paling mengakui dan menjamin harkat kemanusiaan.¹ Konsepsi demokrasi yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia.² Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie (democracy)*. Sehingga pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat, kekuasaan berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.³

Secara historis, demokrasi di Indonesia selalu mengikuti alur perkembangan bangsa, sehingga penerapan sistem demokrasi ini tidak terlepas dan berkembang menurut kepribadian bangsa Indonesia. Ada sistem demokrasi pancasila pada tahun 1945-1949, kemudian berubah menjadi sistem demokrasi

¹ Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan Ham*. Jakarta. Konstitusi Prees. 2006. hlm 227.

² *Ibid.*, hal 229.

³ Jimly Asshiddiqie, artikel *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Denpasar, 2003, hlm 2. www.ebook-search-engine.com, diakses pada tanggal 24 Mei 2009.

parlementer atau demokrasi liberal yang dipakai pada tahun 1950-1959, ada sistem demokrasi terpimpin pada tahun 1959-1966 (sistem demokrasi yang digunakan pada masa Presiden Soekarno), dan kembali lagi menggunakan sistem demokrasi pancasila yang dikontrol pada masa Presiden Soeharto (1967-1998).

Berhentinya orde baru pada tahun 1998 mengantarkan Negara Indonesia ke sebuah era transisi demokrasi, perubahan UUD 1945 sempat menjadi kunci pembuka pada perubahan bangsa yang demokratis. Sampai saat ini Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak perubahan pertama pada tahun 1999 sampai ke perubahan keempat pada tahun 2002. Perubahan tersebut meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan. Meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 dapat dikatakan merupakan konstitusi baru dengan nama resmi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴

Konsepsi HAM dan demokrasi dalam perkembangannya sangat terkait dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia.⁵ Sehingga peran warga negara dan jaminan terhadap hak-hak warga negara sangat dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan sistem demokrasi dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi tersebut. Penjaminan terhadap hak-hak dasar merupakan hal yang

⁴ *Ibid.*, hlm 1.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi..... op.cit.*, hal 229.

cukup krusial dalam perwujudan sebuah negara demokratis, dimana hukum menjadi parameter utama sebagai pembatasan atas kekuasaan negara untuk mewujudkannya. Suatu negara yang demokratis harus menjamin terpenuhinya hak-hak dasar secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the pers*).⁶

Indonesia sebagai negara penganut sistem demokrasi dan berdasarkan atas hukum mengakui bahwa kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat, kemerdekaan berekspresi, dan kemerdekaan pers merupakan hak-hak dasar yang harus dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat Indonesia. Pelaksanaan hak pokok yang dimiliki oleh setiap masyarakat, yaitu kemerdekaan untuk menyatakan pendapat, merupakan salah satu indikator suatu negara yang demokratis, karena kemerdekaan menyatakan pendapat merupakan salah satu Hak Asasi Manusia (HAM), seperti yang tercantum dalam konsideran menimbang angka 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yaitu:

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.

Akhirnya harus kita sadari bahwa sistem demokrasi membutuhkan basis budaya yang rasional, jujur, terbuka, akuntabel, dan menjamin egalitarianisme. Pendidikan politik dan komunikasi politik yang mendorong pembudayaan

⁶ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 184. Dikutip dalam skripsi “*Jaminan Konstitusi Terhadap Hak-Hak Asasi Manusia*” (Studi Komparatif terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebelum amandemen, Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 setelah amandemen). Diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

kehidupan demokrasi menjadi sangat dibutuhkan. Disinilah kita menganggap penting lembaga-lembaga pendidikan pada umumnya serta media massa, baik cetak maupun elektronik, yang berperan untuk memperluas kesadaran kognitif maupun perilaku budaya yang demokratis di kalangan masyarakat luas. Untuk itu, diperlukan reformasi di sektor pendidikan yang dapat mencerahkan dan membebaskan warga masyarakat kita dari berbagai belenggu pemikiran mereka. Pers bebas dan kemerdekaan pers haruslah menghasilkan proses pembebasan bagi masyarakat pembacanya, karena kemerdekaan pers bukanlah untuk dirinya sendiri. Jika pers bebas, tetapi bebas yang bersifat mendikte, menghakimi, dan memasung kreativitas pembacanya sendiri, maka pers demikian bukanlah pers yang mencerahkan dan membebaskan. Artinya, kita memerlukan pers yang bebas untuk mengontrol keamanan, dan pada saat yang sama kita juga memerlukan pers yang mencerahkan.⁷ Negara juga harus bisa menjamin kemerdekaan tersebut, terutama kemerdekaan pers yang merupakan pilar negara yang berdasarkan prinsip demokrasi dan hukum, seperti yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers, bahwa kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum.⁸

Perlindungan hukum terhadap kemerdekaan untuk menyatakan pikiran dan pendapat, kemerdekaan berekspresi, dan kemerdekaan pers akan menjadi salah satu faktor pendukung terciptanya sebuah negara yang demokratis. Pentingnya jaminan terhadap hak-hak untuk menyatakan pikiran dan pendapat, kemerdekaan berekspresi, dan kemerdekaan pers tidak akan terlepas dari tindakan negara

⁷ Jimly Asshiddiqie, artikel *Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *op.cit.*, hlm 43.

⁸ Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

terhadap warga negaranya. Tindakan negara terhadap warga-negaraanya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berarti terdapat asas legalitas dari negara hukum, sehingga pelanggaran terhadap hak-hak individu hanya dapat dilakukan apabila diperkenankan oleh peraturan-peraturan. Pembatasan tersebut berarti kekuasaan yang dimiliki oleh negara berdasarkan atas hukum, yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pemahaman negara hukum, juga terdapat pembatasan kekuasaan terhadap penguasa dalam rangka penyelenggaraan negara. Dengan begitu kekuasaan tidak bersifat absolut dan dijalankan sesuai hukum yang juga merupakan hasil dari kehendak rakyat dan untuk melindungi kemerdekaan dan hak-haknya. Hal ini merupakan dasar untuk terpenuhinya cita-cita demokrasi yakni dengan mendasarkan negara berdasar atas hukum.

Di dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945), masalah kemerdekaan pers memang tidak dinyatakan secara eksplisit sebagai pilar keempat demokrasi. Meskipun secara eksplisit tidak disebutkan bahwa pers adalah menjadi pilar demokrasi, fungsi pers sebagai alat kontrol kekuasaan dan masyarakat pada dasarnya identik dengan latar belakang lahirnya *trias politika*, yaitu sebagai alat untuk mengontrol kekuasaan eksekutif atau raja yang sewenang-wenang.⁹ Berdasarkan sejarah perkembangan konstitusi Republik Indonesia, sebenarnya perdebatan pengaturan kemerdekaan pers ini sudah muncul ketika rancangan Pasal 28 UUD 1945 dipersiapkan dalam rapat besar Badan untuk Menyelidiki Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dipimpin oleh Radjiman (15 Juli 1945), namun sempat terjadi perbedaan pendapat sekitar masalah, apakah kemerdekaan pers dimasukkan dalam pasal 28 UUD 1945 atau

⁹ Wikarma Iryans Abidin. *Politik Hukum Pers Indonesia*. PT Gramedia Widiasarana. Jakarta. 2005, hlm 71.

tidak, yang paling keras berbicara soal kemerdekaan pers ini adalah Liem Koen Hian, Pemimpin Redaksi *Sit Tit Po*, yang pada intinya kemerdekaan pers diperlukan sebagai alat kontrol terhadap kekuasaan. Liem Koen Hian, anggota BPUPKI yang mewakili golongan peranakan Tionghoa, mengusulkan agar kemerdekaan pers dimasukkan secara tegas ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Alasannya, kemerdekaan pers diperlukan untuk menyiarkan fakta secara benar dan mencegah kekuasaan otoriter. Sikap Hian ini didukung oleh Moh.Hatta, yang mengatakan bahwa kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat adalah cermin demokrasi dan akan memperkuat sistem pemerintahan demokratis. Namun gagasan tersebut ditolak oleh kelompok Soepomo, Radjiman, dan Soekarno, yang mengatakan bahwa gagasan kemerdekaan pers adalah beraroma liberalisme-kapitalisme yang merupakan akar kolonialisme. Selain itu gagasan Hian-Hatta juga dianggap tidak sejalan dengan prinsip kekeluargaan Asia Timur Raya. Gagasan Soepomo yang berlandaskan pengalaman empiris kolonial Belanda itu, tentu saja lebih populer daripada gagasan Hian-Hatta yang baru berupa perspektif kedepan mengenai negara demokrasi Indonesia yang belum lahir.

Setelah melalui proses perdebatan, akhirnya kubu Soepomo mengendorkan sikap dan menyatakan bahwa masalah hak warga negara untuk menyampaikan pendapat boleh saja dengan syarat harus diatur berdasarkan hukum. Kemudian masalah kemerdekaan pers dimasukkan ke dalam rancangan pasal 28 UUD 1945 yang berbunyi “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Meskipun pada akhirnya frase kemerdekaan pers tidak tercantum secara eksplisit dalam pasal 28 UUD 1945 tersebut, tetapi dari proses

perdebatan diatas, dapat diketahui bahwa para pendiri negara Indonesia telah menyadari dengan baik bahwa dalam suatu negara Indonesia yang merdeka diperlukan suatu jaminan dan juga pengakuan terhadap kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat, kemerdekaan berekspresi, dan kemerdekaan pers.¹⁰

Tabel 1
Idea Kemerdekaan untuk Menyatakan Pendapat dalam Rapat Besar BPUPKI pada Tanggal 15 Juli 1945

Nara Sumber	Komentar	Usul
Soepomo	Individualistik-liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Bertentangan dengan asas kekeluargaan-integralistik • Tolak masuk UUD
Soekarno	Economische-liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Sumber konflik • Tolak masuk UUD
Liem Koen Hian	Kemerdekaan pers mencegah kejelekan sosial dan pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu masuk UUD
Moh. Hatta	Akar demokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Mencegah kekuasaan otoriter • Perlu masuk UUD

Sumber: Diolah dari hasil Tesis Wikrama Iryans Abidin yang berjudul *Politik Hukum Kemerdekaan Pers Indonesia pada Masa Orde Baru dan Reformasi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, telah diuji pada tanggal 18 Juni 2004.

Seiring bergulirnya spirit baru kemerdekaan pers di era reformasi saat ini, ternyata berdampak positif terhadap pertumbuhan penerbitan pers di Indonesia. Praktisi pers seolah berlomba menerbitkan surat kabar, majalah dan tabloid di era reformasi yang telah menabuh genderang kemerdekaan pers. Akan tetapi, dibalik pesta pora kemerdekaan pers, jika sebelumnya yang menjadi sorotan dan kecaman dalam pelaksanaan kemerdekaan pers adalah penguasa, di era reformasi ini kecaman dan sorotan aplikasi kemerdekaan pers lebih banyak diarahkan ke arah praktisi pers sendiri. Masalah itu, antara lain datang dalam bentuk keluhan, pengaduan masyarakat mengenai perilaku praktisi pers dan pemberitaan yang

¹⁰*Ibid.*, hlm 6.

dinilai merugikan kepentingan hak warga masyarakat dengan melampaui batas-batas kode etik jurnalistik.¹¹ Selain itu, meskipun kemerdekaan pers sudah mendapatkan jaminan dan dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, namun dalam tataran pelaksanaan, masih banyak kasus yang menjerat warga negara Indonesia saat menyatakan pendapatnya secara lisan dan tulisan serta menyebarkan informasi sehingga dirugikan hak konstitusionalnya. Hal ini membuktikan bahwa pers di Indonesia masih belum sepenuhnya mendapat kemerdekaannya. Seperti contoh-contoh kasus yang pernah diajukan oleh Aliansi Jurnalistik Indonesia dalam surat terbuka kepada Presiden Megawati yang diterima detik.com, Jumat (20/6/2003). Adapun data yang berhasil dikumpulkan AJI sebagai berikut:

1. Pembunuhan terhadap kameraman TVRI Banda Aceh, Jamaludin (30) yang hilang sejak 20 Mei 2003. Jenazah korban ditemukan 17 Juni lalu. Almarhum diduga dibunuh berkaitan dengan pekerjaannya di TVRI Banda Aceh.
2. Dikeluarkannya Keppres No 43/2003 yang mengatur pembatasan dan pengawasan jurnalis asing serta pembatasan dan pengawasan jurnalis nasional oleh Departemen Pemerintah dan Penguasa Darurat Militer Daerah (PDMD).
3. Kasus-kasus kekerasan terhadap jurnalis dan media di Provinsi Aceh seperti pembunuhan (1 kasus), pembakaran transmisi RRI (1 kasus), penembakan mobil jurnalis di wilayah Aceh (6 kasus), penghentian siaran radio (2 kasus) serta tindak intimidasi dengan memaksa wartawan supaya menunjukkan narasumber atau saksi atas pemberitaan yang dimuat (1 kasus).
4. Adanya intervensi pihak-pihak yang belum memahami fungsi pers dan hak-hak jurnalis secara utuh dengan melansir isu-isu: jurnalisme patriotik, melarang liputan seimbang (cover both side), membatasi upaya peliputan di lapangan, menuduh pers tidak nasionalis.¹²

Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia juga mencatat terjadinya 220 kasus kekerasan terhadap pekerja pers terjadi dalam 10 tahun era reformasi sejak

¹¹ Wikarma Iryans Abidin. *loc. cit.*, hlm 7.

¹² Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia, artikel *Sebulan DM, AJI Catat 15 Kasus Intimidasi Pers*, <http://www.dephan.go.id>. diakses pada tanggal 20 Maret 2009

1998-2008. Untuk tahun tahun 2008 sampai dengan 2009, terjadi 9 jeratan hukum baru bagi jurnalis, baik pidana maupun perdata. AJI juga mencatat ada 14 kasus pencemaran nama baik yang sedang diadili di berbagai tingkat.¹³ Adapun data yang diperoleh berdasarkan hasil survey dan studi kasus kekerasan Tahun 2000, 2001 dan 2003 yang dilakukan oleh Kajian Informasi, Pendidikan dan Penerbitan Sumatera (KIPPAS)¹⁴:

Sepanjang periode 1 Januari–November 2000, ada 36 kasus kekerasan yang menimpa wartawan di Sumatera dan Aceh. Jika dibuat perhitungan kasar, maka rata-rata setiap minggu terjadi lebih 1 (satu) kali kasus kekerasan terhadap wartawan. Adapun jenis kekerasan yang kerap diterima wartawan adalah berupa: (i) pembunuhan, (ii) penganiayaan, (iii) teror dan (iv) bredel. Gambaran selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini:

Tabel 2
Kategori Kekerasan terhadap Wartawan di Sumatera dan Aceh
Periode Januari – November 2000

No	Kategori Kekerasan	Jumlah	%
1.	Pembunuhan	1	2,77
2.	Teror/Intimidasi	23	63,88
3.	Penganiayaan	10	27,77
4.	Bredel	2	5,55
Jumlah		36	100,00

Sumber: Diolah dari hasil survey dan studi kasus kekerasan oleh KIPPAS

Pada periode Januari-Nopember 2001, juga tercatat ada sebanyak 47 kasus kekerasan yang dialami wartawan. Dengan kata lain terjadi peningkatan kasus-kasus kekerasan terhadap wartawan.

¹³ Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia, artikel *Musuh Kemerdekaan Pers 2009*, <http://www.ajiindonesia.org>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2009.

¹⁴ KIPPAS terbentuk pada tanggal 6 Mei 1999, namun secara embrional sudah digagas sejak Desember 1998. KIPPAS berbentuk yayasan yang memiliki struktur Badan Pendiri dan Badan Pelaksana. Badan Pendiri terdiri atas: Ned R Poerba, Sofyan Tan, Stanley Adi Prasetyo, Veven Sp, Wardhana dan Janto, Hasby Ansyori, Edward Sinaga (*ex officio*). Yayasan KIPPAS disahkan lewat Akta Notaris No 2 pada Kantor Notaris Erwin Wahyu Purwantoro, SH, Medan, yang kemudian diperbarui pada tanggal 1 Maret 2000 (perubahan anggaran dasar) dengan Nomor 1 tanggal 1 Februari 2000, dan perubahan penambahan anggota Badan Pendiri (akta No 2 tanggal 3 Oktober 2000).

Kasus-kasus kekerasan tersebut umumnya dilakukan langsung oleh orang atau lembaga yang menjadi subyek pemberitaan wartawan. Adapun 3 (tiga) jenis kekerasan yang paling sering dialami wartawan adalah berupa: pertama, intimidasi (31,91 persen), kedua, penganiayaan (27, 66 persen) dan ketiga, pelecehan (12,77 persen). Kekerasan demi kekerasan terus bergulir. Pada tahun 2003, jumlah kasus kekerasan yang dialami wartawan meningkat cukup tajam, yaitu menjadi 109 kasus atau meningkat dua kali lipat lebih. Adapun jenis kekerasan masih didominasi oleh kasus penganiayaan (34 kasus atau 31 persen), intimidasi/teror (29 kasus atau 27 persen) dan pengusiran (21 kasus atau 19%). Pada tahun 2003, jumlah subyek pemberitaan yang melakukan gugatan hukum juga mengalami penambahan. Kalau pada tahun 2001 jumlah hanya 4 kasus, namun tahun 2003 naik menjadi 13 kasus. Dari 36 kasus kekerasan yang dialami wartawan pada tahun 2000, ternyata pelaku kekerasan kebanyakan berasal dari aparat keamanan (9 kali atau 25 persen), mahasiswa (7 kali atau 19,44 persen) dan disusul oleh pengusaha/karyawan perusahaan (6 kali atau 16,66 persen)".¹⁵

Selain kasus-kasus di atas, apabila kita lihat dari sudut pandang sejarah pengaturan pers, berbagai produk hukum yang mengatur tentang pers mengalami perubahan karaktersistik dari masa ke masa, baik berkarakteristik responsif maupun represif. Berikut ini merupakan produk hukum pengaturan pers yang pernah berlaku di Indonesia sebelum era reformasi, antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 28 UUD 1945 sebelum amandemen, yang berbunyi “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pendapat dengan lisan dan tulisan, dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Meskipun secara eksplisit tidak disebutkan kemerdekaan pers, tetapi jika ditelaah dari proses pembuatan pasal tersebut, dapat ditafsirkan bahwa yang dimaksud dengan kemerdekaan mengeluarkan pendapat secara lisan dan tulisan juga tercakup pengertian tentang kemerdekaan pers.

¹⁵ KIPPAS, cuplikan buku *Pers Bebas Tapi Dilibas* yang diterbitkan KIPPAS pada 2004. Studi Kasus Kekerasan Tahun 2000, 2001 dan 2003. <http://kippas.wordpress.com>, diakses pada tanggal 20 Maret 2009.

2. Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Penerangan Massa sebagai Landasan Pelaksanaan Manipulasi Pers Nasional dalam Sistem Demokrasi Terpimpin. Ketentuan ini merupakan landasan bagi keluarnya ketentuan teknis lainnya yang mewajibkan setiap penerbitan agar memiliki Surat Izin Terbit (SIT).
3. Pengaturan Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) Nomor 10/1960. Ketentuan ini mengharuskan setiap penerbitan memiliki SIT, setiap pemilik yang ingin mendapatkan SIT diharuskan mengisi pernyataan tertulis berisi 19 pasal yang intinya berisi kewajiban-kewajiban pers Indonesia untuk mendukung dan membela demokrasi terpimpin.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara RI (TAP MPRS RI) Nomor XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers. Dalam ketentuan ini disebutkan bahwa pers mempunyai fungsi sebagai alat revolusi, alat sosial kontrol, alat pendidikan serta alat penggerak massa.
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers, *Juncto* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967 tentang Penambahan UU Nomor 11 Tahun 1966. Mengatur dan menjamin lebih jauh tentang prinsip-prinsip kemerdekaan pers dengan mencabut semua ketentuan mengenai kaharusan mempunyai SIT.
6. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967 tentang Penambahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers. Ketentuan ini lebih bersifat teknis penghapusan mengenai pengawasan barang-barang hasil cetakan yang dianggap dapat mengganggu ketertiban umum.

7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (MPR RI) Nomor IV Tahun 1978. TAP MPR ini mencerminkan produk hukum transisi yaitu dari sistem politik orde baru yang semula demokratis mengarah ke otoriter.
8. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1982 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967. Undang-Undang ini merupakan elaborasi dari TAP MPR Nomor IV/1978 yang meminta peninjauan kembali ketentuan ketentuan tentang pers, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966.
9. Peraturan Menteri Penerangan (Permenpen) Nomor 1 Tahun 1984 tentang SIUPP. Permenpen ini merupakan pelaksanaan dari UU Nomor 21 Tahun 1982.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI (Tap MPRS RI) Nomor XVII/1998. Ketetapan ini merupakan ekspresi dari Pasal 19 Piagam Hak Asasi Manusia yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹⁶

Tabel 3
Produk Hukum Pengaturan Pers di Indonesia dan Karakteristiknya pada Masa Orde Baru

Produk Hukum	Karakter Produk Hukum
Pasal 28 UUD 1945	Responsif
Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960	Represif
Peperti Nomor 10/1960	Represif
TAP MPRS RI XXXII/MPRS/1966	Responsif
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966	Responsif
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967	Responsif
Tap MPR RI Nomor IV Tahun 1978	Represif
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1982	Represif
Permenpen Nomor 1 Tahun 1984 Tentang SIUPP	Represif
Tap MPRS RI Nomor XVII/1998	Responsif

Sumber: Diolah dari hasil Tesis Wikrama Iryans Abidin yang berjudul Politik Hukum Kemerdekaan Pers Indonesia pada Masa Orde Baru dan Reformasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, telah diuji pada tanggal 18 Juni 2004.

Di tengah-tengah semangat untuk mewujudkan kemerdekaan pers pada masa transisi demokrasi di Indonesia, dunia pers Indonesia ternyata masih memiliki berbagi permasalahan. *Pertama*, dalam menangani kasus-kasus yang terkait dengan pers, kalangan pengadilan Indonesia masih cenderung mempergunakan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) daripada menggunakan Undang-Undang Pers, sehingga putusannya seringkali dipandang tidak adil bagi kalangan pers. *Kedua*, adanya kecenderungan kriminalisasi terhadap praktisi pers dalam melakukan pekerjaannya mencari berita di lapangan, hal ini tentu saja akan merugikan dan memasung hak konstitusional para praktisi pers di Indonesia. *Ketiga*, dalam menanggapi pemberitaan yang dipandang merugikan dalam pemberitaan pers, banyak pihak yang cenderung tidak mempergunakan hak jawab, melainkan mempergunakan cara-cara lain yang justru tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kemerdekaan pers. Dengan kata lain, berbicara tentang kemerdekaan pers di Indonesia adalah berbicara tentang sesuatu yang

tidak pasti. Masih adanya kesenjangan antara *das sollen* (keharusan, cita) dan *das sein* (kenyataan) dalam penerapan produk hukum pengaturan pers di Indonesia menimbulkan sebuah pertanyaan, apakah benar produk hukum yang tercipta setelah era reformasi untuk mengatur pers benar-benar sudah mampu untuk mengakomodir dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam perspektif ini, Philippe Nonet dan Philip Selznick berpendapat bahwa hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.¹⁷ Keinginan untuk mewujudkan karakteristik produk hukum yang responsif tersebut akan terwujud jika kita menegakkan supremasi hukum dan memproduksi hukum-hukum yang responsif.

Sehingga menjadi penting untuk melakukan penilaian terhadap karakter produk hukum pengaturan pers, sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan kemerdekaan pers yang bermakna dalam kehidupan demokrasi, berdasarkan hukum dan etika seperti yang dicita-citakan masyarakat (produk hukum pers yang responsif) dalam masa transisi demokrasi di Indonesia saat ini. Dengan melakukan penilaian karakter produk hukum pengaturan pers ini diharapkan dapat menjelaskan bagaimana karakteristik produk hukum pers yang tercipta dan mengetahui implikasi (dampak) dari penciptaan produk hukum pers tersebut terhadap kemerdekaan pers di Indonesia, yang pada akhirnya juga diharapkan muncul sebuah rekomendasi substansial produk hukum pers yang berkarakteristik responsif dalam negara demokrasi khususnya di Indonesia. Berdasarkan latar

¹⁷ Philippe Nonet dan Philip Selznick, edisi terjemahan, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Bandung, Nusa Media, 2008, hlm 83-84.

belakang di atas, dalam penelitian hukum untuk tugas akhir ini, penulis memberikan judul : **Karakter Produk Hukum Pengaturan Pers dalam Masa Transisi Demokrasi di Indonesia (Analisis Yuridis terhadap Undang-Undang yang Mengatur tentang Pers).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah karakter produk hukum yang mengatur tentang pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimanakah implikasi (dampak) karakter produk hukum yang mengatur tentang pers terhadap kemerdekaan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan penelitian hukum ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis, menilai dan menemukan karakteristik produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.
2. Untuk menganalisis dan menemukan dampak karakter produk hukum pengaturan pers terhadap kemerdekaan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Diharapkan dengan penulisan penelitian hukum ini dapat memberikan bahan analisis dalam menilai dan menemukan karakter produk hukum pengaturan pers serta dampak dari pengaturan tersebut terhadap kemerdekaan pers di Indonesia. Dengan melakukan penilaian terhadap karakteristik produk hukum pengaturan pers ini, juga diharapkan dapat mempermudah dan mempercepat upaya kita mewujudkan kemerdekaan pers yang bermakna dalam kehidupan demokrasi, berdasarkan hukum dan etika seperti yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia.

2. Manfaat Aplikatif

a. Bagi Akademisi

Penulisan penelitian hukum ini dapat bermanfaat sebagai bahan bacaan bagi mahasiswa dan untuk memperkaya wawasan mengenai karakteristik produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.

b. Bagi Praktisi Pers

Hasil penelitian hukum ini berguna untuk mengetahui peran hukum dalam memberikan jaminan terhadap kemerdekaan pers serta penjaminan hak-hak praktisi pers dalam mengaktualisasikan profesinya di kehidupan bermasyarakat dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.

c. Bagi Masyarakat Umum

Dari penulisan penelitian hukum ini masyarakat dapat memperoleh informasi mengenai karakteristik produk hukum pengaturan pers pada masa transisi demokrasi di Indonesia yang bersumber dari Pasal 28F UUD 1945 Republik Indonesia dan dijabarkan ke beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang Nomor 32 tentang Penyiaran serta Undang-Undang Nomor 11 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik beserta peraturan pelaksanaannya.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari 5 bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab I ditulis mengenai latar belakang pentingnya permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab II diuraikan tinjauan pustaka yang diperlukan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, meliputi kajian mengenai konsep: Tipe-Tipe Hukum, Karakter Produk Hukum, Tinjauan Umum tentang Pers, Sistem Pers di Dunia, Sistem Pers di Indonesia, Demokrasi, Transisi Demokrasi, serta Masa Transisi Demokrasi di Indonesia.

BAB III : METODE PENELITIAN

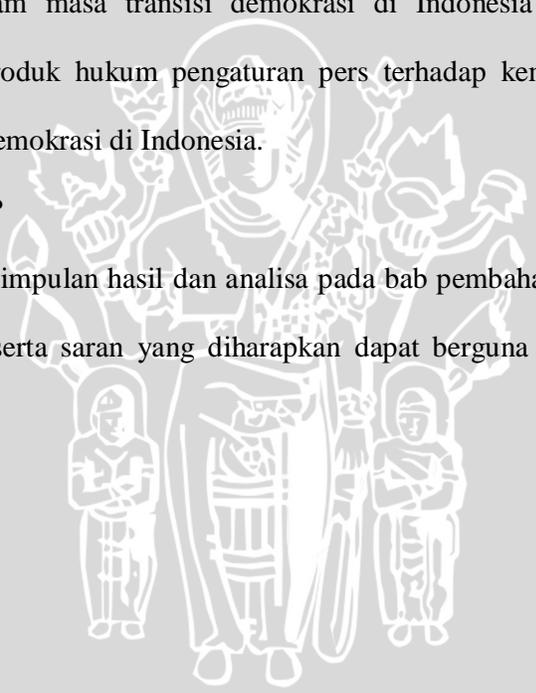
Pada bab III ini diuraikan metode penelitian yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian mulai dari jenis penelitian, metode pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum penelitian, metode penelusuran bahan hukum penelitian, metode analisis bahan hukum penelitian serta definisi konseptual penelitian.

BAB IV : PEMBAHASAN

Pada bab IV ini diuraikan pembahasan mengenai karakteristik produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia dan implikasi (dampak) karakter produk hukum pengaturan pers terhadap kemerdekaan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.

BAB VI : PENUTUP

Bab V terdiri dari kesimpulan hasil dan analisa pada bab pembahasan dalam satu kerangka pemikiran serta saran yang diharapkan dapat berguna bagi penelitian selanjutnya.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tipe-Tipe Hukum

Dalam bukunya yang berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan tiga-tipe hukum adalah sebagai berikut:¹⁸

- a. Hukum Represif;
- b. Hukum Otonom;
- c. Hukum Responsif.

1. Hukum Represif

Gagasan tentang hukum represif berpandangan bahwa tertib hukum tertentu dapat berupa ketidakadilan yang benar-benar parah. Keberadaan hukum semata tidak akan menjamin tegaknya keadilan, apalagi keadilan substantif. Sebaliknya, setiap tertib hukum memiliki potensi represif sebab hingga tingkat tertentu ia akan selalu terikat pada *status quo* dengan memberikan jubah otoritas kepada penguasa membuat kekuasaan menjadi lebih efektif. Semua ini telah dipahami secara umum, tetapi baru ada sedikit usaha untuk secara sistematis mengkaji karakter khas hukum represif, dan melakukannya dengan cara sedemikian rupa sehingga tetap memperhitungkan keragaman dari karakter-karakter tersebut.

¹⁸ *Ibid*

Dalam bentuknya yang paling jelas dan sistematis, hukum represif menunjukkan karakter-karakter berikut ini:

- a. Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik, hukum diidentifikasi sama dengan negara dan ditempatkan di bawah tujuan negara (*Raison D'etat*)
- b. Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum. Dalam perspektif resmi yang terbangun, manfaat dari keraguan (*The Bebefit of the Doubt*) masuk ke sistem, kenyamanan administratif menjadi titik berat perhatian.
- c. Lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen, mereka terisolasi dari konteks sosial yang berfungsi memeperlunak, serta mampu menolak otoritas politik.
- d. Sebuah rezim Hukum Berganda (*Dual Law*) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial.
- e. Hukum pidana merefleksikan nilai-nilai yang dominan, moralisme hukum yang akan menang.

2. Hukum Otonom

Dengan munculnya hukum otonom, tertib hukum menjadi sumber daya untuk menjinakkan represi. Secara historis, perkembangan tersebut dikenal sebagai *Rule of Law*. Istilah ini mengandung arti lebih dari sekedar eksistensi hukum. *Rule of Law* merujuk pada sebuah aspirasi hukum dan politik, penciptaan sebuah pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan orang. Dalam

pemahaman seperti itu, *Rule of Law* akan lahir ketika institusi-institusi hukum mendapatkan otoritas yang cukup independen untuk memaksakan standar-standar pengendalian dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan.

Rule of Law akan lebih baik dipahami sebagai sebuah sistem kelembagaan tersendiri daripada sebagai sebuah cita-cita abstrak. Karakter utama dari sistem ini adalah terbentuknya institusi-institusi hukum yang terspesialisasi dan relatif otonom yang mengklaim suatu supremasi yang memenuhi syarat dalam bidang-bidang kompetensi yang ditentukan. Dengan resiko menyumbang jargon baru, kami menyebut sistem ini sebagai rezim hukum otonom (*Regime of Otonomous Law*). Frase hukum otonom ini tidak dimasukkan untuk menggambarkan sebuah otonomi yang aman dan sempurna. Frase ini justru mengemukakan bahwa pada tahap ini, konsolidasi dan dipertahankannya otonomi kelembagaan merupakan pusat perhatian para pejabat hukum. Frase tersebut menunjuk pada kelemahan-kelemahan dan juga keberhasilan-keberhasilan *Rule of Law*. keterbatasan-keterbatasan hukum otonom muncul karena terlalu banyak energi digunakan untuk keperluan menjaga integritas kelembagaan dengan mengabdikan tujuan-tujuan hukum lainnya.

Karakter khas hukum otonom dapat diringkas sebagai berikut:

- a. Hukum terpisah dari politik. Secara khas, sistem hukum ini menyatakan kemandirian kekuasaan peradilan, membuat garis tegas antara fungsi legislatif dan yudikatif.
- b. Tertib hukum mendukung model pengaturan (*Model of Rule*). Fokus pada peraturan membantu menerapkan ukuran bagi akuntabilitas para pejabat, pada waktu yang sama, ia membatasi kreativitas institusi-institusi hukum

maupun risiko campur tangan lembaga-lembaga hukum itu dalam wilayah politik.

- c. Prosedur adalah jantung hukum. Keteraturan dan keadilan (*Fairness*), dan bukannya keadilan substantif, merupakan tujuan dan kompetensi utama tertib hukum.
- d. Ketaatan pada hukum dipahami sebagai kepatuhan yang sempurna terhadap peraturan-peraturan hukum positif. Kritik terhadap hukum yang berlaku harus disalurkan melalui proses politik.

3. Hukum Responsif

Sebelum melangkah ke pemikiran hukum responsif, Nonet dan Selznick membedakan tiga klasifikasi dasar dari hukum dalam masyarakat, yaitu: hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif).

Pengembaraan mencari hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus berkelanjutan. Sebagaimana yang dikatakan Jarome Frank, tujuan utama kaum realisme hukum adalah untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial. Untuk mencapai tujuan ini, mereka mendorong perluasan bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum, sedemikian rupa sehingga nalar hukum dapat mencakup pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi para aparat hukum.

Tabel 4
Tipe-Tipe Hukum

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan Hukum	ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Legitimasi	Ketahanan Sosial dari Tujuan negara (<i>Raison D'etat</i>)	Keadilan Prosedural	Keadilan Substantif
Peraturan	Keras dari rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci, mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
Pertimbangan	<i>Ad hoc</i> , memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasi tujuan) perluasan kompetensi kognitif
Diskresi	Sangat luas, oportunistik	Dibatasi oleh peraturan, delegasi yang sempit	Luas tetapi sesuai dengan tujuan
Paksaan	Eksistensi dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif, seperti intensif, sistem kewajiban yang mampu bertahan
Moralitas	Moralitas komunal, moralisme hukum, moralitas pembatasan	Moralitas kelembagaan; yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil, moralitas kerja sama.
Politik	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum independen dari politik, pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik, keberpaduan kekuasaan
Harapan akan Ketaatan	Tanpa syarat, ketidaktaatan dihukum sebagai pembangkangan	Penyimpangan peraturan yang dibenarkan, misalnya untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	Pembangkangan dilihat dari aspek bahaya substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
Partisipasi	Pasif, kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku, munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Sumber: Philippe Nonet dan Philip Selznick, edisi terjemahan, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*.

Ketiga tipe hukum tersebut diatas harus dilihat sebagai berkaitan satu sama lainnya di dalam suatu urutan perkembangan. Hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif tidak merupakan tipe-tipe hukum yang berbeda satu sama lainnya, dapat juga diartikan sebagai tahap-tahap evolusi di dalam hubungan hukum dengan tata politik dan tata sosial. Masing-masing tipe hukum berhubungan dengan suatu problem lain dalam tata sosial.

Dalam hukum represif tata tertibnya sendiri yang menarik semua perhatian. Hukum otonom memperlakukan problem legitimasi dari pada tata tertib sosial. Legitimasi ini di dasarkan atas ide bahwa tata tertib sosial dapat dibuat sah apabila penggunaan kekuasaan diletakan di bawah pengawasan dari prinsip-prinsip konstitusional, prosedur-prosedur formal, dan institusi-institusi peradilan yang bebas. Ini pada dasarnya adalah adalah cita-cita kekuasaan yang berdasar hukum yang klasik liberal. Dalam hukum responsif pada akhirnya yang dipermasalahkan adalah tujuan tata tertib sosial. Tipe hukum ini berasal dari suatu hasrat untuk membuat hukum lebih bertujuan di dalam melayani manusia dan institusi untuk mencapai, tidak hanya keadilan yang formal, tetapi juga keadilan yang substantif. Model perkembangannya dilandasi suatu dinamika dari dalam yang mendorong hukum represif ke arah hukum otonom, dan hukum otonom ke arah hukum responsif. Dalam hal ini setiap tipe hukum yang lebih rendah akan berhadapan dengan problem-problem yang tidak dapat dipecahkannya, kecuali ia bergerak ke suatu tingkat yang lebih tinggi. Hukum represif, misalnya tidak bisa memecahkan problem legitimasi selama ia tetap bersifat represif, ia hanya mampu memecahkannya apabila ia menjadi hukum otonom. Namun kelemahan utama dari hukum otonom terletak di dalam tendensinya ke arah formalisme hukum,

yang akan mengurangi relevansi hukum untuk pemecahan problem, dan yang akan membuatnya tidak peka terhadap tuntutan-tuntutan keadilan sosial. Hukum otonom hanya akan mampu mengatasi kelemahan ini bila ia menjadi lebih responsif.

Di antara ketiga tipe hukum tersebut, Nonet dan Selznick berargumen bahwa hanya pada tahapan III (hukum responsif) yang menjanjikan tertib kelembagaan yang langgeng dan stabil. Model perkembangan dapat disusun ulang dengan fokus pada hukum otonom, dengan menunjuk pada konflik-konflik pada tahapan tersebut yang menimbulkan tidak hanya risiko kembalinya pola-pola represif namun juga kemungkinan terjadinya responsivitas yang lebih besar. Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel. Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat, artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

Kajian teoritis dari tipe-tipe hukum merupakan landasan yang penulis gunakan untuk mengkaji berbagai macam tipe-tipe hukum yang ada. Untuk

selanjutnya penulis menggunakan pengembangan dari teori tipe-tipe hukum tersebut dalam rangka melakukan penilaian dan menemukan karakteristik suatu produk hukum. Kajian teoritis dari pengembangan tipe-tipe hukum tersebut disampaikan oleh Moh. Mahfud MD yang mencoba mengkaji penerapan tipe-tipe hukum di masyarakat dalam suatu produk hukum dan kemudian membagi karakteristik suatu produk hukum menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum yang berkarakteristik responsif/populistik dan produk hukum yang berkarakteristik konservatif/ortodoks/elitis.

B. Karakter Produk Hukum

Moh. Mahfud MD dalam bukunya yang berjudul *Politik Hukum di Indonesia*, membagi karakter suatu produk hukum menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum responsif/populistik dan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis. Pengertiannya adalah sebagai berikut:

1. Produk Hukum Responsif/ Populistik

Adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

2. Produk Hukum Konservatif/Ortodoks/Elitis

Adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.

Berlawanan dengan hukum responsif, hukum konservatif/ortodoks/elitis lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.¹⁹

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif/populistik atau konservatif/ortodoks/elitis, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.

Karakter produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih kepada dominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif, artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya, sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedang produk hukum yang berkarakter ortodoks bersifat *positivis-instrumentalis*, artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

¹⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hlm25-26.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak hanya sekedar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.²⁰

Melalui pendekatan teoritis karakteristik produk hukum di atas, diharapkan dapat memecahkan rumusan masalah penelitian ini, yaitu untuk menganalisis, menilai dan menemukan karakteristik produk hukum pengaturan pers serta menemukan dampak karakter produk hukum pengaturan pers terhadap kemerdekaan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia.

C. Tinjauan Umum tentang Pers

Menurut Hikamat Kusumaningrat, dalam bukunya yang berjudul *Jurnalistik, Teori dan Praktik*, pers berasal dari perkataan Belanda "pers" yang artinya menekan atau mengepres. Kata pers merupakan padanan dari kata "press"

²⁰ *Ibid.*, hlm 26

dalam Bahasa Inggris yang juga berarti menekan atau mengepres. Jadi, secara harfiah kata *pers* atau *press* mengacu pada pengertian komunikasi yang dilakukan dengan barang cetakan. Tetapi, sekarang kata *pres* atau *press* ini digunakan untuk merujuk semua kegiatan jurnalistik, terutama kegiatan yang berhubungan dengan menghimpun berita, baik oleh wartawan media elektronik maupun oleh wartawan media cetak.

Ada dua pengertian mengenai pers, yaitu pers dalam arti kata sempit dan pers dalam arti luas. Pers dalam arti kata sempit yaitu yang menyangkut kegiatan komunikasi yang hanya dilakukan dengan perantara barang cetakan. Sedangkan pers dalam arti kata luas adalah yang menyangkut kegiatan komunikasi baik yang dilakukan dengan media cetak maupun dengan media elektronik seperti radio, televisi maupun internet.²¹

Menurut Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 Tentang Pers, Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia.

Jaminan terhadap kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum. 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

²¹ Hikamat Kusumaningrat, *op.cit* hlm 17.

pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang-undang Dasar 1945 harus mendapatkan jaminan²². 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. Dalam pasal Pasal 4 Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 Tentang Pers, disebutkan bahwa:

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

Menurut Wikrama Iryans Abidin, dalam bukunya berjudul *Politik Hukum Pers Indonesia*, prinsip kemerdekaan pers diartikan tidak ada campur tangan kekuasaan dalam aturan yang mengekang kemerdekaan pers, hal tersebut diwujudkan dalam bentuk:

- a. Merdeka dari keharusan memiliki Surat Izin Terbit atau bentuk izin lainnya
- b. Merdeka dari sensor pers
- c. Merdeka dari pembredelan
- d. Merdeka dari campur tangan pemerintah dan pihak manapun dalam kegiatan pers.²³

Pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi, dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban, dan

²² Lihat ketentuan menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers

²³ Wikrama Iryans Abidin. *Politik Hukum Pers Indonesia*. Jakarta. Grasindo. 2005. Hal 38

peranannya dengan sebaik-baiknya berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional, sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun. Menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 Tentang Pers, pers nasional melaksanakan peranannya sebagai berikut :

- 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.

Pers nasional mempunyai peranan penting dalam memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui dan mengembangkan pendapat umum, dengan menyampaikan informasi yang tepat, akurat dan benar. Hal ini akan mendorong ditegakkannya keadilan dan kebenaran, serta diwujudkannya supremasi hukum untuk menuju masyarakat yang tertib.

C. Sistem Pers di Dunia

Siebert bersama Peterson dan Schramm dalam bukunya yang berjudul *Four Theories of the Press*, pada tahun 1956 memaparkan pandangan mengenai teori-teori tentang pers, antara lain sebagai berikut:²⁴

1. Teori Pers Otoriter (*Authoritarian Theory*)

Teori Pers Otoriter ini diakui sebagai teori pers paling tua, berasal dari abad ke-16. Teori Pers Otoriter berasal dari falsafah kenegaraan yang membela

²⁴ Hikmat Kusumaningrat, *op.cit* hlm 19-26

kekuasaan absolut. Penetapan tentang hal-hal yang benar dipercayakan hanya kepada segelintir orang bijaksana yang mampu memimpin. Jadi pada dasarnya, pendekatan dilakukan dari atas ke bawah. Pers harus mendukung kebijakan pemerintah dan mengabdikan kepada negara. Para penerbit diawasi melalui paten-paten, izin-izin terbit, dan sensor. Konsep ini menetapkan pola asli bagi sebagian besar sistem-sistem pers nasional dunia, dan masih bertahan sampai sekarang. Prinsip *Authoritarian Theory* ini menekankan bahwa negara memiliki kedudukan lebih tinggi daripada individu dalam skala nilai kehidupan sosial. Bagi seorang individu, hanya menempatkan diri di bawah kekuasaan negara, maka individu yang bersangkutan bisa mencapai cita-citanya dan memiliki atribusi sebagai orang yang beradab.

2. Teori Pers Bebas (*Libertarian Theory*)

Awal Teori Pers Bebas ini lahir ketika kemerdekaan politik, agama dan ekonomi semakin tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya pencerahan, sehingga tumbuh pula tuntutan akan perlunya kemerdekaan pers. Teori pers bebas mencapai puncaknya pada abad 19. Teori ini memandang manusia sebagai makhluk rasional yang dapat membedakan antara yang benar dan tidak benar. Pers harus menjadi mitra dalam upaya pencarian kebenaran, dan bukan sebagai alat pemerintah. Jadi, tuntutan bahwa pers mengawasi pemerintah berkembang berdasarkan teori ini. Sebutan terhadap pers sebagai *The Fourth Estate* atau Pilar Kekuasaan Keempat setelah kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif pun menjadi umum diterima dalam teori pers *liberitarian*.

3. Teori Pers Bertanggung Jawab Sosial (*Social Responsibility Theory*)

Teori Pers Bertanggung-jawab Sosial dijabarkan berdasarakan asumsi bahwa prinsip-prinsip teori pers *libertarian* terlalu menyederhanakan persoalan. Teori pers bertanggung jawab sosial yang ingin mengatasi kontradiksi antara kemerdekaan media massa dan tanggung jawab khususnya ini diformulasikan secara jelas sekali pada tahun 1949 dalam laporan *Commission on the Freedom of the Press* yang diketuai oleh Robert Hutchins.

Komisi yang selanjutnya dikenal dengan sebutan *Hutchins Commission* ini mengajukan 5 prasyarat sebagai syarat bagi pers yang bertanggung jawab kepada masyarakat. Lima prasyarat tersebut adalah: *Pertama*, media harus menyajikan berita-berita sehari-hari yang dapat dipercaya, lengkap, dan cerdas dalam konteks yang memberikan makna. *Kedua*, media harus berfungsi sebagai forum untuk pertikaran komentar dan kritik. *Ketiga*, media harus memproyeksikan gambaran yang benar-benar mewakili dari kelompok-kelompok konstituen dalam masyarakat. *Keempat*, media harus menyajikan dan menjelaskan tujuan-tujuan dan nilai-nilai masyarakat. *Kelima*, media harus menyediakan akses penuh terhadap informasi-informasi yang tersembunyi pada suatu saat.

Sedangkan fungsi pers ditetapkan ada 6, yakni bahwa pers berfungsi untuk:

- a. Melayani sistem politik yang memungkinkan informasi, diskusi dan konsideransi tentang masalah-masalah publik dapat diakses oleh masyarakat.
- b. Memberikan informasi kepada publik untuk memungkinkan publik bertindak bagi kepentingan sendiri.

- c. Melindungi hak-hak individu dengan bertindak sebagai *watchdog* (anjing penjaga) terhadap pemerintah.
- d. Melayani sistem ekonomi, misalnya dengan mempertemukan pembeli dan penjual melalui media iklan.
- e. Memberikan hiburan
- f. Memelihara otonomi di bidang finansial agar tidak terjadi ketergantungan kepada kepentingan-kepentingan dan pengaruh-pengaruh tertentu.

Teori pers bertanggung jawab ini merespon pendapat bahwa orang dengan sia-sia mengharapkan adanya pasar media yang mengatur sendiri dan mengontrol sendiri sebagaimana digemborkan oleh teori pers *libertarian*. Teori pers bertanggung jawab ini relatif merupakan teori baru dalam kehidupan pers dunia, dan tidak seperti teori pers bebas *libertarian*, teori ini memungkinkan dimilikinya tanggung jawab oleh pers. Dengan teori ini juga pers memberikan banyak informasi dan menghimpun segala gagasan atau wacana dari segala tingkatan kecerdasan.

4. Teori Pers Komunis Soviet (*The Soviet Communist Theory*)

Sistem pers ini menopang kehidupan sistem sosialis Soviet Rusia dan memelihara pengawasan yang dilakukan pemerintah terhadap segala kegiatan sebagaimana biasanya terjadi dalam kehidupan komunis. Sebab itu, di negara-negara tersebut tidak terdapat pers bebas, yang ada hanya pers pemerintah. Segala sesuatu yang memerlukan keputusan dan penetapan umumnya dilakukan oleh para pejabat pemerintah sendiri. Perbedaan dengan teori-teori pers lainnya adalah:

- a. Dihilangkannya motif profit (yakni prinsip untuk menutup biaya) pada media.

- b. Menomor-duakan topikalitas (topikalitas adalah orientasi pada "apa yang ramai dibicarakan").
- c. Jika dalam teori pers otoriter orientasinya semata-mata pada upaya mempertahankan *status quo*, dalam teori pers komunis Soviet orientasinya adalah perkembangan dan perubahan masyarakat (untuk mencapai tahap kehidupan komunis).

D. Sistem Pers di Indonesia

Menurut Indriyanto Seno Aji, dalam bukunya yang berjudul *Hukum dan Kemerdekaan Pers*, Indonesia mengadopsi sistem pers bebas dan bertanggung jawab (*A Free and Responsible Press*) dari Amerika Serikat, tetapi Indonesia mengartikulasikan secara kontadiktif dengan pelaksanaan suatu kemerdekaan menyatakan pendapat. Pada masa orde lama dan orde baru, kehendak adanya suatu pers bebas dan bertanggung jawab hanya muncul dari ide dan niat yang *dekatable*, bahkan mejadi *absurd* dari karakteristik awalnya.²⁵

Menurut Guntoro, pers di Indonesia kini ada disimpang jalan antara pers liberal dan pers tanggung jawab sosial. Tarik menarik antara kepentingan penguasa atau pemilik modal dengan tuntutan masyarakat dengan menonjolkan tanggung jawab sosialnya. Dari aspek legal, pers memiliki tanggung jawab sosial sebagaimana tercermin dalam pasal-pasal fungsi pers dalam UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Namun dalam praktek pers harus berhadapan dengan tatanan bisnis dan industri yang kemungkinan implementasi dalam menjalankan fungsi membias. *System control* pada pers tanggung jawab, membuka peluang kepada

14. ²⁵ Indriyanto Seno Adi, *Hukum dan Kemerdekaan Pers*, Diadit Media, Jakarta, 2008, hlm

pendapat masyarakat dan tindakan konsumen untuk mengontrol media dan adanya tuntutan yang kuat untuk menegakkan etika professional.²⁶

E. Demokrasi

Secara etimologis, demokrasi berasal bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat atau penduduk dan *cratein* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Dengan demikian, secara bahasa, demokrasi adalah keadaan negara di mana kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Konsep demokrasi diterima oleh hampir seluruh negara di dunia. Diterimanya konsep demokrasi disebabkan oleh keyakinan mereka bahwa konsep ini merupakan tata pemerintahan yang paling unggul dibandingkan dengan tata pemerintahan lainnya. Demokrasi telah ada sejak zaman Yunani Kuno. Presiden Amerika Serikat ke-16, Abraham Lincoln mengatakan demokrasi adalah *government of the people, by the people and for the people*. Mukhtie Fadjar dalam bukunya yang berjudul *Tipe Negara Hukum* mengatakan bahwa sistem pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut bisa dikenal dengan istilah sistem pemerintahan demokrasi.²⁷

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politika yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis

²⁶ Guntoro, makalah tentang *Potensi Media Cetak Lembaga Komunitas sebagai Penyebarluasan Informasi Publik*. Hal 5-6. www.jimly.com. Diakses pada tanggal 22 Februari 2009.

²⁷ A. Mukhtie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang, 2004, hlm 76

lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yg sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.²⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, menyatakan bahwa Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.²⁹

Huntington dalam bukunya *Gelombang Demokratisasi Ketiga* mendefinisikan demokrasi, sebagai suatu bentuk pemerintahan, berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur untuk membentuk pemerintahan.³⁰

²⁸ Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas, <http://id.wikipedia.org>. diakses pada tanggal 20 September 2009

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm 335

³⁰ Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (terjemahan oleh Asril Marjohan), (Judul asli; *Democratization in the Late Twentieth Century*, 1989) (Grafiti, Jakarta, 2001) dikutip dalam *e-book*, Politik Militer Dalam Transisi Demokrasi Indonesia, *Catatan KontraS Paska Perubahan Rezim 1998*, hlm 16. www.ebook-search-engine.com, diakses pada tanggal 24 Mei 2009.

Menurut Merphin Panjaitan, dalam bukunya yang berjudul *Gerakan Warga Negara Menuju Demokrasi*, demokrasi adalah pelebagaan nilai-nilai dasar demokrasi dalam semua aspek kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Di bidang politik nilai-nilai dasar demokrasi dilembagakan dalam struktur, mekanisme dan budaya politik, mekanisme politik dan budaya politik. Pengembangan budaya demokrasi antara lain melalui pemahaman, pendalaman dan pengamalan nilai-nilai dasar dan prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan, nilai dasar tersebut antara lain: kemerdekaan, mandiri dan ikut menentukan, keterbukaan, toleransi dan diskusi, rasional, keanekaragaman dan perdamaian, kemerdekaan berpikir dan beragama, kemerdekaan berkumpul, berserikat dan mengemukakan pendapat, kesederajatan, persaudaraan. Dalam proses penerapan nilai-nilai dasar demokrasi ditemukanlah prinsip-prinsip demokrasi, yaitu: menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, supremasi hukum, pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab, kemerdekaan pers, pemisahan antara negara dan agama, pembagian kekuasaan dan mekanisme *checks and balances*, supremasi sipil terhadap militer, prinsip kesukarelaan, prinsip subsidiaritas, pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah, prinsip penegakan keadilan, pemerintah dipilih oleh yang diperintah dari antara mereka sendiri³¹

F. Transisi Demokrasi

Menurut Andiwidjajanto dkk, dalam bukunya yang berjudul *Transnasionalisasi Masyarakat Sipil*, menyatakan bahwa menjadi suatu negara

³¹ Merphin Panjaitan, *Gerakan Warga Negara Menuju Demokrasi*, Jakarta, Restu Agung, 2001, hlm 21-50

yang demokratis mensyaratkan negara yang bersangkutan melalui suatu tahapan yang disebut tahap transisi demokrasi. Tahapan ini akan dialami oleh negara-negara yang diperintah oleh rezim otoriter, sebagai bentuk untuk mencapai kondisi yang lebih demokratis.

Definisi tentang demokratisasi cenderung telah disepakati dan mengacu kepada karya Samuel Huntington yang memberikan kerangka substantif demokratisasi, yaitu (1) berakhirnya sebuah rezim yang otoriter, (2) adanya proses transisi yang memberikan kesempatan kepada partisipasi publik dan liberalisasi politik menuju pembentukan rezim yang demokratis, dan (3) konsolidasi rezim demokrasi. Proses menuju pembentukan rezim demokratis ini mencakup beberapa tahapan yang dikenal sebagai transisi demokrasi. Para akademisi sepakat bahwa transisi demokrasi adalah tahap awal proses demokratisasi yang ditandai dengan peningkatan partisipasi publik, liberalisasi politik, peningkatan hak sipil, serta implementasi prosedur-prosedur demokrasi dalam ruang publik. Tahap transisi tersebut disetiap negara terjadi melalui beberapa jalur yang berbeda tergantung dari pra kondisi demokrasi yang ada di masing-masing negara. Kajian tahapan demokratisasi ini mencapai kulminasinya dengan diterbitkannya karya Huntington (1991) yang berjudul *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*. Huntington mengungkapkan adanya empat model menuju transisi demokrasi, yaitu (1) jalur *transformation* yang prosesnya diinisiasi oleh elit politik yang sedang berkuasa, (2) jalur *transplacement* yang dilakukan melalui negosiasi politik antara rezim politik pada kekuatan oposisi, (3) jalur *replacement* yang terjadi karena adanya gerakan politik massa yang menuntut perubahan rezim, dan (4) jalur *intervention* yang dilakukan oleh negara lain secara politik,

ekonomi atau operasi militer. Ada tiga model prakondisi demokrasi yang menimbulkan deviasi transisi demokrasi. Prakondisi pertama adalah modernisasi dan kesejahteraan, prakondisi kedua ialah budaya politik dan prakondisi ketiga adalah struktur sosial yang ditandai dengan keberadaan kelompok tertentu dalam masyarakat akademisi, pekerja dan media massa, kelompok menengah dan aktivis masyarakat sipil yang secara konsisten mendukung demokrasi.³²

Linz dan Alfred Stepan melukiskan empat aspek demokratisasi: (1) kualitas hasil yang sudah rampung (aturan-aturan dan institusi-institusi demokrasi khusus yang dipilih di antara sekian banyak pilihan), (2) cara pengambilan keputusan yang menentukan pemilihan aturan-aturan dan institusi-institusi (pakta dan negosiasi versus tindakan sepihak), (3) tipe para pembentuk (*craftsmen*) yang terlibat (aliansi dan koalisi yang dibentuk dalam transisi tersebut), dan (4) penentuan waktu yang dikenakan pada berbagai tugas dan tahap transisi tersebut. Biasanya para pelaku politik dalam masa transisi bisa atau tidak bisa mempunyai kesempatan objektif atau kemampuan subyektif yang mengatasi kesempatan-kesempatan untuk menentukan pilihan-pilihan yang tepat. Tak dapat disangkal, keempat aspek inilah yang akhirnya benar-benar mempengaruhi keberhasilan transisi tersebut.³³

Gerry Van Klinken menyatakan bahwa setidaknya ada empat tahapan politik Indonesia, yaitu: pra-transisi, liberalisasi, transisi demokratis, dan

³² Andiwidjanto dkk, *Transnasionalisasi Masyarakat Sipil*, Fisip UI Press. 2007. Hlm 69-72.

³³ Juan J. Linz and Alfred Stepan, dikutip dalam *Ibid.*, hlm 7

konsolidasi demokrasi. Tahap demokrasi (pematangan) diperkirakan akan mengambil tempat dalam waktu yang lebih panjang.³⁴

G. Masa Transisi Demokrasi di Indonesia

Demokratisasi dan transisi pemerintahan suatu negara ke bentuk yang lebih demokratis menjadi salah satu dari sekian banyak isu populer di tingkat global. Proses transisi demokrasi di suatu negara mampu mengundang perhatian banyak pihak, dan mendorong munculnya gerakan-gerakan sosial sebagai bentuk solidaritas dan empati masyarakat global terhadap isu tersebut. Transisi menuju bentuk pemerintahan yang demokratis dialami oleh negara-negara yang dipimpin oleh rezim otoriter, untuk mencapai ke kondisi yang lebih demokratis. Selama lebih dari 30 tahun Indonesia diperintah oleh rezim Soeharto yang otoriter, rakyat mulai memprotes rezim berkuasa ketika Indonesia terpengaruh oleh krisis ekonomi regional yang terjadi pada dekade 90-an. Salah satu pokok masalah yang dihadapi adalah tidak terpenuhinya dengan baik kebutuhan hak ekonomi masyarakat sehingga membuat rakyat protes terhadap rezim yang berkuasa. Protes tersebut kemudian meluas tidak hanya menuntut pemenuhan kebutuhan ekonomi, namun pada pelaksanaan hak-hak asasi manusia, dan hak politik. Gelombang protes tersebut kemudian berhasil menjatuhkan rezim Soeharto pada bulan Mei 1998. Sejak itu, Indonesia memasuki tahap transisi yang disertai dengan proses

³⁴ Gerry van Klinken, *How a Democratic Deal Might be Struck*, menjelaskan bahwa transisi yang dibagi menjadi empat langkah lainnya, yaitu dari otoriter sistem, transisi, konsolidasi, dan akhirnya pematangan dikutip dalam cuplikan buku*op.cit.*, hal 200. www.google.com. Diakses pada tanggal 24 Mei 2009.

desentralisasi yang menekankan pada otonomi rakyat dan pelaksanaan pemerintahan yang lebih transparan.³⁵

Masa transisi demokrasi juga ditandai dengan semakin mengemukanya wacana tentang penguatan masyarakat sipil, kebebasan berekspresi dan berpendapat semakin mendapat tempat karena model pemerintahan yang terpusat dan dominan telah sama sekali ditolak berganti dengan model pemerintahan demokratis. Banyak pengamat yang mengatakan bahwa demokrasi menjadi pilihan yang cukup ideal untuk membenahi berbagai persoalan hukum, politik, ekonomi, dan budaya yang telah demikian korup. Pasca Soeharto merupakan momen untuk berbenah diri terutama dalam memantapkan demokratisasi agar demokrasi dapat berlangsung sepenuhnya di Indonesia. Semangat melakukan perubahan, mereformasi pemerintahan dan tatanan sosial merupakan bagian dari apa yang disebut sebagai tahap transisi menuju demokrasi. Dalam masa ini perangkat-perangkat demokrasi seperti pengakuan dan penegakan HAM, kebebasan pers, sedikit demi sedikit dipersiapkan menuju konsolidasi, hingga demokrasi sepenuhnya. Tahapan ini bergerak secara linear tapi pasti dimana yang pertama menjadi syarat bagi tahapan yang selanjutnya.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat yang disampaikan oleh Samuel Huntington yang memberikan kerangka substantif demokratisasi, yaitu (1) berakhirnya sebuah rezim yang otoriter, (2) adanya proses transisi yang memberikan kesempatan kepada partisipasi publik dan liberalisasi politik menuju pembentukan rezim yang demokratis, dan (3) konsolidasi rezim demokrasi. Proses menuju pembentukan rezim demokratis ini mencakup beberapa tahapan yang

³⁵ Henk Sculte Nordolt dan Hanneman Samuel *Indonesia After Soeharto: Rethinking Analytical Categories*, dikutip dalam cuplikan buku Transnasionalisasi Masyarakat Sipil, hlm. 2.

dikenal sebagai transisi demokrasi. Para akademisi juga sepakat bahwa transisi demokrasi adalah tahap awal proses demokratisasi yang ditandai dengan peningkatan partisipasi publik, liberalisasi politik, peningkatan hak sipil, serta implementasi prosedur-prosedur demokrasi dalam ruang publik.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini adalah jenis penelitian yuridis normatif (*normatief legal research*). Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Pengkajian dalam penelitian hukum ini difokuskan untuk menemukan karakter produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia, yang meliputi: Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Untuk memperkuat hasil analisis, penelitian ini juga akan menilai karakter produk hukum dari beberapa peraturan pelaksana yang cukup terkait dengan produk hukum pengaturan pers yang diteliti.

B. Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

1. Pendekatan sejarah (*historical approach*), ditujukan untuk mengkaji aspirasi-aspirasi yang berkembang dari masyarakat dalam tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) pengaturan pers, antara lain: RUU tentang Pers, RUU tentang Penyiaran dan RUU tentang Informasi dan Transaksi Elektronik beserta

peraturan pelaksanaannya yang cukup terkait dengan produk hukum pengaturan pers yang dijadikan fokus kajian dalam penelitian.

2. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), ditujukan untuk mengkaji substansi pengaturan pers yang menjadi tema sentral dari berbagai peraturan perundang-undangan yang dijadikan fokus penelitian, yaitu: Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, beserta peraturan pelaksanaannya yang cukup terkait dengan produk hukum pengaturan pers yang dijadikan fokus kajian dalam penelitian.
3. Pendekatan kasus (*case approach*) untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan ini ditujukan untuk menemukan implikasi (dampak) karakter produk hukum pengaturan pers terhadap kemerdekaan pers pada masa transisi demokrasi di Indonesia. Pendekatan kasus dalam penelitian ini digunakan pada:
 - a. Kasus-kasus yang terkait dengan jaminan dan perlindungan hukum terhadap pers, yaitu pemberlakuan sanksi kepada pers, kasus kriminalisasi pers dan pengaduan masyarakat akibat pemberitaan pers.
 - b. Kasus-kasus yang terkait dengan tugas dan fungsi kelembagaan pers yang terbentuk berdasarkan produk hukum pengaturan pers.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum Penelitian

Dalam penelitian hukum (normatif), mempunyai metode tersendiri dibandingkan dengan metode penelitian ilmu-ilmu sosial, hal itu berakibat pula pada jenis datanya. Penelitian hukum yang selalu diawali dengan premis normatif, datanya juga diawali dengan data sekunder, sehingga jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan menggunakan data sekunder. Data sekunder itu sendiri diartikan sebagai data yang diperoleh bukan dari sumbernya secara langsung, tetapi diperoleh dalam bentuk data yang telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu, seperti data dalam literatur, artikel, hasil penelitian yang berbentuk laporan dokumen-dokumen resmi, dan bahan hukum-bahan hukum tertentu.³⁶ Adapun sumber data sekunder dalam penelitian hukum ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang meliputi:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum utama yang dijadikan acuan atau sumber kajian dari penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, serta peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, antara lain sebagai berikut:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik

³⁶ Amiruddin Dkk. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004. hlm 30-32

- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2005 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2005 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2005 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2005 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Peneliti menggunakan ketiga undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya untuk dijadikan fokus kajian dalam penelitian dikarenakan:

- a. Ketiga undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya tersebut cukup terkait dengan substansi pengaturan pers yang menjadi tema sentral penelitian.
- b. Sebagai upaya pemfokusan kajian, peneliti melakukan pembahasan terhadap undang-undang tersebut beserta beberapa peraturan pelaksanaannya dengan mengenyampingkan undang-undang yang lain.

- c. Peneliti juga ingin memfokuskan kajian terhadap produk hukum yang proses pembentukannya berada pada ranah legislatif dan eksekutif, yaitu produk hukum dalam bentuk undang-undang dan peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah.
- d. Analisis Peraturan Pelaksanaan ditujukan untuk memperkuat hasil analisis undang-undang yang dijadikan fokus kajian dalam penelitian.

2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum penunjang yang merupakan penjelasan, penafsiran dan pengembangan dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi:

- a. Literatur pendukung yang berupa dokumen atau bahan hukum, penjelasan undang-undang, literatur, makalah, jurnal ilmiah, data hasil wawancara (pendapat pakar hukum) dan artikel-artikel lepas yang berkaitan dengan pembahasan mengenai tema penelitian.
- b. Artikel-artikel dan berita dari media cetak serta internet
- c. Hasil penelitian terdahulu

3. Sumber Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang digunakan sebagai pelengkap penjelasan, penafsiran dan pengembangan dari bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi:

- a. Kamus
- b. Ensiklopedia.

D. Metode Penelusuran Bahan Hukum Penelitian

Metode penelusuran data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan atas bahan hukum yang diperlukan yang kemudian akan diidentifikasi dan diklasifikasikan untuk menganalisis dan menjawab permasalahan.

Bahan hukum penelitian ini di peroleh dari :

1. Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Perpustakaan Umum Kota Malang
3. Unit Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya.
4. Pusat dokumentasi bagian konsentrasi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
5. Perpustakaan *Rausyan Fekr* Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum Universitas Brawijaya.
6. Pengumpulan artikel dan kliping koran dari media massa.
7. Browsing melalui internet

E. Metode Analisis Bahan Hukum Penelitian

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitis, yaitu metode penelitian dengan menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta hukum berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode deskriptif analitis dalam penelitian ini bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan

akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena terkait pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia secara terperinci dalam rangka menghasilkan rekomendasi untuk keperluan masa yang akan datang.

F. Definisi Konseptual Penelitian

Untuk menghindari kesalahan pemahaman dalam penulisan ini dan memudahkan analisis serta agar didapat suatu pemahaman yang sama maka penulis mengemukakan definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut

1. Pengertian Karakter Produk Hukum

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan karakter produk hukum adalah:

a. Produk Hukum Responsif atau Populistik

Adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, sedangkan rumusnya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.

Ciri-ciri produk hukum yang responsif atau populistik:

- a. Proses pembuatan produk hukum tersebut berlangsung dengan cara yang partisipatif.

- b. Pemberian fungsi hukum sebagai instrumen pelaksana kehendak masyarakat, sehingga hukum harus mencerminkan kebutuhan masyarakat.
- c. Rumusannya rinci, lugas, detail dan tidak multitafsir.

b. Produk Hukum Konservatif/Ortodoks/Elitis

Adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada biasanya lebih bersifat formalitas. Di dalam produk hukum yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat *positivis-instrumentalis* atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja (abstrak), sehingga dapat diinterpretasi oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.³⁷

Ciri-ciri produk hukum konservatif/ortodoks/elitis:

- a. Proses pembuatan produk hukum tidak partisipatif.
- b. Fungsi hukum sebagai legitimasi program penguasa untuk memenuhi visi politik penguasa.
- c. Rumusannya abstrak dan multitafsir.

2. Pengertian Pers

Terdapat dua pengertian mengenai pers, yaitu pers dalam arti kata sempit dan pers dalam arti luas. Pers dalam arti kata sempit yaitu yang menyangkut kegiatan komunikasi yang hanya dilakukan dengan

³⁷ Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media, Yogyakarta. 1999, hlm7-8.

perantara barang cetakan. Sedangkan pers dalam arti kata luas adalah yang menyangkut kegiatan komunikasi baik yang dilakukan dengan media cetak maupun dengan media elektronik seperti radio, televisi maupun internet.³⁸

Dalam penelitian ini, pengertian yang digunakan adalah pers dalam arti luas, sehingga pemaknaan pers tidak hanya terbatas pada kegiatan komunikasi dengan media cetak, namun menyangkut kegiatan komunikasi baik yang dilakukan dengan media cetak maupun dengan media elektronik seperti radio, televisi maupun internet. Hal ini merujuk pada pengertian pers yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

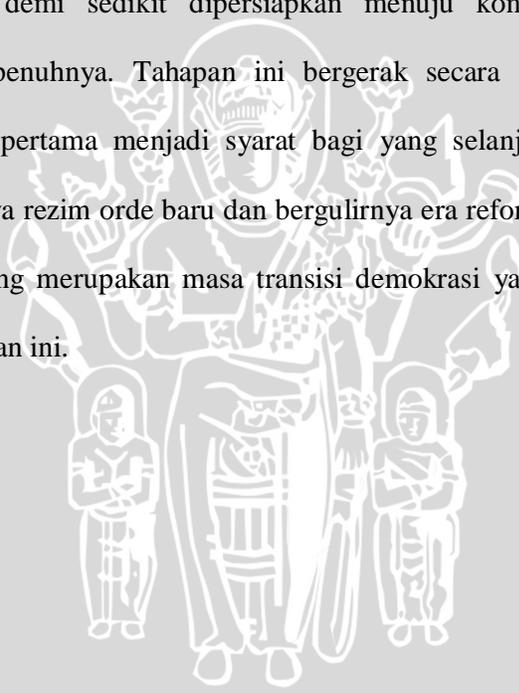
Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia.

3. Pengertian Masa Transisi Demokrasi

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan masa transisi demokrasi adalah masa pembenahan yang dilakukan secara bertahap untuk menjadi negara yang demokratis. Masa tersebut terjadi sejak jatuhnya rezim Soeharto pada bulan Mei 1998. Hal ini ditandai dengan semakin mengemukanya wacana tentang penguatan masyarakat sipil, kebebasan berekspresi dan berpendapat serta adanya penolakan terhadap model pemerintahan yang terpusat dan dominan, menggantinya dengan model pemerintahan yang demokratis. Banyak pengamat yang mengatakan

³⁸ Hikamat Kusumaningrat, *loc.cit.*, hlm19-26.

bahwa demokrasi menjadi pilihan yang cukup ideal untuk membenahi berbagai persoalan hukum, politik, ekonomi, dan budaya yang telah demikian korup. Pasca Soeharto merupakan momen untuk berbenah diri terutama dalam memantapkan demokratisasi agar dapat berlangsung sepenuhnya di Indonesia. Semangat melakukan perubahan, mereformasi pemerintahan dan tatanan sosial merupakan bagian dari apa yang disebut sebagai tahap transisi menuju demokrasi. Dalam masa ini perangkat-perangkat demokrasi seperti pengakuan dan penegakan HAM, kebebasan pers, sedikit demi sedikit dipersiapkan menuju konsolidasi, hingga demokrasi sepenuhnya. Tahapan ini bergerak secara linear tapi pasti dimana yang pertama menjadi syarat bagi yang selanjutnya. Sehingga sejak runtuhnya rezim orde baru dan bergulirnya era reformasi tahun 1998 hingga sekarang merupakan masa transisi demokrasi yang dimaksudkan dalam penelitian ini.



BAB IV

KARAKTER PRODUK HUKUM PENGATURAN PERS DALAM MASA TRANSISI DEMOKRASI DI INDONESIA

A. Karakter Produk Hukum yang Mengatur tentang Pers dalam Masa Transisi Demokrasi di Indonesia

Dalam suatu pemerintahan yang demokratis, rakyat diposisikan sebagai figur yang sangat penting, karena rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi, sehingga untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, negara diharuskan memberikan jaminan hak asasi kepada masyarakat. Di Indonesia, jaminan terhadap hak asasi manusia diatur dalam BAB XA UUD 1945 setelah amandemen, dalam ketentuan BAB XA Pasal 28 huruf A sampai dengan huruf J UUD 1945 setelah amandemen tersebut terdapat sebanyak 10 pasal 24 ayat yang mengatur prinsip-prinsip penting tentang nilai dan prinsip kemanusiaan.³⁹

Demokrasi sebagai dasar hidup berbangsa pada umumnya memberikan pengertian bahwa adanya kesempatan bagi rakyat untuk ikut memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan pemerintah, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupannya. Dengan kata lain dalam suatu negara demokrasi terdapat kebebasan-kebebasan masyarakat untuk berpartisipasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

³⁹ Lihat ketentuan Pasal 28 Huruf A sampai dengan Huruf J Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen.

Agar masyarakat dapat berperan serta dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, maka perlu adanya sarana atau media yang akan digunakan dalam partisipasi tersebut. Salah satu sarana yang dapat digunakan masyarakat dalam proses partisipasi adalah pers. Dalam proses demokratisasi faktor komunikasi dan media massa mempunyai arti yang cukup penting, yaitu berfungsi sebagai alat penyebaran informasi dan kontrol sosial. Pers merupakan media komunikasi antar pelaku pembangunan demokrasi dan sarana penyampaian informasi dari pemerintah kepada masyarakat maupun dari masyarakat kepada pemerintah secara dua arah. Komunikasi ini diharapkan menimbulkan pengetahuan, pengertian, persamaan persepsi dan partisipasi masyarakat, sehingga demokrasi dapat terlaksana dalam kehidupan bernegara.

Sebagai lembaga sosial, pers berkewajiban membentuk kesamaan kepentingan antara masyarakat dan negara, sehingga wajar sekali apabila pers berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan kepentingan pemerintah dan masyarakat. Untuk itu, dalam hal pengaturan pers, diperlukan suatu karakteristik produk hukum yang responsif agar pers dapat berjalan sesuai dengan fungsinya dan dapat diterima oleh masyarakat. Penelitian hukum ini akan menganalisis dan menemukan karakteristik produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia. Dalam rangka menganalisis dan menemukan karakteristik produk hukum tersebut, Mahfud MD mengklasifikasikan karakteristik produk hukum menjadi dua macam, yaitu karakter produk hukum responsif/populistik dan karakter produk hukum konservatif/ortodoks/elitis. Suatu produk hukum yang responsif harus mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu

mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, hukum juga berfungsi untuk memenuhi kebutuhan kepentingan individu dan masyarakat, serta penafsiran atau interpretasi hukum dilakukan oleh yudikatif, rumusan dari hukum responsif ini cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.

Produk Hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Jika prosedur seperti itu ada biasanya lebih bersifat formalitas. Di dalam produk hukum yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja (abstrak), sehingga dapat diinterpretasi oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.⁴⁰

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwasannya karakteristik suatu produk hukum dapat ditentukan dengan indikator-indikator sebagai berikut:

1. Proses Pembuatan Produk Hukum

Produk hukum yang berkarakter responsif/populistik proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu,

⁴⁰ Moh. Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media, Yogyakarta. 1999, hlm7-8.

ataupun kelompok masyarakat. Sedangkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks/elitis pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh, jika prosedur seperti itu ada biasanya lebih bersifat formalitas, lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

2. Pemberian Fungsi Hukum

Produk hukum yang berkarakter responsif/populistik harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat, produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya. Sehingga fungsi hukum bisa menjadi nilai yang telah terkristal dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks/elitis, hukum diberi fungsi dengan sifat *positivis-instrumentalis* atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah.

3. Penafsiran Hukum

Dilihat dari segi penafsiran produk hukum yang berkarakter responsif/populistik tersebut biasanya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksana dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal yang bersifat teknis, bukan dalam sifat pengaturan yang bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya. Hukum responsif ini cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi

berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks/elitis rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja (abstrak), sehingga dapat diinterpretasi oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

Produk hukum pengaturan pers pada masa transisi demokrasi di Indonesia yang akan diteliti antara lain meliputi : Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik beserta peraturan pelaksanaannya yang cukup terkait dengan tema penelitian. Dibawah ini adalah karakteristik produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

1.1 Proses Pembuatan Produk Hukum

Bergulirnya era reformasi telah membawa bangsa Indonesia ke dalam era baru yang menuntut banyak perubahan dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis dengan menggunakan kemerdekaan pers sebagai salah satu pilarnya. Semangat pembaharuan kemerdekaan pers sebenarnya sudah di mulai pada era-era sebelumnya, yaitu ingin mengganti berbagai produk hukum pengaturan pers yang bersifat represif ke arah responsif, namun dalam pelaksanaannya ternyata hal tersebut hanya sebuah janji-janji politik dari penguasa di awal pemerintahannya. Proses pembuatan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers tentu saja diwarnai dengan banyaknya

aspirasi dari masyarakat yang menuntut kemerdekaan pers, karena semasa orde baru, kemerdekaan pers benar-benar sudah terbelenggu, hal tersebut ditandai dengan adanya pembredelan, penyensoran dan keharusan setiap penerbitan pers memiliki Surat Izin Penerbitan Pers (SIUPP) yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1982 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967 yang berbunyi:

Setiap penerbitan pers yang diselenggarakan oleh perusahaan pers memerlukan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers selanjutnya disingkat SIUPP yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Ketentuan-ketentuan tentang SIUPP akan diatur oleh pemerintah setelah mendengar pertimbangan Dewan Pers.

Di era reformasi, masyarakat menuntut agar pemerintah benar-benar menjamin kemerdekaan pers, tuntutan dan aspirasi masyarakat tersebut dapat dilihat dari berbagai pemberitaan yang berkembang pada saat pembuatan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Pada saat proses pembuatan, aspirasi dari masyarakat muncul ketika Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS) menggelar diskusi dengan masyarakat pers dan para pakar pada 23 Oktober 1999. Setelah menggelar diskusi dengan masyarakat, kemudian SPS merumuskan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pers sendiri. Dalam RUU tersebut, SPS dan masyarakat menuntut agar Undang-Undang Pers:

1. Memberikan jaminan kemerdekaan pers;
2. Memberikan perlindungan terhadap wartawan;
3. Meniadakan intervensi pemerintah terhadap pers;

4. Meminimalkan ketentuan sanksi, yaitu penggunaan hukuman denda bagi wartawan jika pemberitaannya mengandung permusuhan, kebencian, dan fitnah, serta hukuman pidana kurungan atau penjara khusus untuk pemberitaan yang menghina suku, agama, ras, dan antar-golongan (SARA);
5. Menghapuskan “cek kosong”⁴¹ kemerdekaan pers, dalam artian menghapuskan pasal-pasal yang dalam pelaksanaannya masih membutuhkan peraturan pelaksana yang pada nantinya dikhawatirkan akan menjadi “cek kosong” bagi kemerdekaan pers.⁴²

Setelah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers diundangkan pada tanggal 23 September 1999, ternyata aspirasi masyarakat banyak yang dimasukkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Ketentuan-ketentuan tersebut antara lain termuat dalam pasal-pasal berikut di bawah ini:

1. Pengaturan jaminan kemerdekaan pers, terdapat dalam Ketentuan Menimbang huruf a, Pasal 4 ayat (1) dan (2), dan Pasal 4 ayat (2) *juncto* Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi:
Konsideran menimbang huruf a:

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

⁴¹ Cek kosong merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan ketakutan masyarakat bahwa undang-undang pers yang akan dibentuk sama dengan UU Pokok Pers tahun 1982. Dalam UU Pokok Pers tahun 1982, meskipun disebutkan pemerintah tidak bisa membredel penerbitan pers. Tetapi pada kenyataannya, melalui peraturan menteri, surat izin penerbitan pers (SIUPP) bisa dibatalkan

⁴² Gabriel Sugrahetty dan Ahmad Fuadi, artikel yang berjudul *Masih Ada Cek Kosong di Ruu Pers*, <http://majalah.tempointeraktif.com>. Diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

pendapat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 harus dijamin.

Pasal 4 Ayat (1), berbunyi:

“Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara”.

Pasal 4 ayat (2), berbunyi:

“Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran”.

Pasal 18 ayat (1), berbunyi:

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).

2. Pengaturan perlindungan terhadap wartawan, terdapat dalam ketentuan Pasal 8, yang berbunyi: “Dalam melaksanakan profesinya wartawan mendapat perlindungan hukum”.
3. Pengaturan peniadaan intervensi pemerintah terhadap pers, terdapat dalam ketentuan konsideran menimbang huruf c dan Pasal 15 ayat (3), (4) dan (5), yang berbunyi:

Konsideran menimbang huruf c, berbunyi:

Bahwa pers nasional sebagai wahana komunikasi massa, penyebar informasi, dan pembentuk opini harus dapat melaksanakan asas, fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya dengan sebaik-baiknya berdasarkan kemerdekaan pers yang profesional, sehingga harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun.

Pasal 15 ayat (3), berbunyi:

Anggota Dewan Pers terdiri dari :

- a. wartawan yang dipilih oleh organisasi wartawan
- b. pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers

- c. tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers

Pasal 15 ayat (4), berbunyi:

“Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pers dipilih dari dan oleh anggota”.

Pasal 15 ayat (5), berbunyi:

“Keanggotaan Dewan Pers sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) pasal ini ditetapkan dengan keputusan Presiden”.

Keanggotaan Dewan Pers meniadakan unsur pemerintah, yaitu: tiga orang dari pengusaha, tiga orang dari jurnalis, serta tiga orang dari kalangan masyarakat yang dipilih oleh pengusaha pers dan wartawan.

4. Pengaturan ketentuan sanksi, diatur sesuai dengan keinginan dari masyarakat, yaitu meniadakan sanksi pidana kurungan atau penjara bagi perusahaan pers. Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan (3), yang berbunyi:

Pasal 18 Ayat (2), berbunyi:

Perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 13 dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah).

Pasal 18 Ayat (3), berbunyi:

Perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 12 dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (Seratus juta rupiah).

5. Tidak ada satupun pasal dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yang membutuhkan peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (Perpres), apalagi Peraturan Menteri (Permen, dalam hal ini Permenkominfo). Dengan kata lain Undang-

Undang ini menghapuskan kekhawatiran masyarakat akan adanya bentuk intervensi dari pemerintah seperti yang pernah terjadi pada era orde baru.

Dari deskripsi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa proses pembuatan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers bersifat partisipatif, karena sangat mengakomodir aspirasi dari masyarakat dan memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut andil dalam proses pembuatan produk hukum. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5
Perbandingan RUU Pers dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

Aspirasi masyarakat yang diusulkan dalam Rancangan Undang-Undang Pers	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
Jaminan kemerdekaan pers	Diatur dalam: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketentuan menimbang huruf a, dan 2. Pasal 4 Ayat (1) dan (2) 3. Pasal 4 ayat (2) <i>juncto</i> Pasal 18 ayat (1)
Perlindungan terhadap wartawan	Diatur dalam: Pasal 8
Meniadakan intervensi pemerintah terhadap pers	Diatur dalam: <ol style="list-style-type: none"> 1. Konsideran Menimbang huruf c 2. Pasal 15 ayat (3), (4) dan (5)
Meminimalkan ketentuan sanksi	Diatur dalam: Pasal 18 ayat (2) dan (3)
Menghapuskan “cek kosong” kemerdekaan pers	Tidak ada pengaturan yang membutuhkan peraturan pelaksana yang berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (Perpres), apalagi Peraturan Menteri (Permen, dalam hal ini Permenkominfo).

Selain itu, pengaturan keikutsertaan masyarakat dalam menentukan kebijakan negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara yang Bersih. Dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (1) huruf a, b dan c yang berbunyi:

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dilaksanakan dalam bentuk:

- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara;
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dan penyelenggara Negara;
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara.

Dalam Pasal 44 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi

Manusia disebutkan bahwa:

Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.

Pasal 2 ayat (1), berbunyi:

Setiap warga negara, secara perorangan atau kelompok, bebas menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab berdemokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 5, berbunyi:

Warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum berhak untuk :

- a. mengeluarkan pikiran secara bebas
- b. memperoleh perlindungan hukum

Meskipun tidak terdapat aturan yang menyatakan bahwa masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam pembahasan suatu peraturan-perundang-undangan, namun dari beberapa landasan yuridis di atas, masyarakat mempunyai hak untuk menyampaikan pendapatnya kepada pembuat kebijakan, sehingga hak

untuk berperan serta dapat digunakan masyarakat untuk menyatakan pendapatnya dalam proses pembuatan Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 Tentang Pers.

1.2 Pemberian Fungsi Hukum

Suatu hukum yang responsif, harus diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, bukan kehendak penguasa, sehingga hukum dapat berfungsi sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh masyarakat. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers substansi pengaturannya harus dapat mencerminkan kehendak dari masyarakat, dengan perwujudan substansi yang memberikan jaminan kemerdekaan dan perlindungan terhadap pers, serta penghapusan intervensi pemerintah yang dikhawatirkan dapat membelenggu kemerdekaan pers seperti era orde baru. Pemberian fungsi hukum yang sesuai dengan kehendak masyarakat pada nantinya diharapkan dapat mewujudkan dan mengembangkan kemerdekaan pers.

Pemberian fungsi hukum dapat dilihat dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, yang menyebutkan bahwa setidak-tidaknya latar belakang pembentukan Undang-Undang Pers adalah sebagai berikut:

1. Pengakuan pentingnya jaminan kemerdekaan untuk mengeluarkan pikiran dan pendapat dalam rangka menciptakan masyarakat yang demokratis sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945;
2. Pengakuan bahwa kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat merupakan unsur penting dalam menciptakan negara yang demokratis.
3. Pengakuan bahwa kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki;

4. Jaminan pers terbebas dari tekanan penguasa, ada pelarangan intervensi pemerintah terhadap pers dan adanya perlindungan hukum terhadap pers;
5. Penekanan fungsi pers sebagai alat *control social*, yang diharapkan dapat mewujudkan masyarakat yang tertib;
6. Penjaminan sudah tidak ada lagi pembredelan dan pencabutan SIUPP.

Dasar-dasar pertimbangan tersebut merupakan wujud dari pemberian rasa keadilan dan pemenuhan kehendak masyarakat, sekaligus juga memberikan jaminan kemerdekaan pers sesuai amanat dari Pasal 28F Undang-Undang 1945 setelah amandemen. UU Pers tahun 1999 telah menghidupkan kembali isi Pasal 28 UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu tentang pentingnya kemerdekaan pers yang terkubur melalui TAP MPR Nomor IV/1978 dan UU Nomor 21 Tahun 1982 pada masa orde baru. Perwujudan rasa keadilan bagi masyarakat merupakan salah satu asas yang ingin diwujudkan dalam undang-undang ini. pemberian fungsi hukum tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 2 UU Pers yang menyebutkan bahwa kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum.

Produk hukum era reformasi ini menghasilkan perubahan penting dalam menemukan kemerdekaan pers, karena sekitar hampir dua puluh delapan tahun, pers nasional didera pembelengguan kemerdekaan pers oleh orde baru. Dikatakan sebagai perubahan penting bagi kemerdekaan pers karena Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers menghapus semua ketentuan-ketentuan yang membelenggu kemerdekaan pers, seperti penyensoran, pembredelan atau pelarangan terbit. Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 4, Pasal 9 dan Pasal 4 ayat 2 *Juncto* Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Pers Tahun 1999 yang berbunyi:

Pasal 4, berbunyi:

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 menyebarkan gagasan dan informasi.
4. Dalam mempertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai Hak Tolak.

Pasal 8, berbunyi:

“Dalam melaksanakan profesinya wartawan mendapat perlindungan hukum”.

Pasal 9, berbunyi:

1. Setiap warga negara Indonesia dan negara berhak mendirikan perusahaan pers.
2. Setiap perusahaan pers harus berbentuk badan hukum Indonesia

Pasal 4 ayat 2 *juncto* Pasal 18 ayat 1, berbunyi:

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).

Ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Undang-Undang Pers benar-benar telah memberikan kemerdekaan pers tanpa syarat. Tuntutan masyarakat telah diakomodir oleh undang-undang tersebut. Selain itu, pengaturan pembentukan Dewan Pers yang bersifat independen seperti yang diamanatkan dalam Pasal 15 Ayat (1) sampai dengan Ayat (7), telah memberikan suatu peluang dalam menciptakan kemandirian kehidupan pers nasional. Lahirnya kelembagaan Dewan Pers diharapkan dapat mengembangkan kemerdekaan pers serta dapat meningkatkan kemandirian kehidupan pers nasional.

Meskipun dalam pasal 18 ayat 2 dan 3 diatur mengenai sanksi pidana pers berupa denda bagi perusahaan pers yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 13 Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 12,⁴³ namun hal tersebut masih bisa ditolerir, karena memang diperlukan suatu pembatasan-pembatasan terhadap kemerdekaan pers agar tidak terjadi kebablasan pers. Ketentuan pidana terhadap ketentuan pasal tersebut juga sesuai dengan ketentuan pembatasan-pembatasan terhadap kemerdekaan pers yang terdapat dalam *Convention on the Freedom of Information* tahun 1985 di Roma, yaitu apabila pemberitaan pers yang secara substansial memuat:

- a. Keamanan nasional dan ketertiban umum.
- b. Pidana terhadap hasutan untuk menimbulkan kebencian rasa tau agama.
- c. Hasutan untuk melakukan kekerasan dan kejahatan.
- d. Serangan terhadap pendiri agama yang menimbulkan pelanggaran terhadap delik "*blasphemy*".
- e. Kesehatan dan moral.
- f. Hak-hak, kehormatan dan nama baik seseorang, yang umumnya memuat delik penghinaan.
- g. Menyangkut delik-delik yang bersangkutan dengan pengadilan, kemudian merupakan bentuk dari "*contempt of court*".⁴⁴

Sanksi pidana dalam bentuk denda juga mencerminkan bahwa Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers menghilangkan paradigma penggunaan hukum pidana terhadap pers, sehingga pemberian fungsi hukum sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat.

⁴³ Lihat ketentuan pasal Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 13 Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 12. Pasal-pasal yang di dalamnya mengatur tentang hal-hal yang tidak boleh dilanggar oleh pers (pembatasan-pembatasan kemerdekaan pers)

⁴⁴ Indriyanto Seno Adji. *Hukum dan Kebebasan Pers*. Diadit Media. Jakarta. 2008. Hlm 59

Tabel 6
Pemberian Fungsi Hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999
tentang Pers

Ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan kehendak masyarakat	Ketentuan-ketentuan yang tidak sesuai dengan kehendak masyarakat
<ul style="list-style-type: none"> • Konsideran huruf a sampai dengan huruf e tentang jaminan kemerdekaan dan fungsi pers. • Pasal 2 tentang pengakuan kemerdekaan pers. • Pasal 4 tentang jaminan kemerdekaan pers dan penghapusan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran. • Pasal 8 tentang perlindungan hukum bagi praktisi pers (wartawan) • Pasal 9 tentang jaminan dalam mendirikan perusahaan pers. • Pasal 15 ayat 1 sampai dengan ayat 7 tentang Dewan Pers sebagai upaya kemandirian pers. • Pasal 4 ayat 2 <i>juncto</i> Pasal 18 ayat 1 tentang perlindungan hukum bagi pers. 	<p>Pasal 18 ayat 2 dan 3, namun ketentuan tersebut masih dapat ditolerir, karena sesuai dengan pembatasan-pembatasan universal kemerdekaan pers.</p>

1.3 Penafsiran Hukum

Dalam rumusan sebuah undang-undang yang responsif, harus rinci, detail dan tidak multitafsir, sehingga tidak membuka peluang untuk diinterpretasikan berdasarkan kehendak penguasa. Dalam perkembangannya, penerapan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers dalam kehidupan bermasyarakat ternyata masih mendapatkan ganjalan, salah satunya adalah tidak jelas dan rincinya ketentuan yang mengatur mengenai pencemaran nama baik dan fitnah, sehingga mengakibatkan adanya interpretasi yang berbeda terhadap penggunaan

mekanisme pemidanaan bagi pers terkait kasus pencemaran nama baik. Pasal yang abstrak dan memberikan celah untuk diinterpretasikan berbeda, antara lain terdapat dalam:

1. Pasal 5 ayat 1 yang berbunyi, “Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah”
2. Ketentuan penjelasan pasal 12, yang berbunyi, “Sepanjang menyangkut pertanggungjawaban pidana menganut ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Frase yang terdapat dalam ketentuan tersebut memberikan peluang untuk menjerat pers ke dalam hukum pidana, dikarenakan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers tidak rinci membahas mengenai pencemaran nama baik dan fitnah. Sedangkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia (KUHP) mengaturnya secara detail. Ketentuan mengenai asas praduga tak bersalah yang lebih dihubungkan dengan pencemaran nama baik dan fitnah, kemudian ditambah penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Pers yang berbunyi: “Hal yang berkenaan dengan tindak pidana mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku”. Ketentuan tersebut tentu saja memberikan peluang penginterpretasian berbeda mengenai penggunaan dasar penyelesaian kasus sengketa pers di dalam masyarakat. Pengaturan mengenai pencemaran nama baik dalam hukum pidana diatur secara rinci dalam Bab XVI KUHP tentang Penghinaan yang terdiri dari Pasal 310-321, antara lain: Pasal 310 tentang Pencemaran, Pasal 311 tentang Fitnah, Pasal 315 tentang Penghinaan Ringan, Pasal 317 tentang Pengaduan Fitnah, Pasal 318 tentang Persangkaan Palsu, Pasal

320 tentang Pencemaran Nama Baik Orang Mati, Pasal 321 tentang Pencemaran Nama Baik Orang Mati Dengan Tulisan Atau Gambar. Sehingga dalam penyelesaian kasus yang terkait dengan pencemaran nama baik oleh pihak pers lebih condong menggunakan pasal-pasal yang terdapat dalam KUHP.

Akibat adanya rumusan Pasal 5 ayat 1 yang terkait dengan pencemaran nama baik dan fitnah yang tidak diatur secara rinci dalam UU Pers tahun 1999, mekanisme pemidanaan dalam UU Pers bagi pers yang terjerat kasus pencemaran nama baik ataupun fitnah masih belum bisa diterapkan secara maksimal. Beberapa kasus yang terjadi terkait ketentuan yang multitafsir tersebut antara lain:

- a. Kasus Risang Bima Wijaya, Mantan Pemimpin Umum dan Wartawan Harian Radar Yogya, karena pemberitaan mengenai kasus pelecehan seksual oleh Soemadi M Wonohito (Direktur Utama Harian Kedaulatan Rakyat) terhadap karyawannya yang dilakukan oleh Harian Radar Yogya, telah dijatuhi vonis oleh Mahkamah Agung dalam putusannya yang bernomor 1374 K/pid/2005, pada tanggal 13 Januari 2006 yang menolak permohonan kasasi dari Risang Bima Wijaya dan sekaligus menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta dengan nomor 21/Pid/2005/PTY yang menghukum Risang Bima Wijaya dengan pidana penjara selama 6 bulan karena terbukti melakukan tindak pidana “Menista dengan tulisan, secara berlanjut” sebagaimana diatur dalam Pasal 310 ayat (2) KUHP *jo* Pasal 64 ayat (1) KUHP.
- b. Kasus pencemaran nama baik pengusaha Tomy Winata lewat pemberitaan majalah Tempo edisi Maret 2003 berjudul ‘Ada Tomy di Tenabang?’. Dalam kasus tersebut Majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat

mengabulkan gugatan pengusaha Tomy Winata terhadap perusahaan dan orang-orang Tempo. Para tergugat diwajibkan membayar uang paksa (*dwangsom*) sebesar Rp300 ribu per hari apabila lalai melaksanakan putusan. Para tergugat juga diwajibkan menyatakan permintaan maaf di tiga koran yaitu *Media Indonesia*, *Koran Tempo* dan *Warta Kota*. Permintaan yang sama harus dimuat di majalah *Tempo* sepanjang setengah halaman selama tiga hari berturut-turut.⁴⁵

- c. Setelah Kasus pencemaran nama baik pengusaha Tomy Winata lewat pemberitaan majalah Tempo edisi Maret 2003 berjudul ‘Ada Tomy di Tenabang?’ diajukan Kasasi ke Mahkamah Agung (MA), MA mengeluarkan putusan dengan nomor 1608 K/PID/2005 yang membebaskan Bambang Harymurti (Majalah Tempo) dari dakwaan.⁴⁶
- d. Kasus peradilan mantan kontributor Metro TV Upi Asmaradhana di Pengadilan Negeri Makassar, yang dituduh melakukan kejahatan Pasal 311, 317, 207 Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia, menyusul pertentangannya melawan mantan Kapolda Sulselbar Irjen Polisi Sisno Adiwino. Ketiga pasal KUHP itu menempatkan Upi Asmaradhana sebagai terdakwa perkara pencemaran nama baik, memfitnah dengan tulisan, dan menghina penguasa umum, dengan ancaman hukuman maksimum 4 tahun penjara.⁴⁷

⁴⁵ Hukum Online, artikel *Tempo Kembali Kalah Lawan Tomy Winata*, <http://hukumonline.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

⁴⁶ Anggara, artikel *Kemerdekaan Pers dan Pencemaran Nama Baik (Catatan Dalam Kasus Risang Bima Wijaya)*, <http://anggara.org>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

⁴⁷ Eko Maryadi, Artikel *Beda Pendapat Tak Perlu Diadili*, <http://www.tribun-timur.com>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2009.

Dari analisa diatas, proses pembuatan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers dilakukan dengan cara yang partisipatif dan secara substansial mencerminkan kebutuhan dan kehendak masyarakat. Meskipun masih terdapat ketentuan yang masih menimbulkan interpretasi yang berbeda (multitafsir), namun ketentuan tersebut tidak membuka ruang ataupun celah bagi pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap kemerdekaan pers. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengaturan pers dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers berkarakteristik responsif/populistik.

Tabel 7
Karakteristik Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

Indikator	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
Proses Pembuatan	Partisipatif, karena dalam proses pembuatan Undang-Undang, legislatif menerima aspirasi-aspirasi masyarakat dengan memasukkan aspirasi-aspirasi tersebut di dalam Undang-Undang Pers Tahun 1999.
Pemberian Fungsi Hukum	Sesuai kehendak masyarakat, karena memberikan perlindungan dan jaminan terhadap kemerdekaan pers. Ketentuan sanksi yang dikenakan kepada pers juga cukup ringan, yaitu berupa pidana denda.
Rumusan Undang-Undang	Ketentuan mengenai pencemaran nama baik dan fitnah masih belum diatur secara rinci dan multitafsir, sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda dalam penyelesaian sengketa pers. Namun tidak membuka peluang kepada pemerintah untuk menafsirkan sesuai kehendaknya.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran beserta Peraturan Pelaksanaannya

2.1 Proses Pembuatan Produk Hukum

Setelah menghasilkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, pada tahun 2002, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 tentang Penyiaran. Perdebatan panjang muncul ketika DPR membentuk peraturan di bidang penyiaran ini. Elemen-elemen masyarakat yang tergabung dalam Komunitas Penyiaran Indonesia (KPI) mengeluarkan sikap dan meminta pemerintah bersama DPR meninjau sejumlah pasal yang ada dalam draft RUU yang dinilai sangat represif dan bermuatan otoriter. Leo Batubara, salah satu juru bicara KPI yang mewakili unsur Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) melihat adanya sejumlah pasal kontroversial yang jika diloloskan akan membelenggu dunia penyiaran dari nilai-nilai demokratis. Pemerintah juga mengusulkan agar pengesahan Rancangan Undang-Undang Penyiaran yang semula direncanakan 23 September 2002 ditunda sampai bulan Oktober 2002. Penundaan itu dimaksudkan agar dilakukan sosialisasi terhadap RUU tersebut sebelum disahkan.⁴⁸ Praktisi Hukum Todung Mulya Lubis mengatakan bahwa hampir sebagian besar materi RUU Penyiaran tidak hanya berpotensi memasung kemerdekaan memperoleh informasi, kemerdekaan menyampaikan pendapat, kemerdekaan berkreasi, bahkan kemerdekaan berusaha pun tidak dipedulikan, yang mengemuka justru pelarangan-pelarangan, ancaman-ancaman, hingga

⁴⁸ Jones, artikel *RUU Penyiaran Nasibmu Kini ...* .Harian Umum Pelita, <http://www.pelita.or.id>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

pembatasan-pembatasan, dan terbukannya peluang untuk melakukan pemerasan-pemerasan.⁴⁹

Perdebatan-perdebatan muncul terkait dengan substansi yang akan diatur dalam UU Penyiaran, masyarakat menganggap bahwa substansi yang ada dalam RUU Penyiaran akan membelenggu kemerdekaan pers di Indonesia, kemudian masyarakat menolak beberapa poin yang terdapat dalam RUU dan mengajukan beberapa tuntutan yang terkait dengan regulasi penyiaran, tuntutan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Leo Batubara, salah satu juru bicara Komunitas Penyiaran Indonesia (KPI) yang mewakili unsur Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) melihat adanya sejumlah pasal kontroversial yang jika diloloskan akan membelenggu dunia penyiaran dari nilai-nilai demokratis. Diantaranya Pasal 16 yang melarang monopoli dan kepemilikan silang, serta Pasal 22 yang menyebut tentang KPI, hanya berfungsi sebagai rekomendator. Sedangkan peran pemerintah, dalam hal ini Departemen Perhubungan dan Kementerian Informasi dan Komunikasi tetap sebagai pengatur jalannya siaran. Hal ini justru menghilangkan esensi persoalan informasi yang seharusnya ditangani oleh masyarakat, bukan oleh pemerintah. Lebih jauh Leo juga menyinggung tentang pasal-pasal yang berisi sanksi yang dinilai tidak realistis. Menurut Leo, dalam draft yang dia terima, ada 21 pasal dari 60 pasal yang mengatur sanksi dan hukuman. Ini menandakan bahwa RUU penyiaran lebih represif.⁵⁰

⁴⁹ Eddy Soetjipto, artikel berita di Media Indonesia *RUU Penyiaran Harus Ditolak*, terbit Rabu, 2 Oktober 2002, <http://www.polarhome.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

⁵⁰ *Ibid.*,

2. Menolak pasal tentang pengembangan lembaga penyiaran dengan pola jaringan, alasannya jika RUU ini diterima, tidak akan ada televisi nasional kecuali TVRI. Stasiun-stasiun televisi swasta bisa melakukan siaran nasional, tetapi harus menggunakan pola jaringan, dengan memanfaatkan televisi-televisi daerah. Kalau keberatan dengan pola kerjasama dengan stasiun televisi daerah, stasiun televisi harus mendirikan anak-anak perusahaan dengan melibatkan investor lokal, hanya untuk usaha memancarkan siaran stasiun televisi tersebut.⁵¹

3. Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) menyatakan menolak pembatasan siaran iklan sebesar 15 persen yang materinya wajib memakai sumber daya dalam negeri.⁵²

Setelah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran diundangkan pada tanggal 28 Desember 2002, ternyata banyak tuntutan dan aspirasi dari masyarakat yang tidak dihiraukan dan dipertimbangkan oleh pembuat undang-undang (legislatif), sehingga beberapa ketentuan-ketentuan dalam RUU penyiaran yang ditolak oleh masyarakat tetap disahkan menjadi pasal-pasal dalam Undang-Undang Penyiaran, ketentuan tersebut dapat dilihat dalam pasal-pasal berikut ini:

1. Ketentuan kepemilikan silang, terdapat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang berbunyi:

Kepemilikan silang antara Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio dan Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran televisi, antara

⁵¹ *Ibid*

⁵² Tim Liputan 6 SCTV, Berita di Liputan 6 SCTV "Organisasi Penyiaran Memprotes RUU Penyiaran" terbit tanggal 22 Februari 2001, <http://berita.liputan6.com>. Diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Lembaga Penyiaran Swasta dan perusahaan media cetak, serta antara Lembaga Penyiaran Swasta dan lembaga penyiaran swasta jasa penyiaran lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, dibatasi.

2. Pengaturan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) terdapat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) dan (4), Pasal 8 ayat (2) serta ketentuan Pasal 10 ayat (2) dan (3), namun dalam ketentuan tersebut, peran pemerintah dalam hal ini Departemen Perhubungan dan Kementerian Informasi dan Komunikasi dihilangkan, sehingga Komisi Penyiaran bersifat independen. Ketentuan yang terkait dengan KPI adalah sebagai berikut:

Ketentuan Pasal 7 ayat (2), berbunyi:

“KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran”.

Ketentuan Pasal 7 ayat (4), berbunyi:

Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Ketentuan Pasal 8 ayat (2), berbunyi:

Dalam menjalankan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), KPI mempunyai wewenang:

- a. menetapkan standar program siaran
- b. menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran
- c. mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran
- d. memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran
- e. melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Ketentuan Pasal 10 ayat (2), berbunyi:

Anggota KPI Pusat dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan KPI Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atas usul masyarakat melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka.

Ketentuan Pasal 10 ayat (3), berbunyi:

Anggota KPI Pusat secara administratif ditetapkan oleh Presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan anggota KPI Daerah secara administratif ditetapkan oleh Gubernur atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

3. Ketentuan sanksi terdapat dalam ketentuan Pasal 57, yang berbunyi:

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk penyiaran radio dan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) untuk penyiaran televisi, setiap orang yang:

- a. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (3)
- b. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2)
- c. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1)
- d. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (5)
- e. melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (6).

4. Ketentuan mengenai pengembangan lembaga penyiaran dengan pola jaringan terdapat dalam ketentuan Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang

Penyiaran, yang berbunyi:

Dalam sistem penyiaran nasional terdapat lembaga penyiaran dan pola jaringan yang adil dan terpadu yang dikembangkan dengan membentuk stasiun jaringan dan stasiun lokal.

5. Pembatasan siaran iklan, terdapat dalam ketentuan Pasal 46 ayat (8), (9) dan (11), yang berbunyi:

Ketentuan Pasal 46 ayat (8), berbunyi:

Waktu siaran iklan niaga untuk Lembaga Penyiaran Swasta paling banyak 20% (dua puluh per seratus), sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling banyak 15% (lima belas per seratus) dari seluruh waktu siaran.

Ketentuan Pasal 46 ayat (9), berbunyi:

Waktu siaran iklan layanan masyarakat untuk Lembaga Penyiaran Swasta paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari siaran iklan niaga, sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Publik paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) dari siaran iklannya.

Ketentuan Pasal 46 ayat (11), berbunyi:

Materi siaran iklan wajib menggunakan sumber daya dalam negeri.

Dari proses perbandingan diatas, dapat diketahui bahwa aspirasi masyarakat yang cukup terkait dengan kemerdekaan pers banyak yang ditolak oleh legislatif. Aspirasi masyarakat hanya menghasilkan KPI sebagai lembaga independen, sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa proses pembuatan Undang-Undang Penyiaran Tahun 2002 tidak partisipatif karena banyak aspirasi dari masyarakat yang ditolak dan tidak dimasukkan dalam substansi produk hukum. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 8
Perbandingan RUU Penyiaran dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Ketentuan Rancangan Undang-Undang yang ditolak masyarakat	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran
Ketentuan kepemilikan silang	Tetap Diatur dalam: Pasal 18 ayat (2)
Ketentuan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	Tetap Diatur, namun terdapat perubahan mengenai kelembagaan KPI, sehingga KPI bersifat independen, terdapat dalam: Pasal 7 ayat (2) dan (4), Pasal 8 ayat (2) serta ketentuan Pasal 10 ayat (2) dan (3)
Ketentuan sanksi yang mengatur bahwa bagi stasiun televisi yang melanggar batasan kepemilikan silang	Tetap Diatur dalam: Pasal 57
Ketentuan mengenai pengembangan lembaga penyiaran dengan pola jaringan	Tetap Diatur dalam: Pasal 6 ayat (3)
Ketentuan Pembatasan siaran iklan sebesar 15 persen yang materinya wajib memakai sumber daya dalam negeri	Tetap Diatur dalam: Pasal 46 ayat (8), (9) dan (11)

2.2 Pemberian Fungsi Hukum

Secara filosofis lahirnya Undang-Undang tentang Penyiaran ini adalah sebagai wujud pengakuan terhadap jaminan kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi, dalam konsideran menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran disebutkan:

Bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran sebagai perwujudan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang antara kemerdekaan dan kesetaraan menggunakan hak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari ketentuan tersebut, sebenarnya paradigma yang ingin diciptakan oleh Undang- Undang Penyiaran adalah paradigma tanggung jawab sosial, kepentingan publik merupakan titik yang ingin diperjuangkan dalam pengaturan ini. Adanya penyelenggaraan lembaga penyiaran publik dan lembaga penyiaran komunitas merupakan upaya perwujudan demokratisasi. Di banyak negara demokratis, media penyiaran komunitas telah diakui dalam kebijakan media nasional. Bahkan secara umum, negara dan swasta justru mendukung keberadaan media penyiaran komunitas melalui alokasi frekuensi dan donasi dana yang tidak mengikat. Dalam konteks makro, media penyiaran komunitas juga banyak digunakan untuk menguatkan ikatan kelompok entitas tertentu, selain sebagai penyedia berita dan informasi komunitas.⁵³ Pengaturan penyelenggaraan media penyiaran komunitas diatur dalam ketentuan Pasal 21 sampai dengan 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Dalam Pasal 21 ayat 2 disebutkan bahwa Lembaga Penyiaran Komunitas diselenggarakan untuk mendidik dan memajukan

⁵³ Muhamad Mufid, *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*, Jakarta, UIN Pers, 2005, hlm 75.

masyarakat dalam mencapai kesejahteraan, dengan melaksanakan program acara yang meliputi budaya, pendidikan, dan informasi yang menggambarkan identitas bangsa.

Meskipun lahirnya undang-undang tentang penyiaran ini dilandasi sebagai bentuk pengakuan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi. Namun dalam pengaturan substansi masih terdapat beberapa pengaturan yang belum sepenuhnya mengakomodasi kepentingan publik, hal ini ditandai dengan:

- a. KPI tidak dijadikan *independence regulatory body* dengan kewenangan penuh untuk mengatur dunia penyiaran, melainkan berbagi kewenangan dengan pemerintah.
- b. Penyelenggaraan Penyiaran Publik mempunyai arti penting dalam mengembangkan ranah publik dan akses publik mendapatkan informasi, namun dalam penyelenggaraannya hanya menjadi monopoli badan hukum negara (TVRI dan RRI)
- c. Banyaknya ketentuan yang bisa dikenai sanksi yang berat.

Ketiga hal tersebut akan menghambat perwujudan kemerdekaan pers, KPI sebagai lembaga yang seharusnya independen dalam mengatur penyelenggaraan penyiaran harus, harus berbagi kewenangan pengaturan dengan pemerintah, hal ini mengakibatkan sifat independen KPI menjadi berkurang atau semi independen. Kewenangan yang setengah-tengah dari KPI dan keikutsertaan pemerintah dalam pengaturan penyelenggaraan penyiaran akan semakin menghambat perwujudan kemerdekaan pers. Peran KPI dalam upaya demokratisasi penyiaran semakin ambigu dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Perkara

Nomor 005/PUU-1/2003 tanggal 28 Juli 2004 yang memangkas kewenangan regulatif yang sebelumnya dimiliki KPI. Hilangnya kewenangan-kewenangan membuat regulasi yang dimiliki oleh KPI melalui penghapusan kata “KPI bersama” yang terdapat dalam Pasal 62 Ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2002. Pasal 62 ayat 2 itu awalnya berbunyi “Peraturan pemerintah seperti yang termaksud di dalam ayat 1 harus ditetapkan 60 hari setelah selesai disusun oleh KPI bersama pemerintah”. Kata “KPI bersama” oleh MK dihilangkan.⁵⁴ Konsekuensi dari putusan tersebut adalah hilangnya kemampuan regulasi KPI, sehingga pasal-pasal yang membutuhkan peraturan pelaksana, seperti Pasal 14 ayat (10), Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (3), Pasal 31 ayat (4), Pasal 32 ayat (2), Pasal 33 ayat (8), Pasal 55 ayat (3), dan Pasal 60 ayat (3) hanya diatur oleh pemerintah. KPI hanya diberi sedikit kewenangan, yakni mengeluarkan rekomendasi kelayakan bagi lembaga penyiaran baru. Selebihnya, wewenang KPI adalah mengawasi isi siaran radio serta televisi.⁵⁵ Kewenangan pembuatan peraturan pelaksana dalam bidang penyiaran oleh pemerintah, tentu saja akan menghilangkan kemandirian KPI dalam mewujudkan kemerdekaan pers nasional.

Demikian juga dengan penyelenggaraan penyiaran publik yang diatur dalam ketentuan Pasal 14 dan 15 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Pasal 14 ayat 1 menyebutkan bahwa Lembaga Penyiaran Publik adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan

⁵⁴ Ibid, hlm 169.

⁵⁵ Dian Wardiana Sjachro, *Akhir Tragis Dunia Penyiaran*, November 22, 2007, Sumber: Pikiran Rakyat Online, diunduh dari <http://opinibebas.epajak.org> diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

untuk kepentingan masyarakat.⁵⁶ Keberadaan penyiaran publik memiliki fungsi yang penting bagi masyarakat, McQuail berpendapat bahwa urgensi penyiaran publik adalah untuk menjunjung tinggi nilai-nilai yang banyak ditinggalkan oleh media komersial, seperti independensi, solidaritas, keanekaragaman, objektivitas dan kualitas informasi. Secara filosofis kehadiran media penyiaran publik berangkat dari kehidupan publik yang dilihat dari posisi sebagai warga masyarakat hanya dalam dua ranah, yaitu dalam lingkup kekuasaan dan pasar. Pandangan dikotomis ini mengabaikan kenyataan lainnya, yaitu adanya ranah publik yang diharapkan dapat menjadi zona bebas dan netral yang didalamnya berlangsung dinamika kehidupan yang bersih dari kekuasaan dan pasar. Habermas menyebut ranah ini sebagai ranah publik.⁵⁷ Sehingga monopoli yang dilakukan oleh pemerintah terhadap penyiaran publik menandakan bahwa adanya sentralisasi pengaturan tentang penyiaran oleh pemerintah. Pemerintah dalam kurang mengakomodasi kepentingan publik dan diperlukan suatu ranah publik yang memiliki otonomi dan independensi yang di dalamnya berlangsung kegiatan kultural dalam berbagai aspek kehidupan. Dalam konteks transisi demokrasi, mestinya harus dibuka peluang untuk membangun format baru atas keberadaan media penyiaran pemerintah (TVRI dan RRI) menjadi institusi yang otonom dan independen yang menjalankan fungsi kultural dalam ranah publik dan bukan menjadi hak monopoli dari pemerintah.

Banyaknya ketentuan sanksi pidana dalam Undang-Undang Penyiaran juga menunjukkan tendensi kuat untuk kembali pada paradigma otoritarian. Ketentuan pidana dalam Undang-Undang Penyiaran diatur dalam Pasal 57, Pasal

⁵⁶ Lihat pasal 14 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang penyiaran.

⁵⁷ Muhamad Mufid, *Op cit.*, hlm 80.

58 dan Pasal 59 dengan hukuman maksimal 5 (lima) tahun penjara dan hukuman denda maksimal 10 (sepuluh) miliar rupiah. Paradigma otoritarian memang sempat ditolak oleh masyarakat pada saat proses pembuatan RUU, namun DPR tidak menghiraukan usulan tersebut dan tetap mengesahkan RUU tentang penyiaran tanpa mengubah substansi pasal-pasal yang ditolak oleh masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan paradigma pengaturan kemerdekaan pers dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 Tentang Pers, pers diberikan jaminan untuk melakukan kegiatannya, meskipun terdapat pembatasan-pembatasan secara universal yang diberlakukan dan menghilangkan unsur sanksi pidana, dalam pasal 4 UU Pers menyebutkan bahwa: *Pertama*, kemerdekaan pers sebagai bentuk jaminan terhadap hak asasi manusia. *Kedua*, pers harus merdeka dari keharusan memiliki Surat Izin Terbit atau bentuk izin lainnya. *Ketiga*, merdeka dari sensor pers, dan *keempat*, merdeka dari pembredelan dan merdeka dari campur tangan pemerintah dan pihak manapun dalam kegiatan pers. Pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Penyiaran masih mengatur tentang adanya perizinan, penghentian siaran dan penyensoran, hal ini akan berakibat buruk terhadap perkembangan kemerdekaan pers. Ketentuan tersebut dapat dilihat dalam ketentuan pasal-pasal di bawah ini:

1. Ketentuan tentang perizinan terdapat dalam:
 - a. Pasal 1 ayat (14), yang berbunyi: “Izin penyelenggaraan penyiaran adalah hak yang diberikan oleh negara kepada lembaga penyiaran untuk menyelenggarakan penyiaran”.

b. Pasal 33 ayat (1), yang berbunyi: “Sebelum menyelenggarakan kegiatannya lembaga penyiaran wajib memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran”.

c. Pasal 33 ayat (4), yang berbunyi:

Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh:

- a. masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI;
- b. rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI;
- c. hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan Pemerintah; dan
- d. izin alokasi dan penggunaan spektrum frekuensi radio oleh Pemerintah atas usul KPI.

d. Pasal 33 ayat (5) yang berbunyi: “Atas dasar hasil kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf c, secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara melalui KPI”.

e. Pasal 34 ayat (5), yang berbunyi:

Izin penyelenggaraan penyiaran dicabut karena :

- a. tidak lulus masa uji coba siaran yang telah ditetapkan.
- b. melanggar penggunaan spektrum frekuensi radio dan/atau wilayah jangkauan siaran yang ditetapkan.
- c. tidak melakukan kegiatan siaran lebih dari 3 (tiga) bulan tanpa pemberitahuan kepada KPI.
- d. dipindahtangankan kepada pihak lain.
- e. melanggar ketentuan rencana dasar teknik penyiaran dan persyaratan teknis perangkat penyiaran, atau
- f. melanggar ketentuan mengenai standar program siaran setelah adanya putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

2. Ketentuan sanksi penghentian siaran terdapat dalam:

a. Pasal 55 ayat (2), yang berbunyi:

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa :

- a) teguran tertulis
- b) penghentian sementara mata acara yang bermasalah setelah melalui tahap tertentu

- c) pembatasan durasi dan waktu siaran
- d) denda administratif
- e) pembekuan kegiatan siaran untuk waktu tertentu
- f) tidak diberi perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran
- g) pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran.

b. Ketentuan Penyensoran terdapat dalam:

Pasal 47, yang berbunyi: “Isi siaran dalam bentuk film dan/atau iklan wajib memperoleh tanda lulus sensor dari lembaga yang berwenang”.

Dari deskripsi di atas dapat disimpulkan bahwa disamping undang-undang penyiaran mengatur tentang pemberian perlindungan kepada masyarakat dengan pembatasan-pembatasan dalam bentuk monopoli, namun masih terdapat pengaturan yang cenderung represif yaitu: KPI tidak dijadikan *independence regulatory body* dengan kewenangan penuh untuk mengatur dunia penyiaran, melainkan berbagi kewenangan dengan pemerintah, monopoli negara terhadap Penyelenggaraan Penyiaran Publik dan banyaknya ketentuan sanksi yang berat yang dapat mengekang kemerdekaan pers di Indonesia.

Tabel 9
Pemberian Fungsi Hukum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran

Ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan kehendak masyarakat	Ketentuan-ketentuan yang tidak sesuai dengan kehendak masyarakat
<ul style="list-style-type: none"> • Adanya upaya pengakuan jaminan terhadap kemerdekaan untuk menyampaikan pendapat dan informasi melalui penyiaran (konsideran menimbang huruf a) • Adanya Lembaga Penyelenggaraan Penyiaran Publik (pasal 14 dan 15) • Adanya Lembaga Penyelenggaraan Penyiaran Komunitas (Pasal 21, 22, 23, dan 24) 	<ul style="list-style-type: none"> • KPI tidak dijadikan <i>independence regulatory body</i> dengan kewenangan penuh untuk mengatur dunia penyiaran, melainkan berbagi kewenangan dengan pemerintah • Monopoli negara terhadap Penyelenggaraan Penyiaran Publik • Banyaknya ketentuan sanksi yang berat

2.3 Penafsiran Hukum

Dalam rumusan sebuah undang-undang yang responsif, harus rinci, detail dan tidak multitafsir, sehingga tidak membuka peluang untuk diinterpretasikan berdasarkan kehendak atau kepentingan pemerintah maupun sebagian golongan.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran Pasal 33 Ayat 5 terdapat anak kalimat "...izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh Negara melalui KPI". Pasal tersebut menjadi sumber persengketaan antara KPI dan Depkominfo terkait soal kewenangan pemberian Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP). Ketentuan yang masih bersifat multitafsir dan abstrak yang terdapat dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (5) UU Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, selengkapnya berbunyi: "Atas dasar hasil kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf c, secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara melalui KPI". Sedangkan pasal 33 ayat (4) menyebutkan bahwa:

Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh:

- a. masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI;
- b. rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI;
- c. hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan Pemerintah; dan
- d. izin alokasi dan penggunaan spektrum frekuensi radio oleh Pemerintah atas usul KPI.

Ketentuan yang masih abstrak tersebut menimbulkan polemik antara pemerintah dengan KPI, hal ini terkait dengan siapa yang mempunyai kewenangan memberikan perizinan penyiaran di Indonesia. KPI menganggap bahwa izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara melalui KPI, bukannya oleh pemerintah melalui KPI. Sedangkan frasa

"oleh Negara" dalam pasal tersebut oleh Depkominfo ditafsirkan sebagai Pemerintah, sehingga dalam semua peraturan pemerintah tentang penyiaran dimuat bahwa IPP diberikan oleh pemerintah. Setelah KPI mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, MK tidak memberi keputusan soal pokok perkara tersebut. MK menganggap sengketa kewenangan ini adalah sengketa dalam Peraturan Pemerintah dan bukan dalam Undang-undang.⁵⁸

Pasca keputusan MK ini, perdebatan seputar regulasi penyiaran berlanjut dalam hal penyusunan materi peraturan pemerintah (PP). Publik penyiaran yang diwakili oleh kalangan pekerja demokrasi dan *civil society* yang diwakili antara lain oleh Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) serta kalangan perguruan tinggi khawatir pemberian kewenangan pembuatan peraturan pelaksana dari UU Penyiaran kepada pemerintah akan membuat pemerintah menyelipkan agenda kepentingannya dalam peraturan tersebut. Peraturan Pemerintah (PP) tersebut antara lain, PP No. 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik, PP No. 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik RRI, PP No. 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik TVRI, PP No. 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing, PP No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, PP No. 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas, dan PP No. 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan.

Pemerintah dalam Peraturan Pemerintah tersebut menempatkan dirinya sebagai pihak yang dominan dalam dunia penyiaran. Ini tampak dalam

⁵⁸ Lihat Siaran Pers Nomor: 006/K/KPI/SP/IV/07. *Putusan Mk Soal KPI Tidak Membahas Substansi Tuntutan*. <http://www.mitratv.com>. Diakses pada tanggal 20 November 2009.

penempatan menteri atas nama pemerintah sebagai pihak yang memberi izin penyelenggaraan penyiaran. Padahal, dalam UU Penyiaran termaktub bahwa izin penyelenggaraan penyiaran diberikan negara melalui KPI. Maka wajar bila kemudian KPI bersama elemen *civil society* mengajukan judicial review ke Mahkamah Agung (MA) dan meminta pemerintah membatalkan pemberlakuan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Penyiaran tersebut. Pada tahun 2007, MA dalam keputusannya memenangkan pemerintah dan menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah dalam bidang penyiaran tersebut berlaku.⁵⁹

Keputusan dari MA untuk memberikan kewenangan perizinan kepada pemerintah mengakibatkan dominannya peran pemerintah dalam mengatur penyiaran di Indonesia, hal tersebut tentu saja akan semakin memperlemah kedudukan dan kemandirian KPI sebagai lembaga independen yang seharusnya bertugas untuk memajukan kemerdekaan pers di Indonesia.

Kemudian bagaimana dengan pengaturan kemerdekaan pers dalam peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Berikut di bawah ini adalah deskripsi dari pengaturan yang terdapat dalam peraturan pelaksanaan Undang-Undang Penyiaran, antara lain:

a. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik

Dunia penyiaran di Indonesia berkembang pesat seiring dengan kemajuan teknologi serta dinamika masyarakat. Untuk memberikan keseimbangan dalam memperoleh informasi, pendidikan, kebudayaan, dan hiburan yang sehat pada masyarakat, diperlukan lembaga penyiaran publik yang bersifat independen,

⁵⁹ M.Z. Al Faqih, artikel *Perjalanan Regulasi Penyiaran di Indonesia*. <http://www.pikiran-rakyat.com>. Diakses pada tanggal 20 November 2009.

netral, tidak komersial, yang tidak semata-mata memproduksi acara siaran sesuai tuntutan liberalisasi dan selera pasar, serta bukan pula sebagai corong pemerintah, melainkan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat. Lembaga penyiaran publik membuka ruang publik (*public sphere*) dengan memberikan hak memperoleh informasi yang benar (*right to know*) dan menyampaikan pendapat atau aspirasi (*right to express*) bagi masyarakat sehingga menempatkan masyarakat sebagai warga negara.

Lembaga penyiaran publik diperlukan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan, berfungsi sebagai identitas nasional (*flag carrier*), pemersatu bangsa dan pembentuk citra positif bangsa di dunia internasional, selain bertugas menyiarkan informasi, pendidikan, budaya, dan hiburan. Lembaga penyiaran publik mempunyai prinsip:

- a. Siarannya harus menjangkau seluruh lapisan masyarakat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (*general geographical availability*);
- b. Siarannya harus mencerminkan keragaman yang merefleksikan struktur keragaman, realitas sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat;
- c. Programnya harus mencerminkan identitas dan budaya nasional;
- d. Penyajian siarannya hendaknya bervariasi.⁶⁰

Peraturan pemerintah tentang Tentang Penyelenggaraan Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia merupakan amanat dari Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Seperti yang sudah diuraikan pada bagian sebelumnya, keberadaan lembaga penyiaran publik mempunyai fungsi yang sangat penting dalam mengembangkan ranah

⁶⁰ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik.

publik. Urgensi penyiaran publik adalah untuk menjunjung tinggi nilai-nilai yang banyak ditinggalkan oleh media komersial, seperti independensi, solidaritas, keanekaragaman, objektivitas dan kualitas informasi. Secara filosofis kehadiran media penyiaran publik berangkat dari kehidupan publik yang dilihat dari posisi sebagai warga masyarakat hanya dalam dua ranah, yaitu dalam lingkup kekuasaan dan pasar. Pandangan dikotomis ini mengabaikan kenyataan lainnya, yaitu adanya ranah publik yang diharapkan dapat menjadi zona bebas dan netral yang didalamnya berlangsung dinamika kehidupan yang bersih dari kekuasaan dan pasar. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik menyebutkan bahwa:

1. RRI, TVRI, dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal berfungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial, serta pelestari budaya bangsa, dengan senantiasa berorientasi kepada kepentingan seluruh lapisan masyarakat.
2. RRI, TVRI, dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal dalam menjalankan fungsi pelayanannya untuk kepentingan masyarakat melibatkan partisipasi publik berupa keikutsertaan di dalam siaran, evaluasi, iuran penyiaran, dan sumbangan masyarakat, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian fungsi hukum ini telah sesuai dengan tujuan penyelenggaraan lembaga penyiaran publik. Namun, regulasi yang terdapat dalam peraturan pemerintah ini dengan kuat mendukung adanya sentralisasi pengaturan lembaga penyiaran publik oleh pemerintah. Ketentuan tersebut dalam dilihat dalam Pasal 8 Ayat 1, 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik yang menyatakan bahwa:

1. RRI dan TVRI mendapatkan izin penyelenggaraan penyiaran yang berlaku untuk stasiun pusat dan seluruh cabangnya dengan melaporkan secara tertulis tentang keberadaannya kepada Menteri.
2. Untuk pengembangan jaringan penyiaran, RRI dan TVRI wajib mengajukan permohonan tertulis penggunaan frekuensi kepada Menteri.

3. Untuk memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran Lembaga Penyiaran Publik Lokal, Pemohon mengajukan permohonan izin tertulis kepada Menteri melalui KPI dengan mengisi formulir yang disediakan dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini.

Adanya proses perizinan melalui menteri, menandakan begitu kuatnya keikutsertaan pemerintah dalam pengaturan kehidupan penyiaran, terutama kemerdekaan masyarakat untuk mengembangkan ranah publik dan mendapatkan informasi, pengaturan yang demikian akan semakin memperlemah kedudukan dan kemandirian KPI sebagai lembaga independen yang diharapkan masyarakat mampu melindungi kemerdekaan pers serta akan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia

Radio Republik Indonesia (RRI) yang merupakan satu-satunya radio yang menyanggah nama negara mengandung arti bahwa dengan nama tersebut siarannya ditujukan untuk kepentingan negara. Sejak berdirinya tanggal 11 September 1945, RRI mengemban tugas sebagai radio perjuangan, bahkan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia diketahui secara luas oleh masyarakat baik dalam lingkup nasional maupun internasional melalui RRI. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, RRI berbentuk perusahaan jawatan di bawah Departemen Keuangan Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2000. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada Pasal 14 mengamankan RRI sebagai lembaga penyiaran publik berbentuk badan hukum yang didirikan

oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan pelayanan untuk kepentingan masyarakat.

Selaku lembaga penyiaran publik, RRI mempunyai tugas memberikan pelayanan informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial serta melestarikan budaya bangsa, untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat melalui penyelenggaraan penyiaran radio yang menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, di samping penyiaran ke berbagai negara dalam rangka meningkatkan citra positif bangsa.⁶¹

Pemberian fungsi hukum dalam ketentuan Peraturan Pemerintah ini sesuai dengan prinsip pemberdayaan ranah publik, dimana Radio Republik Indonesia diberikan fungsi untuk pelayanan informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial, serta melestarikan budaya bangsa untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat melalui penyelenggaraan penyiaran radio yang menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶² Namun, dalam ketentuan Pasal 3 Ayat 2 menyebutkan bahwa RRI berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Ketentuan tersebut menandakan adanya sentralisasi dan kuatnya keikutsertaan pemerintah dalam bidang penyiaran, tentu saja hal ini akan semakin memperlemah kedudukan dan kemandirian KPI sebagai lembaga independen yang diharapkan masyarakat mampu melindungi kemerdekaan pers serta akan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

⁶¹ Lihat Penjelasan Umum PP Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia.

⁶² Lihat Pasal 4 PP Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia.

**c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2005 tentang
Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia**

Televisi Republik Indonesia (TVRI) yang merupakan lembaga penyiaran yang menyandang nama negara mengandung arti bahwa dengan nama tersebut siarannya ditujukan untuk kepentingan negara. Sejak berdirinya tanggal 24 Agustus 1962, TVRI mengemban tugas sebagai televisi yang mengangkat citra bangsa melalui penyelenggaraan penyiaran peristiwa yang berskala internasional, mendorong kemajuan kehidupan masyarakat serta sebagai perekat sosial. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, TVRI berbentuk perusahaan jawatan di bawah Departemen Keuangan Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2000, yang kemudian beralih menjadi perusahaan perseroan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2002. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada Pasal 14 mengamanatkan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat. Selaku lembaga penyiaran publik, maka TVRI mempunyai fungsi memberikan pelayanan informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial serta melestarikan budaya bangsa, untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat melalui penyelenggaraan penyiaran televisi yang menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶³

⁶³ Lihat Penjelasan Umum Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia.

Pemberian fungsi hukum tersebut sesuai dengan tujuan adanya lembaga penyiaran publik. Namun, dalam peraturan pemerintah tersebut, menempatkan pemerintah sebagai otoritas pemegang kekuasaan di bidang Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 3 Ayat 2 menyebutkan bahwa TVRI berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Meskipun pemberian fungsi hukum telah sesuai dengan kehendak masyarakat, tetapi besarnya peran pemerintah akan semakin memperlemah kedudukan dan kemandirian KPI sebagai lembaga independen yang diharapkan masyarakat mampu melindungi kemerdekaan pers serta akan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing

Dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada tanggal 28 Desember 2002 dunia penyiaran Indonesia mengalami perubahan yang berarti. Pertumbuhan penyiaran radio dan televisi baik di kota maupun di daerah akan meningkat. Hal itu dimungkinkan dengan diizinkan penyelenggaraan penyiaran radio dan televisi lokal sehingga terbuka peluang bagi masyarakat untuk berusaha di bidang penyiaran. Sedangkan untuk Lembaga Penyiaran Asing dilarang didirikan di Indonesia dan hanya dapat membuka perwakilan atau menempatkan koresponden untuk melakukan kegiatan jurnalistik di Indonesia dengan izin Pemerintah. Oleh karena itu untuk melakukan kegiatan jurnalistik di Indonesia perlu ditetapkan pedoman kegiatan peliputannya dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan mengenai Lembaga Penyiaran Asing

diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Pasal 30 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3).⁶⁴

Ketentuan yang diatur dalam peraturan ini sangat terkait dengan peliputan jurnalistik oleh lembaga penyiaran asing. Dalam pasal 30 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang penyiaran disebutkan bahwa Lembaga penyiaran asing dan kantor penyiaran asing yang akan melakukan kegiatan jurnalistik di Indonesia, baik yang disiarkan secara langsung maupun dalam rekaman, harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberian fungsi hukum dalam peraturan tersebut memberikan kemerdekaan kepada pers asing untuk dapat melakukan kegiatan jurnalistik di wilayah Indonesia. Namun, Lembaga Penyiaran Asing yang akan melakukan kegiatan jurnalistik di Indonesia harus memperoleh izin dari menteri. Dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 Tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing disebutkan bahwa lembaga penyiaran asing hanya dapat melakukan kegiatan siaran secara tidak tetap dan/atau kegiatan jurnalistik di Indonesia dengan izin menteri.⁶⁵ Keikutsertaan pemerintah dalam bentuk perizinan lewat menteri akan semakin memperlemah kedudukan dan kemandirian KPI sebagai lembaga independen yang diharapkan masyarakat mampu melindungi kemerdekaan pers serta akan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta

⁶⁴ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing.

⁶⁵ Lihat ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing.

Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi telah melahirkan masyarakat informasi yang makin besar tuntutananya akan hak untuk mengetahui dan hak untuk memperoleh informasi. Informasi telah menjadi kebutuhan pokok bagi masyarakat dan telah menjadi komoditas penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi tersebut telah membawa implikasi terhadap dunia penyiaran, termasuk penyiaran di Indonesia. Penyiaran sebagai penyalur informasi dan pembentuk pendapat umum, perannya makin sangat strategis, terutama dalam perkembangan demokrasi di negara kita. Penyiaran telah menjadi salah satu sarana berkomunikasi bagi masyarakat, lembaga penyiaran, dunia bisnis, dan pemerintah. Dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada tanggal 28 Desember 2002 dunia penyiaran Indonesia mengalami perubahan yang berarti. Pertumbuhan penyiaran radio dan televisi baik di kota maupun di daerah akan meningkat. Hal itu dimungkinkan dengan diizinkan penyelenggaraan penyiaran radio dan televisi berjangkauan atau lokal sehingga terbuka peluang bagi masyarakat untuk berusaha di bidang penyiaran, dengan tetap mengacu kepada rencana induk (*master plan*) frekuensi radio penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk keperluan penyiaran radio dan televisi. Hal ini telah diwadahi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dalam Bab III Bagian Kelima dengan judul Lembaga Penyiaran Swasta. Lembaga Penyiaran Swasta merupakan lembaga penyiaran yang bersifat komersial, berbentuk badan hukum Indonesia dan bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau televisi. Lembaga Penyiaran Swasta didirikan dengan modal awal yang seluruhnya dimiliki oleh

warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Ketentuan mengenai Lembaga Penyiaran Swasta diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, dan pasal-pasal lain yang terkait.⁶⁶

Namun, dalam ketentuan Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, disebutkan bahwa:

Untuk memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, Pemohon mengajukan permohonan izin tertulis kepada Menteri melalui KPI, dengan mengisi formulir yang disediakan dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini.

Keikutsertaan pemerintah dalam bentuk perizinan lewat menteri akan semakin memperlemah kedudukan dan kemandirian KPI sebagai lembaga independen yang diharapkan masyarakat mampu melindungi kemerdekaan pers serta akan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas

Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi telah melahirkan masyarakat informasi yang makin besar tuntutan akan hak untuk mengetahui dan hak untuk memperoleh informasi. Informasi telah menjadi kebutuhan pokok bagi masyarakat dan telah menjadi komoditas penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam perkembangannya saat ini, kelompok masyarakat tertentu dalam bentuk komunitas, membutuhkan sarana komunikasi berupa lembaga penyiaran yang khusus untuk melayani kepentingan

⁶⁶ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta.

komunitasnya. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran telah menampung perkembangan masyarakat tersebut dan mewadahnya dalam Bab III Bagian Keenam dengan judul “Lembaga Penyiaran Komunitas”.

Lembaga Penyiaran Komunitas merupakan lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia, didirikan oleh komunitas tertentu, bersifat independen dan tidak komersial, daya pancarnya rendah, luas jangkauan dan wilayahnya terbatas, serta untuk melayani kepentingan komunitasnya. Lembaga Penyiaran Komunitas didirikan atas biaya yang diperoleh dari kontribusi komunitas tertentu sekaligus menjadi milik komunitas tersebut yang tujuannya untuk mendidik dan memajukan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan serta tidak untuk mencari laba atau keuntungan. Di samping itu, Lembaga Penyiaran Komunitas juga harus mengikuti ketentuan berupa kewajiban membuat kode etik dan tata tertib untuk diketahui oleh komunitas dan masyarakat lainnya. Ketentuan mengenai Lembaga Penyiaran Komunitas diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, dan pasal-pasal lain yang terkait.⁶⁷

Pasal 21 ayat 2 menyebutkan bahwa Lembaga Penyiaran Komunitas diselenggarakan untuk mendidik dan memajukan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan, dengan melaksanakan program acara yang meliputi budaya, pendidikan, dan informasi yang menggambarkan identitas bangsa. Dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas

⁶⁷ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas.

disebutkan bahwa Lembaga Penyiaran Komunitas didirikan oleh komunitas dalam wilayah tertentu, bersifat independen, tidak komersial, dan hanya untuk melayani kepentingan komunitasnya. Secara substansi ketentuan tersebut telah mengakomodir kehendak masyarakat dalam mengembangkan komunitasnya. Namun, pemerintah masih memegang otoritas dalam memberikan perizinan kepada lembaga penyiaran komunitas, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 8 Ayat 2 yang menyatakan bahwa

Untuk memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas, Pemohon mengajukan permohonan izin tertulis kepada Menteri melalui KPI dengan mengisi formulir yang disediakan dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini.

Ketentuan ini menandakan bahwa puncak otoritas perizinan lembaga penyiaran komunitas berada di tangan pemerintah, yang mengakibatkan lemahnya fungsi KPI sebagai lembaga independen dan tentu saja akan berdampak memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan

Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi telah melahirkan masyarakat informasi yang makin besar tuntutan akan hak untuk mengetahui dan hak untuk memperoleh informasi. Informasi telah menjadi kebutuhan pokok bagi masyarakat dan telah menjadi komoditas penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi tersebut telah membawa implikasi terhadap dunia penyiaran, termasuk penyiaran di Indonesia. Penyiaran sebagai penyalur informasi dan pembentuk pendapat umum, perannya makin sangat strategis, terutama dalam

perkembangan demokrasi di negara kita. Penyiaran telah menjadi salah satu sarana berkomunikasi bagi masyarakat, lembaga penyiaran, dunia bisnis, dan pemerintah. Dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada tanggal 28 Desember 2002 dunia penyiaran Indonesia mengalami perubahan yang berarti. Pertumbuhan penyiaran radio dan televisi baik di kota maupun di daerah akan meningkat. Hal itu dimungkinkan dengan diizinkan penyelenggaraan penyiaran radio dan televisi berjangkauan atau lokal sehingga terbuka peluang bagi masyarakat untuk berusaha di bidang penyiaran, dengan tetap mengacu kepada rencana induk (*master plan*) frekuensi radio penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk keperluan penyiaran radio dan televisi. Hal ini telah diwadahi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dalam Bab III Bagian Kelima dengan judul Lembaga Penyiaran Swasta. Lembaga Penyiaran Swasta merupakan lembaga penyiaran yang bersifat komersial, berbentuk badan hukum Indonesia dan bidangnya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau televisi. Lembaga Penyiaran Swasta didirikan dengan modal awal yang seluruhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. Ketentuan mengenai Lembaga Penyiaran Swasta diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran pada Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, dan pasal-pasal lain yang terkait.⁶⁸

Pasal 1 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan menyebutkan bahwa “Lembaga Penyiaran Berlangganan adalah penyelenggara

⁶⁸ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan.

penyiaran yang bersifat komersial berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran berlangganan”. Pemberian fungsi hukum ini telah sesuai dengan kehendak masyarakat. Namun, dalam ketentuan Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan, mengatur masalah perizinan dimana kewenangan perizinan dipegang oleh pemerintah, disebutkan bahwa:

Untuk memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan, Pemohon mengajukan permohonan izin tertulis kepada Menteri melalui KPI dengan mengisi formulir yang disediakan dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini.

Keikutsertaan pemerintah dalam bentuk perizinan lewat menteri akan semakin memperlemah kedudukan KPI sebagai lembaga independen yang diharapkan masyarakat mampu melindungi kemerdekaan pers serta akan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

Dari analisis diatas, proses pembuatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran dilakukan dengan cara yang kurang partisipatif, hal ini dapat dilihat dari banyaknya tuntutan masyarakat yang tidak diakomodir oleh pembuat undang-undang (legislatif). Secara substansial terdapat beberapa pengaturan yang berparadigma tanggungjawab sosial untuk menghindari adanya monopoli, namun juga terdapat beberapa ketentuan yang berparadigma represif dengan banyaknya ketentuan yang membutuhkan peraturan pelaksana dan banyaknya ketentuan sanksi. Adanya pasal yang multitafsir yang terdapat dalam Pasal 33 Ayat 5 mengenai perizinan penyiaran membuka peluang bagi pemerintah untuk mengintervensi kemerdekaan pers. Peraturan pelaksanaan Undang-Undang

Penyiaran juga menguatkan bahwa semua ketentuan perizinan penyiaran merupakan otoritas dari pemerintah. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan pers dalam Undang-Undang Penyiaran beserta peraturan pelaksanaannya dalam bentuk peraturan pemerintah berkarakteristik konservatif/ortodoks/elitis.

Tabel 10
Karakteristik Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Indikator	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran
Proses Pembuatan	Berdasarkan informasi yang berkembang di media pemberitaan, banyak aspirasi masyarakat yang tidak ditolak oleh legislatif. Dari berbagai tuntutan masyarakat yang muncul, hanya pengaturan mengenai kelembagaan KPI yang mengalami perubahan, sehingga KPI bersifat Independen. Dapat disimpulkan bahwa proses pembuatan Undang-Undang Penyiaran ini kurang partisipatif.
Pemberian Fungsi Hukum	Dari beberapa ketentuan, memang ada pembatasan-pembatasan terhadap kemerdekaan, namun masih bertendensi pada tanggung jawab sosial, begitu juga dengan pembentukan lembaga independen seperti KPI. Namun, apabila dilihat dari besarnya peran pemerintah (<i>executive heavy</i>) dan banyaknya pengaturan tentang sanksi, menunjukkan UU ini berparadigma represif dan cenderung otoriter.
Rumusan Undang-Undang	Ketentuan Pasal 33 ayat 5 multitafsir, belum rinci, jelas, detail, sehingga membuka celah bagi pemerintah untuk menafsirkan sesuai dengan kehendaknya dan dapat mengintervensi penyelenggaraan penyiaran.

3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

3.1 Proses Pembuatan Produk Hukum

Peraturan mengenai transaksi elektronik tersebut telah disampaikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui surat No.70/2005 pada tanggal 5 September 2005 kepada pimpinan DPR untuk mendapatkan pembahasan sebelum ditetapkan sebagai Undang-Undang.⁶⁹ Regulasi tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) yang lahir dari usulan pemerintah tersebut, dalam proses legislasi tidak mengikutsertakan Dewan Pers sebagai lembaga independen yang bertugas menjaga dan melindungi kemerdekaan pers di Indonesia. Dewan Pers menyatakan keberatan dengan undang-undang tersebut, karena mereka merasa tidak dilibatkan sama sekali dalam proses legislasi. Padahal kemunculan RUU ITE dengan sejumlah pasalnya, ternyata dinilai sebagai babak baru pemberangusan kemerdekaan pers. Salah satunya adalah kemunculan *hatzaai artikelen* gaya baru.⁷⁰ Dewan Pers mengajukan penolakan terhadap beberapa pasal dalam RUU ITE yang dikhawatirkan dapat membelenggu kemerdekaan pers. Pasal-pasal tersebut dianggap sebagai suatu ketentuan yang dapat menciptakan kemunduran dalam kemerdekaan pers, karena media massa yang berkembang saat ini tidak hanya dari media cetak saja, tetapi juga media elektronik. Beberapa pasal pengaturan pers yang ditolak antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 27 Ayat 3 RUU ITE yang menyebutkan, setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau menstransmisikan dan/atau

⁶⁹ Achmad Rouzni Noor II, artikel *Pasal RUU ITE Tidak Relevan*, terbit Senin, 26/12/2005 .www.detiknet.com, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

⁷⁰ Hukum Online, artikel *UU ITE dan Hatzaai Artikelen Gaya Baru*, <http://hukumonline.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.

2. Pasal 45 Ayat 1 RUU ITE yang menyebutkan, perbuatan melanggar Pasal 27 Ayat 1, 2 dan 3, dapat dihukum pidana dengan penjara paling lama enam tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1 Miliar.
3. Pasal 28 Ayat 2 RUU ITE yang menyebutkan, setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras dan antargolongan (SARA).⁷¹

Pada bulan Maret 2008, DPR mengesahkan RUU Informasi dan Transaksi Elektronik menjadi sebuah undang-undang. Setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik diundangkan, ternyata tuntutan dan aspirasi dari Dewan Pers tidak dihiraukan, sehingga ketentuan pengaturan pers dalam RUU ITE yang ditolak oleh Dewan Pers tetap disahkan menjadi pasal-pasal dalam Undang-Undang ITE, dengan pasal, ayat dan teks yang tidak mengalami perubahan sama sekali.

1. Pasal 27 Ayat 3, berbunyi :

Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.

2. Pasal 45 ayat 1, berbunyi:

Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), ayat (2), ayat (3), atau ayat (4) dipidana dengan

⁷¹ Artikel “*Dewan Pers Minta RUU ITE Direvisi*” terbit Senin, 7 April 2008, <http://www.antara.co.id>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

3. Pasal 28 ayat 2, berbunyi:

Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA).

Dari uraian diatas, proses pembuatan RUU ITE yang diusulkan oleh pemerintah ini tidak mengundang partisipasi dari masyarakat, termasuk Dewan Pers, sehingga penolakan terhadap beberapa pasal pengaturan pers dalam RUU tidak mendapatkan respon dari DPR.

Secara yuridis, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masyarakat mempunyai peran serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan Pasal 53 disebutkan bahwa "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah". Selanjutnya, Tatib DPR tahun 2004, juga mengatur mengenai partisipasi masyarakat, hal tersebut dapat dilihat dalam ketentuan pasal 141, 142 dan 143 TATIB DPR Tahun 2004. Jadi, meskipun secara yuridis terdapat jaminan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembahasan suatu peraturan perundang-undangan, namun dalam proses pembuatan UU ITE masyarakat kurang dilibatkan, hal ini menandakan bahwa UU ITE dalam proses pembuatannya kurang partisipatif. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat berdasarkan tabel dibawah ini:

Tabel 11
Perbandingan RUU ITE dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008
tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Ketentuan Rancangan Undang-Undang yang ditolak masyarakat	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
Ketentuan Pasal 27 Ayat 3	Tetap diatur dalam: Pasal 27 Ayat 3
Ketentuan Pasal 45 ayat 1	Tetap diatur dalam: Pasal 45 ayat 1
Ketentuan Pasal 28 ayat 2	Tetap diatur dalam: Pasal 28 ayat 2

3.2 Pemberian Fungsi Hukum

Lahirnya UU ITE ini merupakan bentuk pengaturan yang dikarenakan kemajuan teknologi dan industri yang semakin pesat, mau tidak mau berdampak juga bagi negara kita, khususnya transaksi elektronik, dengan adanya *e-banking*, *e-commerce*, dan transaksi elektronik lainnya. Dengan semakin banyaknya transaksi elektronik yang dilakukan, maka mendorong juga diperlukannya ketentuan hukum yang mengatur mengenai hal tersebut, sehingga para pihak yang terlibat dalam transaksi elektronik, khususnya konsumen mendapatkan perlindungan hukum atas setiap transaksi elektronik yang dilakukannya. Demikian juga halnya dengan data/dokumen yang dibuat secara elektronik (*paperless document*) juga membutuhkan adanya kekuatan hukum yang pasti, mengingat selama ini, dokumen/akta, baru dianggap sah apabila ditulis diatas kertas (hitam di atas putih). Dalam artian pemerintah mencoba melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum (Pasal 40 ayat 2).

Namun demikian, dari beberapa ketentuan pengaturan pers yang sempat ditolak oleh masyarakat pada waktu pembahasan RUU ITE, mencerminkan bahwa

terdapat pasal-pasal yang dianggap dapat merampas kemerdekaan untuk menyampaikan pendapat dan mendapatkan informasi. Diantaranya Pasal 27 ayat 3, Pasal 45 ayat 1, Pasal 28 ayat 2 dan beberapa ketentuan pasal yang mengatur tentang sanksi yang terakomodir dari pasal 45 sampai dengan pasal 52 UU ITE. Ketentuan sanksi pidana yang terdapat dalam UU ITE ternyata lebih berat daripada pasal-pasal yang terdapat dalam KUHP, berikut ini adalah penjelasannya:

1. Pasal 27 ayat 3, yang berbunyi:

Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.

Dalam ketentuan Pasal 45 ayat (1) disebutkan bahwa Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), ayat (2), ayat (3), atau ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

2. Pasal 28 ayat 2, yang berbunyi:

Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA).

Dalam ketentuan Pasal 45 ayat (2) disebutkan bahwa, “Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) atau ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.

Tidak adanya definisi apa yang dimaksud dengan penghinaan dan pencemaran nama baik dalam UU ITE, maka untuk menentukan apakah unsur

pencemaran nama baik sudah dipenuhi, harus merujuk pada Pasal 310 KUHP, tentu saja hal ini menambah kuat peraturan-peraturan yang dapat mengkriminalisasikan pers dan dapat dengan mudah dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Pada zaman orde baru, pasal-pasal yang tidak mempunyai definisi yang jelas seperti ini digunakan oleh pemerintah untuk melawan pihak-pihak yang menentang pemerintah. Padahal Undang-Undang Pers tahun 1999 sudah mencoba menghilangkan ketentuan-ketentuan sanksi pidana bagi pers, meskipun dalam pelaksanaannya juga masih terdapat penafsiran yang berbeda.

Undang-Undang ITE justru saling melengkapi dengan KUHP sehingga dapat melumpuhkan fungsi kontrol pers dengan banyaknya ketentuan sanksi pidana didalamnya, karena media jurnalistik itu juga didistribusikan dan ditransmisikan lewat transaksi elektronik, yang dilakukan dengan menggunakan komputer, jaringan komputer, dan media elektronik lainnya.

Tabel 12

Pemberian Fungsi Hukum dalam Undang-Undang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan kehendak masyarakat	Ketentuan-ketentuan yang tidak sesuai dengan kehendak masyarakat
<p>Pasal 40 Ayat 2, pemerintah melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ketentuan pencemaran nama baik, Pasal 27 Ayat (2) adalah menyebarkan informasi yang terkait pencemaran nama baik atau penghinaan, maka akan dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling banyak Rp1 miliar. • Ketentuan mengenai SARA, Pasal 28 Ayat (1,2) mengatur tentang penyebaran berita bohong dan menyesatkan yang menyebabkan kerugian konsumen dalam transaksi elektronik, dan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu atau kelompok masyarakat berdasarkan SARA maka diancam pidana penjara maksimal 6 (enam) tahun atau denda paling banyak Rp1 miliar.

3.3 Penafsiran Hukum

Dalam rumusan sebuah undang-undang yang responsif, harus rinci, detail dan tidak multi tafsir, sehingga tidak membuka peluang untuk diinterpretasikan berdasarkan kehendak atau kepentingan pemerintah maupun sebagian golongan. Seperti yang sudah dijelaskan diatas, bahwa dalam Undang-Undang ITE, pencemaran nama baik masih belum memiliki definisi yang jelas, sehingga untuk mendefisikannya, harus tetap merujuk pada ketentuan pencemaran nama baik di dalam KUHP. Pasal 27 dan 28 UU ITE berpotensi mengebiri pers terhadap

pemberitaan pers dalam wujud informasi elektronik (di internet) terkait dengan kasus-kasus korupsi, manipulasi dan sengketa yang dapat dinilai sebagai penyebaran pencemaran atau kebencian.

Adanya rumusan pasal dalam UU ITE yang multitafsir dan tidak rinci terkait dengan pencemaran nama baik, menimbulkan terjadinya penafsiran yang berbeda dari berbagai pihak, sehingga dapat digunakan oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan untuk membelenggu kemerdekaan masyarakat untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi.

Dari proses analisis diatas, proses pembuatan Undang-Undang ITE tidak bersifat partisipatif, karena dalam proses proses legislasi tidak mengikutsertakan Dewan Pers sebagai lembaga independen yang bertugas menjaga dan melindungi kemerdekaan pers di Indonesia, aspirasi yang berupa penolakan terhadap sebagian pasal dalam RUU ITE tidak mendapatkan respon. Pemberian fungsi hukum memang ditujukan untuk melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum. Namun, apabila dilihat dari banyaknya ketentuan sanksi dan beratnya ketentuan pidana, menunjukkan UU ini bersifat represif dan cenderung otoriter. Rumusan tentang pencemaran nama baik masih abstrak, sehingga menimbulkan banyak penafsiran dalam hal pemberlakuan sanksi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengaturan pers dalam Undang-Undang ITE berkarakteristik konservatif/ortodoks/elitis.

Tabel 13
Karakteristik Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Indikator	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
Proses Pembuatan	Berdasarkan informasi yang berkembang di media pemberitaan, proses legislasi tidak mengikutsertakan Dewan Pers sebagai lembaga independen yang bertugas menjaga dan melindungi kemerdekaan pers di Indonesia sehingga proses pembuatan Undang-Undang ITE ini bersifat kurang partisipatif.
Pemberian Fungsi Hukum	Dari beberapa ketentuan, memang tujuan pembentukan UU ITE untuk melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum. Namun, apabila dilihat dari banyaknya ketentuan sanksi dan beratnya ketentuan pidana, menunjukkan UU ini bersifat represif dan cenderung otoriter.
Rumusan Undang-Undang	Rumusan tentang Pencemaran nama baik masih menimbulkan multitafsir, sehingga menimbulkan kerancuan dalam penginterpretasiannya.

Dari uraian diatas dapat ditarik simpulan bahwa karakteristik produk hukum pengaturan pers pada masa transisi demokrasi di Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 14
Karakteristik Produk Hukum Pengaturan Pers dalam Masa Transisi Demokrasi di Indonesia

Produk Hukum	Karakteristik
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers	Responsif/Populistik
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran beserta peraturan pelaksanaannya	Konservatif/Ortodoks/Elitis
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik	Konservatif/Ortodoks/Elitis

B. Implikasi (Dampak) Karakter Produk Hukum yang Mengatur tentang Pers terhadap Kemerdekaan Pers pada Masa Transisi Demokrasi di Indonesia

Hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.⁷² Keinginan untuk mewujudkan karakteristik produk hukum yang responsif/populistik tersebut akan terwujud jika kita menegakkan supremasi hukum dan memproduksi hukum-hukum yang responsif. Produk hukum pengaturan pers harus mampu mengakomodir dan sesuai dengan kehendak masyarakat, pada nantinya diharapkan berdampak positif terhadap perkembangan kemerdekaan pers dan dapat menciptakan kehidupan yang demokratis.

Dalam rangka menemukan dampak pengaturan produk hukum pengaturan pers, peneliti akan menganalisisnya melalui penerapan kaidah-kaidah atau norma hukum dalam praktiknya di masyarakat. Penerapan kaidah-kaidah atau norma hukum tersebut antara lain terwujud dalam:

- a. Kasus-kasus yang terkait dengan jaminan dan perlindungan hukum terhadap pers, yaitu pemberlakuan sanksi kepada pers, kasus kriminalisasi pers dan pengaduan masyarakat akibat pemberitaan pers.
- b. Kasus-kasus yang terkait dengan tugas dan fungsi kelembagaan pers terhadap kemerdekaan pers yang terbentuk berdasarkan produk hukum pengaturan pers.

⁷² Philippe Nonet dan Philip Selznick, terjemahan karya *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Bandung, Nusa Media, 2008, hlm 83-84.

Metode pendekatan kasus jaminan dan perlindungan hukum terhadap pers dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana dampak jaminan kemerdekaan pers yang terdapat dalam produk hukum pengaturan pers terhadap kemerdekaan pers di Indonesia, apakah jaminan dan perlindungan tersebut akan melindungi kemerdekaan pers atau malah melahirkan suatu kemerdekaan yang absolut yang mengakibatkan kebablasan pers. Jaminan dan perlindungan hukum tersebut akan diperkuat dengan adanya kelembagaan yang dibentuk berdasarkan produk hukum pengaturan pers. Kelembagaan pers merupakan ujung tombak kemerdekaan pers, karena kelembagaan ini yang akan menentukan maju mundurnya kemerdekaan pers di Indonesia. Adanya suatu kelembagaan yang independen dan mandiri, akan menghasilkan suatu kemandirian pers yang harapannya dapat mendukung kemerdekaan pers di Indonesia, begitu juga sebaliknya, dengan adanya kelembagaan yang tidak independen dan mandiri juga akan memberikan peluang kepada penguasa untuk mengintervensi kemerdekaan pers.

Kemerdekaan pers pada dasarnya adalah norma yang menjamin salah satu dimensi Hak Asasi Manusia (HAM), yaitu hak manusia untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi secara bebas. Setiap orang berhak atas kemerdekaan untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, hak ini meliputi kemerdekaan memiliki pendapat tanpa campur tangan dari penguasa dan hak untuk mencari, menerima dan ikut ambil bagian dalam kegiatan informasi dan gagasan melalui setiap macam media dan tanpa memandang batas wilayah. Dengan demikian harus ada jaminan bahwa warga akan memperoleh media massa yang diselenggarakan secara bebas. Jaminan tersebut dapat dilihat pada tingkat

kemerdekaan warga masyarakat untuk memperoleh informasi dan memiliki atau menyatakan pendapat serta tingkat pengendalian kekuasaan (negara dan modal) terhadap arus informasi kepada masyarakat sehingga menjadi penghambat bagi warga masyarakat untuk menyampaikan pendapat, berkomunikasi dan memperoleh informasi.

Dari perspektif ini, keberadaan dan fungsi pers dilihat dari perannya dalam memenuhi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Hak Sipil dan Politik warga masyarakat, bukan dari fungsi yang berasal dari kepentingan jurnalis atau pengelola media pers, atau dari kepentingan pihak lain yang mengendalikan media pers. Teks dari klausul yang relevan dapat dikutipkan dibawah ini:

Setiap orang berhak atas kemerdekaan memiliki dan menyatakan pendapat, hak ini meliputi kemerdekaan memiliki pendapat tanpa campur tangan dan untuk mencari, menerima dan ikut ambil bagian dalam kegiatan informasi dan gagasan melalui setiap macam media dan tanpa memandang batas wilayah. (Pasal 19, Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB).

Klausul Pasal 19 Deklarasi HAM menjadi sumber norma bagi jaminan bagi berbagai kaidah dalam eksistensi warga masyarakat dalam kehidupan sosialnya, yaitu untuk dapat menikmati kegiatan komunikasi secara bebas. Kegiatan komunikasi dimaksudkan untuk memiliki dan menyatakan pendapat ini berkaitan dengan penggunaan media. Makna memiliki dan menyatakan pendapat ini perlu dilihat sebagai landasan dalam memelihara alam pikiran secara otonom.

Dalam konteks kehidupan politik, hak warga masyarakat dijamin secara spesifik, melalui kovenan (perjanjian internasional) Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 19 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan:

1) Setiap orang mempunyai hak untuk mempunyai pendapat tanpa gangguan.

2) Setiap orang mempunyai hak akan kemerdekaan menyatakan pendapat, hak ini mencakup kemerdekaan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan dan gagasan apa pun, tanpa memandang batas-batas, baik secara lisan, melalui tulisan ataupun cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lain menurut pilihannya.

Pelaksanaan hak-hak yang disebut dalam Ayat 2 pasal ini membawa kewajiban-kewajiban dan tanggungjawab khusus. Oleh karena itu, pelaksanaan hak-hak tersebut bisa dikenai pembatasan-pembatasan tertentu, tetapi pembatasan-pembatasan ini hanya diperkenankan sepanjang ditetapkan dalam undang-undang dan perlu untuk menghormati hak-hak dan nama baik orang lain, untuk melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum (*ordre publik*), atau kesehatan masyarakat dan kesusilaan.

Di Indonesia, jaminan terhadap kemerdekaan pers terdapat dalam konstitusi yang menyatakan bahwa 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.⁷³ Jaminan kemerdekaan pers yang terdapat dalam konstitusi tersebut tentu saja masih membutuhkan pemaknaan tentang kemerdekaan pers itu sendiri. Dari beberapa teori yang mendeskripsikan hubungan pers dengan penguasa, pers Indonesia menganut teori pers bebas dan bertanggungjawab, namun dalam pelaksanaannya banyak terjadi penyelewengan, sehingga jaminan kemerdekaan terhadap pers hanya simbol yang dipakai penguasa untuk memenuhi tuntutan kemerdekaan pers seperti yang telah dijamin dalam konstitusi. Indriyanto Seno Aji menyatakan bahwa pada masa orde lama dan orde baru, kehendak adanya

⁷³ Lihat Pasal 28F UUD 1945.

suatu pers bebas dan bertanggung jawab hanya muncul dari ide dan niat yang *dekatable*, bahkan mejadi *absurd* dari karakteristik awalnya.⁷⁴ Hal ini dapat dilihat dari berbagai contoh kasus pembredelan terhadap pers, misalnya kasus pembredelan terhadap majalah mingguan *Fokus* pada bulan Mei 1984, pembredelan sementara mingguan *Jayakarta* bulan Juli 1985, pembredelan *Koran Sinar Harapan* pada bulan Oktober 1986, lalu tabloid *Monitor* dan yang paling heboh adalah dibredelnya majalah *TEMPO*, *Editor* dan *Detik* pada bulan Juni 1994.⁷⁵

Pergeseran makna terjadi sejalan dengan perubahan kondisi politik yang terjadi. Perubahan sistem pers dari rezim ke rezim membuktikan bahwa sistem pers yang dianut suatu negara disusun berdasarkan sistem politik yang dianut oleh masyarakat dimana pers bersangkutan hidup.⁷⁶ Sehingga, pada era reformasi, kehendak adanya suatu kemerdekaan pers merupakan sebuah tuntutan yang diharuskan oleh masyarakat Indonesia. Jaminan kemerdekaan pers secara konstitusional diharapkan melahirkan suatu pengaturan pers yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dimana pers sudah tidak mendapatkan intervensi dari pemerintah seperti pencabutan izin atau pembredelan. Namun disatu sisi juga tidak diharapkan adanya suatu kemerdekaan yang absolut. Dalam konteks ini, kemerdekaan pers harus mempunyai batasan-batasan yang sifatnya universal, dan tentunya dihindari adanya tindakan yang dapat mengurangi prinsip perlindungan dan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai akibat pemberitaan

⁷⁴ Indriyanto Seno Adi, *Hukum dan Kemerdekaan Pers*, Diadit Media, Jakarta, 2008, hlm 14.

⁷⁵ Hani Pudjiarti, artikel berita *Hartono Tidak Bisa Menentukan Sendiri*, dari TEMPO Interaktif mewawancarai Atmakusumah (59 tahun), bekas wartawan harian Indonesia Raya, staf pengajar sekolah kewartawanan Dr. Soetomo dan pengamat pers yang kritis”, <http://www.tempo.co.id>. Diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

⁷⁶ Hikamat kusumaningrat, *Op cit* hlm 17.

pers. Pada prinsipnya kemerdekaan pers harus mempunyai batasan-batasan yang harus dipenuhi, dalam *International Convention on the Freedom Information* tahun 1985 disebutkan batasan-batasan untuk menghindari kemerdekaan pers yang absolut. Batasan itu antara lain yang menyangkut: (1) *National security and publik order* (keamanan nasional dan ketertiban umum). (2) *False report* yang dapat mengganggu hubungan baik antara Negara. (3) *Blasphemy* pernyataan yang ditujukan terhadap agama. (4) Pornografi. (5) *Ompede the fair administration of justice* (pernyataan yang menghambat jalannya peradilan). (6) *Incitement* (hasutan melakukan kekerasan dan kejahatan). (7) *Libel* (penghinaan yang berkaitan dengan hak-hak, kehormatan dan nama baik). Dari beberapa batasan tersebut, diharapkan pers dapat menjalankan fungsinya secara bebas tanpa harus melanggar prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia.

Secara yuridis, Indonesia sudah memberikan jaminan terhadap kemerdekaan pers yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers. Kemerdekaan pers dimaknai sebagai salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan pers harus benar-benar lepas dari campur tangan penguasa. Menurut Wikrama Iryans Abidin, bahwa prinsip kemerdekaan pers diartikan bahwa tidak ada campur tangan kekuasaan dalam aturan yang mengekang kemerdekaan pers, hal tersebut diwujudkan dalam bentuk:

- a. Merdeka dari keharusan memiliki Surat Izin Terbit atau bentuk izin lainnya
- b. Merdeka dari sensor pers
- c. Merdeka dari pembredelan

- d. Merdeka dari campur tangan pemerintah dan pihak manapun dalam kegiatan pers.⁷⁷

Namun, dalam mewujudkan kemerdekaan pers tersebut, tentu saja harus tetap berpedoman pada batasan-batasan universal yang terdapat dalam *International Convention on the Freedom Information* tahun 1985, sekaligus juga harus sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum (Pasal 2 UU Nomor 40 1999 tentang Pers). Ketika kemerdekaan pers sudah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum, maka kemerdekaan pers bisa dikatakan melewati batas atau kebablasan.

Dari deskripsi diatas, dapat disimpulkan bahwa kemerdekaan berpendapat, berekspresi, dan pers merupakan Hak Asasi Manusia yang dilindungi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan kemerdekaan pers, diperlukan suatu pengaturan yang dapat melindungi dan menjamin kemerdekaan pers serta memberikan batasan-batasan yang dapat menghindari adanya kebablasan pers. Pengaturan pers yang sesuai dengan prinsip-prinsip kemerdekaan pers akan berdampak baik bagi perkembangan pers, begitu juga sebaliknya.

Berikut ini adalah implikasi (dampak) produk hukum pengaturan pers yang meliputi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Pers, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik beserta beberapa peraturan pelaksanaannya terhadap kemerdekaan di Indonesia:

⁷⁷ *Ibid.*, hlm 38.

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

1.1 Jaminan dan Perlindungan terhadap Kemerdekaan Pers

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 merupakan produk hukum yang responsif, karena proses pembuatannya memperhatikan aspirasi-aspirasi masyarakat (partisipatif) dan mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Produk hukum era reformasi ini juga dianggap sebagai titik terang untuk menemukan kemerdekaan pers, karena sekitar hampir dua puluh delapan tahun didera pembelengguan kemerdekaan pers oleh orde baru. Dikatakan sebagai titik terang bagi kemerdekaan pers karena Undang-Undang Pers tahun 1999 memberikan perlindungan dan jaminan terhadap kemerdekaan pers serta menghapus semua ketentuan-ketentuan yang membelenggu kemerdekaan pers, seperti penyensoran, pembredelan atau pelarangan terbit.

Jaminan dan perlindungan hukum terhadap kemerdekaan pers dalam UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers terdapat dalam ketentuan menimbang huruf a, b dan c yang menyatakan bahwa kemerdekaan pers baiknya berdasarkan kemerdekaan harus mendapat jaminan dan perlindungan hukum, serta bebas dari campur tangan dan paksaan dari manapun.⁷⁸ Dalam ketentuan pasal 4 ayat 1 juga dinyatakan bahwa “Kemerdekaan pers dijamin sebagai hak asasi warga negara”. Hal ini membuktikan bahwa hukum secara penuh menjamin dan memberikan perlindungan terhadap kemerdekaan pers, sehingga apabila terdapat orang-orang,

⁷⁸ Lihat ketentuan menimbang huruf a, b dan c Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers.

kelompok maupun pihak yang ingin melanggar kemerdekaan tersebut, dapat dikatakan orang tersebut telah melanggar hak asasi manusia.

Penghapusan semua ketentuan-ketentuan yang membelenggu kemerdekaan pers dalam Undang-Undang Pers Tahun 1999 membawa dampak yang positif bagi kehidupan pers nasional, hal ini ditandai dengan terjadinya kenaikan jumlah penerbitan yang ada di Indonesia, berdasarkan data yang dihimpun oleh Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS), pada era reformasi terjadi kenaikan jumlah penerbitan yang sangat signifikan, pada tahun 1997, jumlah media cetak di Indonesia sebanyak 289 Penerbitan, jumlah penerbitan pada tahun 1999 melonjak drastis menjadi 1687, pada tahun 2001 SPS memiliki koleksi 1935 nama dan alamat media cetak yang pernah terbit dan masih terbit.⁷⁹ Peringkat kemerdekaan pers di Indonesia di tahun 2002 dalam catatan organisasi wartawan internasional di Paris, Reporter tanpa Perbatasan (*Reporters Sans Frontières*/RSF) ada di peringkat ke-57 di antara 139 negara yang dipantau.⁸⁰

Namun, di tahun 2003 maupun 2004, peringkat kebebasan pers Indonesia di antara negara-negara Asia Tenggara merosot ke posisi nomor lima. Sementara kedudukan terbaik bagi kebebasan pers di Asia Tenggara ditempati oleh negara yang belum lama lahir, misalnya Timor Timur. Urutan pertama sampai ke-10 bagi kebebasan pers di Asia Tenggara adalah Timor Timur, Thailand, Kamboja, Filipina, Indonesia, Malaysia, Singapura, Laos, Vietnam, dan Myanmar (Brunai Darussalam tidak diteliti). Kemunduran citra kebebasan pers Indonesia di mata dunia internasional selama dua tahun terakhir disebabkan oleh beberapa alasan dan peristiwa, seperti:

⁷⁹ *Ibid.*, hal 97.

⁸⁰ Prija Djatmika, *PK TIME Asia demi Kemerdekaan Pers*, terbit Jumat, 28 September 2007, diunduh dari <http://www.indopos.co.id> pada tanggal 13 Agustus 2009

1. Serangan fisik terhadap wartawan dan tekanan terhadap medis pers, antara lain demonstrasi oleh massa di kantor-kantor perusahaan pers.
2. Terbunuhnya juru kamera TVRI, Mohamad Jamaluddin, dalam konflik bersenjata di Aceh yang penyebab kematiannya tidak jelas.
3. Penyanderaan dua wartawan RCTI, Ersas Siregar dan Fery Santoro, oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Fery kemudian dibebaskan, tetapi Ersas tewas dalam tembak-menembak antara GAM dan Tentara Nasional Indonesia.
4. Larangan atau hambatan dari pejabat militer bagi wartawan dalam dan luar negeri untuk meliput wilayah konflik bersenjata di Aceh ikut pula memperburuk citra kebebasan pers kita.
5. Beberapa putusan pengadilan negeri yang menjatuhkan hukuman penjara bagi wartawan karena karya jurnalistiknya juga menjadi pertimbangan untuk menurunkan peringkat kebebasan pers Indonesia. misalnya kasus yang dialami oleh dua redaktur harian Rakyat Merdeka (Karim Paputungan dan Supratman, masing-masing dihukum lima dan enam bulan penjara dalam masa percobaan 10 dan 12 bulan) serta Pemimpin Redaksi Majalah Tempo (Bambang Harymurti). Karya-karya jurnalistik media mereka-foto kolase karikatural Ketua Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Akbar Tandjung dan pemberitaan tentang Presiden Megawati Soekarnoputri di Rakyat Merdeka serta berita tentang pengusaha Tommy

Winata di majalah Tempo-dianggap mencemarkan nama baik atau menghina.⁸¹

Laporan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) tentang Kekerasan terhadap Pers di tahun 2007, adalah sebagai berikut:

1. Wartawan Harian Surya Biro Pasuruan Arie Yuniarto disulut rokok pada tangan kanannya oleh Ketua DPRD Kabu.Pasuruan Akhmad Zubaidi. Penyulutan rokok terjadi ketika Arie hendak mewawancarai Akhmad terkait utang para anggota DPRD yang mencapai Rp 3,2 miliar. (5-9-2007)
2. Kameraman Metro TV Wahyu luka memar di bagian muka dan bahu karena dipukul oleh anggota Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Yogyakarta. Pemukulan terjadi ketika Wahyu tengah meliput acara Gerebeg Mulud Kraton Yogyakarta. Wahyu dipukul ketika sedang mengambil gambar prajurit Kraton Yogyakarta yang akan keluar dari pagelaran Kraton menuju Alun-Alun Utara. (31-3-2007)
3. Reporter Lativi Parulian Panggabean dan Mufthia Ridwan serta reporter Monitor Depok Dodi Esvandi diancam untuk menghapus gambar dalam kamera oleh Kapolres Depok Imam Pramukarno. Kapolres memaksa wartawan menghapus gambar liputan Kebaktian bertema Depok Diberkati. Ajudan Kapolres mengerubungi wartawan. (30-11-2007)
4. Pemimpin Redaksi Majalah B-Watch Bersih Lubis diseret ke pengadilan atas opininya yang dimuat di Koran Tempo 17 Juni 2007 berjudul 'Kisah Interogator yang Dungu'. Dalam surat tuntutan nya 14 November lalu, Jaksa Penuntut Umum Kejaksaan Negeri Depok, Tikyono, menuntut

⁸¹ Atmakusumah, artikel berita *Kemerdekaan Pers Kita Merosot*, 17 Desember 2004. Diakses dari <http://www.freelists.org>. pada tanggal 13 Agustus 2009.

Bersihar dijatuhkan hukuman penjara selama 8 bulan dan biaya perkara Rp 1000 (seribu rupiah). Bersihar dianggap melanggar pasal 207 (penghinaan terhadap penguasa) dan 310 (penghinaan terhadap orang lain) KUHP. (17-6-2007)

5. Wartawan Suara Pembaruan di Makasar, M Kiblat Said mendapat perlakuan tindak kekerasan dari Polisi Asri Wahyudi.
6. Perlakuan itu diterima ketika wartawan sedang meliput aksi demonstrasi tentang dana revitalisasi Karebosi Makasar. (3-12-2007)
7. Wartawan Lativi Ahmad Sakirin dipukul oleh sekelompok orang ketika meliput sengketa tanah antara Universitas Kristen Indonesia (UKI) dan Yayasan Administrasi Indonesia (YAI), di Salemba. Kekerasan fisik itu diduga dilakukan oleh salah seorang satgas perusahaan jasa keamanan PT Kencana Indotama Persada yang mengamankan tanah sengketa tersebut. (28-4-2007)
8. Reporter dan Fotografer harian Tangerang Tribun Unsyiah Sangidah dan Mohammad Jakwan menjadi korban aksi pengeroyokan yang diduga dilakukan oleh tim sukses calon Bupati Tangerang Airin Rachmi Diany. Aksi pengeroyokan ini terjadi di kantor Tim Sukses Jazuli – Airin di Jalan Boulevard, Gading Serpong, Tangerang saat kedua wartawan itu hendak meliput penurunan beras raskin dari mobil Departemen Sosial (Depsos) di kantor tersebut.
9. Kasus pemukulan Wartawan Detik.com Andi Saputra yang dilakukan oleh sekelompok mahasiswa Universitas Katholik Atmajaya, Jakarta. Andi dianiaya oleh para mahasiswa ketika sedang meliput peristiwa tewasnya

Joshua, mahasiswa angkatan 2007, yang jatuh dari lantai 12 gedung Atmajaya, pada 22 November 2007. Akibat penganiayaan itu Andi mengalami luka di bagian belakang kepala dan dilarikan ke RS Cipto Mangunkusumo, Jakarta. Andi juga dipaksa menghapus gambar hasil liputan yang ada dalam kamernya. Kasus Andi juga telah dilaporkan ke Polda Metro Jaya. Namun belum mendapat penanganan serius.

10. Kasus perampasan kamera dan ancaman untuk menghilangkan gambar hasil liputan yang dilakukan oleh Kombes Pol Julius Srijono, Senin 3 Desember 2007. Peristiwa itu terjadi ketika dilakukan rekonstruksi kasus narkoba di rumah tersangka Ahmad Albar di Cinere, Depok, Jawa Barat, sekitar pukul 15.30 WIB. Saat sedang mengambil gambar itu, Kombes Pol Julius Srijono mendatanginya dan meminta kamera Arnaz dengan alasan wartawan tidak boleh mengambil gambar. Arnaz pun diminta mengambil kembali kamernya di kantor Badan Narkotika Nasional (BNN) Jakarta. Ada juga gambar yang disuruh dihapus dari kamera itu.⁸²

Sehingga, meskipun sudah terdapat jaminan dan perlindungan terhadap kemerdekaan pers, namun jaminan dan perlindungan tersebut masih dirasakan kurang, hal ini dibuktikan dengan banyaknya kasus kriminalisasi terhadap pers. Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia juga mencatat terjadinya 220 kasus kekerasan terhadap pekerja pers terjadi dalam 10 tahun era reformasi sejak 1998-2008. Untuk tahun tahun 2008 sampai dengan 2009, terjadi 9 jeratan hukum baru bagi jurnalis, baik pidana maupun perdata. AJI juga mencatat ada 14 kasus

⁸² YLBHI, artikel *Laporan HAM 2007, Kekerasan terhadap Pers, Ancaman Melewati Batas*. Diakses dari <http://www.ylghi.or.id>, pada tanggal 1 November 2009.

pencemaran nama baik yang sedang diadili di berbagai tingkat.⁸³ Adapun data yang diperoleh berdasarkan hasil survey dan studi kasus kekerasan Tahun 2000, 2001 dan 2003 yang dilakukan oleh Kajian Informasi, Pendidikan dan Penerbitan Sumatera (KIPPAS)⁸⁴:

Sepanjang periode 1 Januari–November 2000, ada 36 kasus kekerasan yang menimpa wartawan di Sumatera dan Aceh. Jika dibuat perhitungan kasar, maka rata-rata setiap minggu terjadi lebih 1 (satu) kali kasus kekerasan terhadap wartawan. Adapun jenis kekerasan yang kerap diterima wartawan adalah berupa: (i) pembunuhan, (ii) penganiayaan, (iii) teror dan (iv) bredel. Gambaran selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 14 berikut ini:

Tabel 15
Kategori Kekerasan Terhadap Wartawan di Sumatera dan Aceh
Periode Januari – November 2000

No	Kategori Kekerasan	Jumlah	%
1.	<i>Pembunuhan</i>	1	2,77
2.	<i>Teror/Intimidasi</i>	23	63,88
3.	<i>Penganiayaan</i>	10	27,77
4.	<i>Bredel</i>	2	5,55
Jumlah		36	100,00

Sumber: survey dan studi kasus kekerasan oleh KIPPAS Pada periode Januari–Nopember 2001, tercatat ada sebanyak 47 kasus kekerasan yang dialami wartawan. Dengan kata lain terjadi peningkatan kasus-kasus kekerasan terhadap wartawan. Kasus-kasus kekerasan tersebut umumnya dilakukan langsung oleh orang atau lembaga yang menjadi subyek pemberitaan wartawan. Adapun 3 (tiga) jenis kekerasan yang paling sering dialami wartawan adalah berupa: pertama, intimidasi (31,91 persen), kedua, penganiayaan

⁸³ Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia, artikel “Musuh Kebebasan Pers 2009”, <http://www.ajiindonesia.org>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2009.

⁸⁴ KIPPAS terbentuk pada tanggal 6 Mei 1999, namun secara embrional sudah digagas sejak Desember 1998. KIPPAS berbentuk yayasan yang memiliki struktur Badan Pendiri dan Badan Pelaksana. Badan Pendiri terdiri atas: Ned R Poerba, Sofyan Tan, Stanley Adi Prasetyo, Veven Sp, Wardhana dan Janto, Hasby Ansryori, Edward Sinaga (ex officio). Yayasan KIPPAS disahkan lewat Akta Notaris No 2 pada Kantor Notaris Erwin Wahyu Purwanto, SH, Medan, yang kemudian diperbarui pada tanggal 1 Maret 2000 (perubahan anggaran dasar) dengan Nomor 1 tanggal 1 Februari 2000, dan perubahan penambahan anggota Badan Pendiri (akta No 2 tanggal 3 Oktober 2000).

(27, 66 persen) dan ketiga, pelecehan (12,77 persen). Kekerasan demi kekerasan terus bergulir. Pada tahun 2003, jumlah kasus kekerasan yang dialami wartawan meningkat cukup tajam, yaitu menjadi 109 kasus atau meningkat dua kali lipat lebih. Adapun jenis kekerasan masih didominasi oleh kasus penganiayaan (34 kasus atau 31 persen), intimidasi/teror (29 kasus atau 27 persen) dan pengusiran (21 kasus atau 19%). Pada tahun 2003, jumlah subyek pemberitaan yang melakukan gugatan hukum juga mengalami pertambahan. Kalau pada tahun 2001 jumlah hanya 4 kasus, namun tahun 2003 naik menjadi 13 kasus. Dari 36 kasus kekerasan yang dialami wartawan pada tahun 2000, ternyata pelaku kekerasan kebanyakan berasal dari aparat keamanan (9 kali atau 25 persen), mahasiswa (7 kali atau 19,44 persen) dan disusul oleh pengusaha/karyawan perusahaan (6 kali atau 16,66 persen).⁸⁵

Kasus-kasus kekerasan terhadap pers tersebut mencerminkan bahwa, meskipun secara yuridis terdapat jaminan dan perlindungan terhadap kemerdekaan pers, namun penegakan hukum dalam menjamin dan melindungi pers masih lemah sehingga kemerdekaan pers masih belum dapat dilaksanakan secara maksimal, hal ini akan berdampak semakin memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia. Ringannya ketentuan sanksi bagi para pelanggar hak untuk mencari, memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi mengakibatkan ketakutan tersendiri bagi para praktisi pers. Dalam Pasal 18 ayat (1) disebutkan 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)

Ketentuan sanksi yang terlalu ringan bagi para penghambat praktisi pers dalam menjalankan profesinya dalam mencari berita, pada nantinya akan memperlemah dan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

⁸⁵ KIPPAS, artikel Naskah yang dicuplik dari buku *PERS BEBAS TAPI DILIBAS*, yang diterbitkan KIPPAS pada 2004. *Studi Kasus Kekerasan Tahun 2000, 2001 dan 2003*. <http://kippas.wordpress.com>, diakses pada tanggal 20 Maret 2009.

1.2 Kelembagaan

Undang-Undang Pers tahun 1999 menghilangkan peran pemerintah dalam penyelenggaraan kemerdekaan pers di Indonesia, kemudian peran tersebut digantikan dengan sebuah lembaga yaitu Dewan Pers. Pengaturan pembentukan lembaga independen Dewan Pers seperti yang diamanatkan dalam Pasal 15 Ayat 1 sampai dengan Ayat 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, memberikan suatu kemandirian terhadap kehidupan pers, sehingga pers dapat mengembangkan kemerdekaannya serta dapat meningkatkan meningkatkan kehidupan pers nasional. Dewan Pers diharapkan mampu berperan menjadi polisi yang mengawasi pelaksanaan kode etik profesi jurnalistik dan berfungsi sebagai lembaga yang bijak dan dapat diterima oleh semua pihak yang bersengketa dalam kasus pemberitaan pers.

Kemampuan dan peranan Dewan Pers erat kaitannya dengan eksistensi yuridis dan realitas sosiologis lembaga tersebut. Untuk mengetahui tentang keberadaan Dewan Pers, dapat dilihat melalui Pasal 15 Ayat 1, 2, dan 3 UU Nomor 40 Tahun 1999, yang menyatakan:

1. Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen.
2. Dewan Pers melaksanakan fungsi-fungsi sebagai berikut :
 - 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
3. Anggota Dewan Pers terdiri dari :
- a. wartawan yang dipilih oleh organisasi wartawan
 - b. pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers
 - c. tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers

Jika mengacu pada amanat Pasal 15 Ayat 1, 2, 3 UU Nomor 40 Tahun 1999 tersebut, maka kedudukan yuridis Dewan Pers mestinya sudah kuat, yaitu sebagai pelindung kemerdekaan pers dan pengawas pelaksanaan Kode Etik Wartawan Indonesia. Pada masa transisi demokrasi saat ini, kedudukan Dewan Pers diharapkan merupakan suatu bentuk representasi masyarakat pers yang bertugas untuk melindungi kemerdekaan pers dan menjadi mediator jika terjadi sengketa pers. Status independen Dewan Pers serta fungsinya sebagai lembaga pengawas serta kontrol, juga harus tercermin dari kemampuan dan kemandirian Dewan Pers dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang terkait dengan pers. Jaminan kemerdekaan pers di era reformasi saat ini, tentu saja akan semakin mempunyai arti penting dalam mewujudkan demokrasi jika kemerdekaan pers tersebut dilaksanakan sesuai dengan koridor hukum dan etika profesi jurnalistik. Dengan kata lain, kemerdekaan pers tidak boleh keluar dari jalur hukum dan etika pers. Untuk mencegah praktik kemerdekaan pers yang kebablasan dan keluar dari koridor hukum maupun etika pers, peranan Dewan Pers sebagai lembaga independen dan pengawas kemerdekaan pers menjadi sangat penting dan dibutuhkan dalam rangka meningkatkan kemerdekaan pers dan mewujudkan pemerintahan yang demokratis

Sebagai lembaga pengawas pelaksanaan Kode Etik Wartawan Indonesia, Dewan Pers masih belum bisa melaksanakan tugasnya dengan baik, hal ini dapat

dilihat dari banyaknya pengaduan masyarakat akibat pemberitaan pers yang tidak sesuai dengan etika jurnalistik. Sampai dengan tahun 2008, Dewan Pers telah menerima 1.758 pengaduan dari masyarakat, dengan rincian pada tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 terdapat 427 pengaduan, tahun 2003 terdapat 101 pengaduan, tahun 2004 terdapat 153 pengaduan, tahun 2005 terdapat 127 pengaduan, tahun 2006 terdapat 207 pengaduan, tahun 2007 terdapat 319 pengaduan, dan di tahun 2008 terdapat 424 pengaduan, hal ini dikarenakan ketidakadilan pemberitaan oleh pers.⁸⁶ Kondisi tersebut mencerminkan bahwa Dewan Pers kurang mampu menjalankan tugasnya dalam mengawasi praktisi pers dalam menjalankan tugasnya, sehingga banyak masyarakat yang merasa kecewa akibat pemberitaan pers. Lemahnya pengawasan Dewan Pers dan kurangnya profesionalitas para praktisi pers tentu saja akan memperburuk kemerdekaan pers di Indonesia.

Munculnya berbagai kasus penghukuman praktisi pers dan tidak digunakannya hak jawab menunjukkan kurangnya kemampuan Dewan Pers dalam menjaga dan memberikan perlindungan terhadap kemerdekaan pers. Lembaga yang diharapkan oleh undang-undang dan masyarakat mampu memberikan jalan keluar yang adil, pada kenyataannya kurang bisa menjaga kemerdekaan pers, sehingga banyak praktisi pers yang terjerumus dalam sengketa akibat pemberitaan pers dihukum secara pidana oleh pengadilan. Kasus-kasus yang pernah terjadi terkait lemahnya kemampuan Dewan Pers dalam menjaga dan memberikan perlindungan terhadap para praktisi pers antara lain sebagai berikut:

⁸⁶ Dewan Pers, artikel *Pengaduan Tahun 2000 sampai 2008*, 11 Februari 2009, <http://www.dewanpers.org>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

- a. Kasus Risang Bima Wijaya, Mantan Pemimpin Umum dan Wartawan Harian Radar Yogya, karena pemberitaan mengenai kasus pelecehan seksual oleh Dr H Soemadi M Wonohito (Direktur Utama Harian Kedaulatan Rakyat) terhadap karyawannya yang dilakukan oleh Harian Radar Yogya telah dijatuhi vonis oleh Mahkamah Agung dalam putusannya bernomor 1374 K/pid/2005, pada 13 Januari 2006 yang menolak permohonan kasasi dari Risang Bima Wijaya dan sekaligus menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta dengan nomor 21/Pid/2005/PTY yang menghukum Risang dengan pidana penjara selama 6 bulan karena terbukti melakukan tindak pidana “Menista dengan tulisan, secara berlanjut” sebagaimana diatur dalam Pasal 310 ayat (2) KUHP jo Pasal 64 ayat (1) KUHP.
- b. Kasus pencemaran nama baik pengusaha Tomy Winata lewat pemberitaan majalah Tempo edisi Maret 2003 berjudul ‘Ada Tomy di Tenabang?’. Dalam kasus tersebut Majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengabulkan gugatan pengusaha Tomy Winata terhadap perusahaan dan orang-orang Tempo. Para tergugat diwajibkan membayar uang paksa (*dwangsom*) sebesar Rp300 ribu per hari apabila lalai melaksanakan putusan. Para tergugat juga diwajibkan menyatakan permintaan maaf di tiga koran yaitu *Media Indonesia*, *Koran Tempo* dan *Warta Kota*. Permintaan yang sama harus dimuat di majalah *Tempo* sepanjang setengah halaman selama tiga hari berturut-turut.⁸⁷

⁸⁷ Hukum Online, artikel berjudul, *Tempo Kembali Kalah Lawan Tomy Winata*, <http://hukumonline.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

c. *Setelah Kasus* pencemaran nama baik pengusaha Tomy Winata lewat pemberitaan majalah Tempo edisi Maret 2003 berjudul 'Ada Tomy di Tenabang?' diajukan *Kasasi ke Mahkamah Agung (MA)*, MA mengeluarkan putusan dengan nomor 1608 K/PID/2005 yang membebaskan Bambang Harymurti (Majalah Tempo) dari dakwaan.⁸⁸

Dari uraian diatas, Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers memang sudah memberikan perlindungan serta jaminan hukum terhadap kemerdekaan pers, namun dalam penerapannya masih banyak kasus-kasus kriminalisasi dan penghambatan terhadap pers dalam menjalankan tugasnya di lapangan. Dewan Pers sebagai Lembaga yang diharapkan oleh undang-undang dan masyarakat mampu menjaga dan mengawasi kemerdekaan pers, ternyata masih kurang bisa menjalankan tugasnya dengan baik, hal ini ditandai dengan banyaknya pengaduan masyarakat akibat pemberitaan pers, rendahnya profesionalitas praktisi pers dan banyaknya praktisi pers yang dijatuhi hukuman pidana. Penerapan kaidah hukum pers yang tidak sesuai tersebut pada nantinya dapat mengakibatkan semakin buruknya kemerdekaan pers di Indonesia.

⁸⁸ Anggara, artikel berjudul *Kemerdekaan Pers dan Pencemaran Nama Baik (Catatan Dalam Kasus Risang Bima Wijaya)*, <http://anggara.org>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Tabel 15
Analisis Dampak Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
terhadap Kemerdekaan Pers di Indonesia

Kelebihan (+)	Kekurangan (-)
Memberikan perlindungan dan jaminan terhadap kemerdekaan pers, sehingga dapat meningkatkan kemerdekaan pers di Indonesia.	Penegakan hukum dalam menjamin dan melindungi pers masih lemah, hal ini mengakibatkan banyaknya kasus kriminalisasi terhadap pers serta penghambatan praktisi pers dalam menjalankan profesinya. Jaminan terhadap kemerdekaan pers juga kurang diimbangi dengan profesionalisme para praktisi pers, sehingga mengakibatkan banyaknya pelanggaran hak-hak masyarakat dengan pemberitaan yang tidak berimbang.
Kelembagaan Dewan Pers bersifat independen dan tidak memasukkan unsur pemerintah didalamnya, sehingga dapat meningkatkan kemandirian pers di Indonesia.	Lemahnya kemampuan Dewan Pers dalam menjaga kemerdekaan pers, mengakibatkan banyaknya praktisi pers yang terjerat dalam kasus pidana.

2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

2.1 Jaminan dan Perlindungan terhadap Kemerdekaan Pers

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran merupakan produk hukum pengaturan pers yang cenderung kurang responsif. Proses pembuatan Undang-Undang ini dilakukan dengan cara yang kurang partisipatif, hal ini dapat dilihat dari banyaknya tuntutan masyarakat yang tidak diakomodir oleh pembuat undang-undang (legislatif). Secara substansial terdapat beberapa pengaturan yang berparadigma tanggungjawab sosial, namun juga terdapat beberapa ketentuan yang berparadigma represif dengan banyaknya ketentuan yang membutuhkan peraturan pelaksana dan sanksi. Banyaknya pasal-pasal yang membutuhkan peraturan pelaksana berupa peraturan pemerintah membuat terjadinya perbedaan interpretasi mengenai pelaksanaan pasal-pasal tersebut,

sehingga bisa membuka peluang bagi pemerintah untuk mengintervensi kemerdekaan pers.

Lahirnya UU Penyiaran merupakan amanah dari pada UUD 1945, khususnya pasal 5 ayat (1), Pasal 28, Pasal 31 ayat (1), Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 36. Itu berarti UU penyiaran merupakan pelaksanaan dari UUD 1945, khususnya amanat bidang kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran, pendidikan, kebudayaan, ekonomi dan bahasa. UU 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, mencoba mengembalikan hak-hak publik dari monopoli pemerintah di satu sisi dan monopoli kaum kapitalis di sisi yang lain. Sebab demokratisasi media tidak hanya pada isu kepemilikan pengontrolan siaran, namun demokratisasi media adalah menempatkan hak-hak publik pada tempat yang seharusnya. Bahwa pendapat, sikap, perilaku dan budaya tidak ditentukan oleh pemerintah atau sekelompok orang

Secara filosofis lahirnya Undang-Undang tentang Penyiaran ini adalah sebagai wujud pengakuan terhadap jaminan kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi, dalam Konsideran menimbang huruf a UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran disebutkan:

Bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran sebagai perwujudan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang antara kemerdekaan dan kesetaraan menggunakan hak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari ketentuan di atas, sebenarnya paradigma yang ingin diciptakan oleh Undang- Undang Penyiaran adalah paradigma tanggung jawab sosial. Paradigma tanggungjawab sosial ini dapat dilihat dari sisi yang menyatakan bahwa selain

pemberian jaminan kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi, hak tersebut harus dilaksanakan secara bertanggung jawab. Dari substansi pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang tentang Penyiaran ini, paradigma tanggungjawab sosial terakomodasi dalam pasal-pasal yang mengatur pembatasan pemusatan kepemilikan media penyiaran dan kepemilikan silang (diatur dalam pasal 18), pelembagaan penyiaran publik (pasal 14 dan 15), pelembagaan penyiaran komunitas (Pasal 21, 22, 23, dan 24), dan penentuan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagai lembaga regulasi penyiaran independen (pasal 7 ayat 2). Pasal-pasal tersebut merupakan ketentuan yang dapat memberikan pertanggungjawaban sosial kepada masyarakat sehingga akan sesuai dengan kehendak masyarakat sendiri.

Jaminan kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi dalam melalui penyiaran akan berdampak positif bagi perkembangan kemerdekaan pers khususnya penyiaran di Indonesia. Indonesia termasuk salah satu negara yang memiliki jumlah lembaga penyiaran terbanyak di kawasan Asia Pasifik. Pertumbuhan industri media penyiaran yang pesat tersebut terjadi sejak era reformasi dan didorong oleh UU Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Undang-Undang tersebut juga memberi peluang bagi tumbuhnya lembaga penyiaran di daerah.⁸⁹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dalam butir mengingat angka 8 menyebutkan bahwa Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang pers merupakan salah landasan yuridis berlakunya UU penyiaran. Apabila

⁸⁹ Agnes Widiyanti, *Pemerintah akan Optimalkan Sistem Siaran Digital*, <http://www.ketok.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

kita merujuk pada Undang-Undang Pers tahun 1999, pers diartikan dalam arti luas, yaitu lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia. Artinya pers tidak hanya terbatas pada barang cetakan saja seperti majalah, koran dan tabloid, tetapi juga penyampaian melalui media elektronik dan segala jenis saluran yang tersedia. Sehingga adanya ketentuan sanksi yang berupa penghentian siaran maupun penyensoran penyiaran yang berupa informasi tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pers yang terdapat dalam UU Pers tahun 1999, pada nantinya bisa berakibat buruk pada perkembangan kemerdekaan pers.

2.2 Kelembagaan

Pasal 6 Ayat 4 Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 merupakan dasar utama bagi pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Semangatnya adalah pengelolaan sistem penyiaran yang merupakan ranah publik harus dikelola oleh sebuah badan independen yang bebas dari campur tangan pemodal maupun kepentingan kekuasaan. Pasal 7 Ayat 2 UU Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 menyebutkan bahwa “KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran”. Berbeda dengan semangat dalam Undang-undang penyiaran sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 24 Tahun 1997 pasal 7 yang berbunyi "Penyiaran dikuasai oleh negara yang pembinaan dan pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah", yang menunjukkan

bahwa penyiaran pada masa itu merupakan bagian dari instrumen kekuasaan yang digunakan untuk semata-mata bagi kepentingan pemerintah.

Sejak disahkannya Undang-undang no. 32 Tahun 2002 terjadi perubahan fundamental dalam pengelolaan sistem penyiaran di Indonesia. Perubahan paling mendasar dalam semangat UU tersebut adalah adanya *limited transfer of authority* dari pengelolaan penyiaran yang selama ini merupakan hak eksklusif pemerintah kepada sebuah badan pengatur independen (*Independent regulatory body*) bernama Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Independen dimaksudkan untuk mempertegas bahwa pengelolaan sistem penyiaran yang merupakan ranah publik harus dikelola oleh sebuah badan yang bebas dari intervensi modal maupun kepentingan kekuasaan. Belajar dari masa lalu dimana pengelolaan sistem penyiaran masih berada ditangan pemerintah (orde baru), sistem penyiaran sebagai alat strategis tidak luput dari kooptasi negara yang dominan dan digunakan untuk melanggengkan kepentingan kekuasaan. Sistem penyiaran pada waktu itu tidak hanya digunakan untuk mendukung hegemoni rezim terhadap publik dalam penguasaan wacana strategis, tapi juga digunakan untuk mengambil keuntungan dalam kolaborasi antara segelintir elit penguasa dan pengusaha.

Terbentuknya lembaga independen dalam bentuk Komisi Penyiaran semakin memperkuat jaminan kemerdekaan pers melalui penyiaran di Indonesia. Secara kelembagaan, KPI beranggotakan masyarakat dan menghilangkan unsur pemerintah di dalamnya, proses seleksi melalui mekanisme uji kelayakan dan kepantasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat (melalui Pasal 10 Ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2004), merupakan bukti bahwa unsur pemerintah benar-

benar dihilangkan dalam kelembagaan KPI.⁹⁰ Kelembagaan seperti ini sesuai dengan kelembagaan Dewan Pers yang diatur dalam UU Pers Nomor 40 tahun 1999 yang pada nantinya dapat mendukung perkembangan kemerdekaan pers. Selain itu tugas dan kewajiban KPI diharapkan dapat mendukung pertumbuhan pers nasional dan dapat memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi. Dalam ketentuan pasal 8 ayat 3 disebutkan bahwa KPI mempunyai tugas dan kewajiban :

- a. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia
- b. Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran
- c. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait
- d. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang
- e. Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sang-gahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran
- f. Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Namun, peran KPI dalam upaya menciptakan demokratisasi penyiaran menjadi ambigu dengan dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tanggal 28 Juli 2004 yang memangkas kewenangan regulatif yang sebelumnya dimiliki KPI. MK menghilangkan kewenangan membuat regulasi yang dimiliki oleh KPI melalui penghapusan kata “KPI bersama” yang terdapat

⁹⁰ Lihat pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

dalam Pasal 62 Ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2002. Pasal 62 ayat 2 itu awalnya berbunyi” peraturan pemerintah seperti yang termaksud di dalam ayat 1 harus ditetapkan 60 hari setelah selesai disusun oleh KPI bersama pemerintah”. Kata “KPI bersama” oleh MK dihilangkan.⁹¹ Konsekuensi dari putusan tersebut adalah hilangnya kemampuan regulasi KPI, sehingga pasal-pasal yang membutuhkan peraturan pelaksana, seperti Pasal 14 ayat (10), Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (3), Pasal 31 ayat (4), Pasal 32 ayat (2), Pasal 33 ayat (8), Pasal 55 ayat (3), dan Pasal 60 ayat (3), hanya diatur oleh pemerintah. Dengan demikian perizinan dunia penyiaran, seperti yang terdapat dalam pasal 34 ayat 8 UU Penyiaran berada ditangan pemerintah. KPI hanya diberi sedikit kewenangan, yakni mengeluarkan rekomendasi kelayakan bagi lembaga penyiaran baru. Selebihnya, wewenang KPI adalah mengawasi isi siaran radio serta televisi.⁹²

Tabel 16
Analisis Dampak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap Kemerdekaan Pers di Indonesia

Kelebihan (+)	Kekurangan (-)
Memberikan jaminan kemerdekaan berkomunikasi dan memperoleh informasi, sehingga dapat meningkatkan kemerdekaan pers di Indonesia.	Banyaknya ketentuan sanksi baik pidana maupun perdata, pada nantinya dapat mengakibatkan pengekangan terhadap kemerdekaan pers.
Pengaturan Kelembagaan Komisi Penyiaran Indonesia bersifat independen dan tidak memasukkan unsur pemerintah didalamnya, sehingga dapat meningkatkan kemandirian pers di Indonesia.	Kuatnya peran pemerintah dalam hal pengaturan penyiaran, terutama dalam penyelenggaraan perizinan penyiaran dapat melemahkan kedudukan KPI sebagai lembaga independen di bidang penyiaran serta dapat memperlemah kedudukan dan kemandirian KPI dalam mengembangkan kemerdekaan pers di Indonesia.

⁹¹ Muhamad Mufid, *op cit* ., hlm 169.

⁹² Dian Wardiana Sjucho, “*Akhir Tragis Dunia Penyiaran*” , November 22, 2007, Sumber : *Pikiran Rakyat Online*, <http://opinibebas.epajak.org> diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

3.1 Jaminan dan Perlindungan terhadap Kemerdekaan Pers

Pengaturan pers yang terdapat dalam UU ITE berkarakteristik kurang responsif, dalam proses pembuatan tidak bersifat partisipatif, karena dalam proses proses legislasi juga tidak mengikutsertakan Dewan Pers sebagai lembaga independen yang bertugas menjaga dan melindungi kemerdekaan pers di Indonesia, padahal dalam landasan yuridis berlakunya undang-undang tersebut mencantumkan Pasal 28f UUD 1945, yang menjamin kemerdekaan pers. Rumusan tentang Pencemaran nama baik juga masih menimbulkan multitafsir, sehingga mengakibatkan kerancuan dalam penginterpretasiannya

Secara filosofis lahirnya UU ITE ini merupakan bentuk pengaturan yang dikarenakan kemajuan teknologi dan industri yang semakin pesat, khususnya transaksi elektronik, dengan adanya *e-banking*, *e-commerce*, dan transaksi elektronik lainnya. Semakin banyaknya transaksi elektronik yang dilakukan, maka mendorong juga diperlukannya ketentuan hukum yang mengatur mengenai hal itu, sehingga para pihak yang terlibat dalam transaksi elektronik, khususnya konsumen mendapatkan perlindungan hukum atas setiap transaksi elektronik yang dilakukannya. Demikian juga halnya dengan data/dokumen yang dibuat secara elektronik (*paperless document*) juga membutuhkan adanya kekuatan hukum yang pasti, mengingat selama ini, dokumen/akta, baru dianggap sah apabila ditulis diatas kertas (hitam di atas putih). Dalam artian pemerintah mencoba melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan

Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum (Pasal 40 ayat 2)

Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) saat ini sudah merupakan bagian penting, untuk sebagian orang bahkan merupakan alat bantu aktivitas keseharian, dari aktivitas berbagai komponen masyarakat dan pemerintah. Hal ini terbukti dengan semakin meluasnya penggunaan TIK di berbagai sektor penting dan strategis, seperti dalam kegiatan *e-banking*, *e-government*, *e-media*, *e-business* serta transaksi ekonomi lainnya. Salah satu pertimbangan dalam UU ITE (butir d) disebutkan bahwa penggunaan dan pemanfaatan Teknologi Informasi harus terus dikembangkan untuk menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan nasional berdasarkan peraturan perundang undangan demi kepentingan nasional. Mengacu pada itikad penyelenggaraan pers dan pertimbangan dalam UU ITE di atas, sementara dapat disimpulkan bahwa UU ITE tidak dimaksudkan untuk mengancam kemerdekaan pers.

Meski awalnya konteks yang ingin diatur dalam UU ITE adalah transaksi elektronik, khususnya yang terjadi melalui Internet, namun karena sistem elektronik juga dimanfaatkan oleh kalangan pers, maka disadari atau tidak oleh pembuatnya (legislatif), UU ITE dapat juga menjangkau ranah pers, karena media yang digunakan oleh pers juga berubah. Banyak penerbit media pers yang menggunakan media online sebagai salah satu media penyaluran informasi, seperti: kompas.com, jawapos.com, detik.com, inilah.com, koraninternet.com, okezone.com, dan lain-lain. Penerbit media cetak tersebut tentu saja tidak mau ketinggalan, sehingga mereka melengkapi penerbitan versi cetak dengan

penerbitan versi online. Sehingga apa yang disajikan di media cetak, disajikan pula di situs Internet.

Rumusan tentang Pencemaran nama baik dalam UU ITE yang terdapat dalam pasal 27 dan pasal 28 masih menimbulkan multitafsir, sehingga mengakibatkan kerancuan dalam penginterpretasiannya. Apalagi ditambah dengan ketentuan sanksi yang memberatkan dalam pasal 45, yaitu bagi setiap orang yang memenuhi unsur pasal 27 dan pasal 28 dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Ketentuan yang terdapat dalam pasal 27 dan pasal 28 serta Pasal 45, berpotensi mengebiri pers karena pemberitaan pers dalam wujud informasi elektronik (di internet), terkait dengan kasus-kasus korupsi, manipulasi dan sengketa, dapat dinilai sebagai penyebaran pencemaran atau kebencian.

3.2 Kelebagaan

Pembentukan kelembagaan dalam Undang-Undang ITE diatur berdasarkan ketentuan Pasal 10 Ayat 2, yang menyebutkan dibentuknya Lembaga Sertifikasi Keandalan melalui peraturan pemerintah. Lembaga Sertifikasi Keandalan adalah lembaga independen yang dibentuk oleh profesional yang diakui, disahkan, dan diawasi oleh Pemerintah dengan kewenangan mengaudit dan mengeluarkan sertifikat keandalan dalam Transaksi Elektronik. Lembaga ini mempunyai fungsi administratif yang mencakup registrasi, otentikasi fisik terhadap pelaku usaha, pembuatan dan pengelolaan sertifikat keandalan, dan membuat daftar sertifikat yang dibekukan. Setiap pelaku usaha yang akan melakukan transaksi elektronik dapat memiliki Sertifikat Keandalan yang diterbitkan oleh Lembaga Sertifikasi

Keandalan dengan cara mendaftarkan diri. Lembaga Sertifikasi Keandalan akan melakukan pendataan dan penilaian menyangkut identitas pelaku usaha, syarat-syarat kontrak dari produk yang ditawarkan, dan karakteristik produk. Jika pelaku usaha lulus dalam uji sertifikasi oleh Lembaga Sertifikasi Keandalan maka akan memperoleh pengesahan berupa logo *trustmark* pada *homepage* pelaku usaha yang menunjukkan bahwa pelaku usaha tersebut layak untuk melakukan usahanya setelah diaudit oleh Lembaga Sertifikasi Keandalan.

Karena sampai sekarang masih belum terdapat Peraturan Pemerintah yang disahkan untuk pembentukan kelembagaan, sehingga masih belum bisa dianalisis bagaimana dampak pembentukan lembaga tersebut.

Tabel 17
Analisis Dampak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik terhadap Kemerdekaan Pers di Indonesia

Kelebihan (+)	Kekurangan (-)
Memberikan perlindungan terhadap kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum, sehingga dapat memberikan perlindungan kemerdekaan setiap orang untuk memperoleh informasi.	Ketentuan yang terdapat dalam pasal 27 dan pasal 28 serta Pasal 45, berpotensi mengebiri pers karena berita pers dalam wujud informasi elektronik (di internet), terkait dengan kasus-kasus korupsi, manipulasi dan sengketa, dapat dinilai sebagai penyebaran pencemaran atau kebencian

Dari uraian di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pada masa transisi demokrasi di Indonesia, setiap produk hukum pengaturan pers memberikan jaminan dan perlindungan terhadap kemerdekaan pers, namun dari beberapa muatan substansi produk hukum pengaturan pers tersebut, serta penerapannya dalam kehidupan bermasyarakat, masih terdapat beberapa ketentuan yuridis dan faktor sosiologis yang dapat memperburuk kemerdekaan pers, antara lain sebagai berikut:

1. Jaminan dan perlindungan kemerdekaan pers kurang diimbangi dengan profesionalisme para praktisi pers, sehingga mengakibatkan banyaknya pelanggaran hak-hak masyarakat dengan pemberitaan yang tidak berimbang, hal ini ditandai dengan banyaknya kasus pengaduan masyarakat akibat pemberitaan pers.
2. Ringannya ketentuan sanksi bagi para penghambat kemerdekaan pers, mengakibatkan ketakutan bagi para praktisi pers dalam menjalankan profesi. Hal ini ditandai dengan banyaknya kasus kekerasan, penghambatan kepada praktisi pers dalam menjalankan kegiatan peliputan dan menyampaikan informasi.
3. Kurang maksimalnya kinerja lembaga yang dibentuk lewat produk hukum pengaturan pers, hal ini ditunjukkan dengan banyaknya sengketa pers yang masuk ke pengadilan dengan hukuman pidana dan rendahnya profesionalisme pers juga mencerminkan kurangnya maksimalnya lembaga tersebut dalam mengawasi praktisi pers yang tidak menggunakan kode etik jurnalistik dalam menjalankan profesinya.
4. Adanya ketentuan pencemaran nama baik dan penghinaan yang masih multitafsir, yang mengakibatkan banyaknya perkara pers dalam penyelesaiannya menggunakan mekanisme pidana

Dari beberapa kelemahan tersebut, rekomendasi dari peneliti adalah sebagai berikut:

1. Jaminan dan kemerdekaan pers seharusnya diimbangi dengan profesionalisme praktisi pers dan mematuhi kode etik profesi serta meningkatkan kemampuan praktisi pers melalui pendidikan dan pelatihan.

Sebab kemerdekaan pers tanpa mengindahkan koridor hukum dan etika akan menghasilkan suatu kebablasan pers.

2. Lembaga independen di bidang pers (Dewan Pers, KPI), seharusnya hadir sebagai lembaga beribawa yang dapat menghubungkan pers dengan masyarakat, terutama dalam upaya menyelesaikan konflik kepentingan yang ada, pemberian perlindungan terhadap praktisi pers dan meningkatkan kualitas praktisi pers dalam rangka melindungi dan mengawasi kemerdekaan pers di Indonesia.
3. Merumuskan pasal-pasal pengaturan pers secara rinci dan detail, terutama rumusan pasal pencemaran nama baik dan fitnah yang sampai saat ini menjadi polemik dalam upaya perwujudan kemerdekaan pers.
4. Menghilangkan peran pemerintah dalam pembentukan pengaturan pers, karena dengan adanya lembaga independen di bidang pers, akan lebih memaksimalkan perkembangan kemerdekaan pers dan untuk menghindari adanya intervensi terhadap pers.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dalam penelitian ini, maka kesimpulan yang diperoleh kesimpulan antara lain :

1. Karakteristik produk hukum pengaturan pers pada masa transisi demokrasi di Indonesia adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers merupakan produk hukum yang berkarakteristik responsif/populistik, karena proses pembuatan produk hukum ini dilakukan dengan cara yang partisipatif, sangat memperhatikan aspirasi dari masyarakat dan memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut andil dalam proses pembuatan Undang-Undang. Pemberian fungsi hukum telah sesuai kehendak masyarakat, karena memberikan perlindungan dan jaminan terhadap kemerdekaan pers, ketentuan sanksi yang dikenakan kepada pers juga cukup ringan, yaitu berupa pidana denda. Namun, ketentuan pemidanaan mengenai pencemaran nama baik dan fitnah masih belum diatur secara rinci, jelas (multitafsir), sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda dalam penyelesaian sengketa pers.
 - b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran beserta Peraturan Pelaksanaannya merupakan produk hukum yang berkarakteristik konservatif/ortodoks/elitis, karena proses pembuatan Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran kurang partisipatif, banyak aspirasi dari masyarakat yang ditolak dan tidak dimasukkan dalam substansi produk hukum. Dalam hal pemberian fungsi hukum, disamping undang-undang penyiaran mengatur tentang pemberian perlindungan kepada masyarakat dengan adanya pembatasan dalam bentuk monopoli, namun masih terdapat pengaturan yang cenderung represif, banyaknya ketentuan pidana yang berat dan tidak dijadikannya lembaga Komisi Penyiaran Indonesia sebagai *independence regulatory body*, yaitu tidak diberikannya kewenangan penuh untuk mengatur dunia penyiaran, melainkan berbagi kewenangan dengan pemerintah. Adanya ketentuan yang multitafsir dalam penyelenggaraan perizinan penyiaran mengakibatkan dominannya peran pemerintah dalam mengatur penyiaran di Indonesia sehingga dapat mengurangi kemandirian KPI sebagai lembaga independen yang seharusnya bertugas untuk memajukan kemerdekaan pers di Indonesia. Ketentuan peraturan pelaksanaan undang-undang ini juga menunjukkan bahwa kewenangan perizinan berada di tangan pemerintah, KPI dijadikan lembaga yang hanya bertugas memberikan rekomendasi kepada menteri (pemerintah).

- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) merupakan produk hukum yang berkarakteristik konservatif/ortodoks/elitis karena proses pembuatan Undang-Undang ITE tidak bersifat partisipatif, dalam proses pembuatan produk hukum tidak mengikutsertakan Dewan Pers sebagai lembaga independen yang bertugas menjaga dan melindungi kemerdekaan pers di Indonesia, aspirasi yang

berupa penolakan terhadap sebagian pasal dalam RUU ITE tidak mendapatkan respon dari pembuat undang-undang. Pemberian fungsi hukum memang ditujukan untuk melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi elektronik dan transaksi elektronik yang mengganggu ketertiban umum. Namun, apabila dilihat dari banyaknya ketentuan sanksi dan beratnya ketentuan pidana, menunjukkan UU ini bersifat represif dan cenderung otoriter. Rumusan tentang Pencemaran nama baik masih menimbulkan multitafsir, sehingga menimbulkan kerancuan dalam penginterpretasiannya.

2 Dampak karekteristik produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi terhadap kemerdekaan pers di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

Dampak positif berlakunya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yaitu memberikan perlindungan dan jaminan terhadap kemerdekaan pers, sehingga meningkatkan kemerdekaan pers di Indonesia. Kelembagaan Dewan Pers bersifat independen dan tidak memasukkan unsur pemerintah didalamnya, sehingga dapat meningkatkan kemandirian pers nasional. Kekurangan terdapat dalam penegakan hukum dalam menjamin dan melindungi kemerdekaan pers, hal ini mengakibatkan banyaknya kasus kriminalisasi terhadap pers dan masih adanya penghambatan praktisi pers dalam menjalankan profesinya. Jaminan terhadap kemerdekaan pers juga kurang diimbangi dengan profesionalisme para praktisi pers, mengakibatkan banyaknya pelanggaran hak-hak masyarakat dengan pemberitaan yang tidak berimbang. Lemahnya

kemampuan Dewan Pers dalam menjaga kemerdekaan pers, mengakibatkan banyaknya praktisi pers yang dijatuhi hukuman pidana.

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

Dampak positif berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yaitu memberikan jaminan kemerdekaan berkomunikasi dan memperoleh informasi, sehingga dapat meningkatkan kemerdekaan pers nasional. Pengaturan Kelembagaan Komisi Penyiaran Indonesia bersifat independen dan tidak memasukkan pemerintah didalamnya, sehingga dapat meningkatkan kemandirian pers nasional. Kekurangan produk hukum ini adalah banyaknya ketentuan sanksi baik pidana maupun perdata, yang pada nantinya dapat mengakibatkan pengekangan terhadap kemerdekaan pers. Kuatnya peran pemerintah dalam hal penyelenggaraan perizinan dapat melemahkan kedudukan KPI sebagai lembaga independen di bidang penyiaran serta dapat mengurangi kemandirian KPI dalam mengembangkan kemerdekaan pers di Indonesia.

b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Dampak positif berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yaitu adanya upaya untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum, sehingga dapat memberikan perlindungan kemerdekaan setiap orang untuk memperoleh informasi. Kekurangannya terdapat dalam ketentuan mengenai

pencemaran nama baik yang terdapat dalam Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 45 yang berpotensi mengebiri pers, karena pemberitaan pers dalam wujud informasi elektronik (di internet), terkait dengan kasus-kasus korupsi, manipulasi dan sengketa, dapat dinilai sebagai penyebaran pencemaran atau kebencian.

B. Saran

1. Bagi Praktisi Pers

Jaminan dan perlindungan terhadap kemerdekaan pers seharusnya diimbangi dengan profesionalisme para praktisi pers, dengan cara mematuhi kode etik profesi pers serta meningkatkan kemampuan jurnalistik melalui pendidikan dan pelatihan. Sebab kemerdekaan pers tanpa mengindahkan koridor hukum dan etika akan menghasilkan suatu kebablasan pers.

2. Bagi Kelembagaan Pers

Lembaga independen di bidang pers (Dewan Pers, KPI) seharusnya hadir sebagai lembaga beribawa yang dapat menghubungkan pers dengan masyarakat, terutama dalam upaya menyelesaikan konflik kepentingan yang ada, pemberian perlindungan terhadap praktisi pers dan meningkatkan kualitas praktisi pers dalam rangka melindungi dan mengawasi kemerdekaan pers di Indonesia.

3. Bagi Lembaga Legislatif

Merumuskan pasal-pasal pengaturan pers secara rinci dan detail, terutama rumusan pasal pencemaran nama baik dan fitnah yang sampai saat ini menjadi polemik dalam upaya perwujudan kemerdekaan pers. Proses

pembuatan produk hukum harus memperhatikan aspirasi dari masyarakat, pemberian fungsi hukum harus sesuai dengan kehendak masyarakat serta menghilangkan peran serta pemerintah dalam mengatur penyelenggaraan kemerdekaan pers, karena dengan adanya kewenangan lembaga yang independen di bidang pers, akan lebih memaksimalkan perkembangan kemerdekaan pers dan untuk menghindari adanya intervensi penguasa terhadap pers.

4. Bagi Masyarakat

Masyarakat hendaknya lebih memaknai arti kemerdekaan pers dengan cara tidak menghambat setiap kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pers. Masyarakat juga harus menggunakan mekanisme hak jawab apabila ada pemberitaan pers yang tidak berimbang sehingga merugikan haknya, sesuai mekanisme yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

5. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini hanya menganalisis 3 (tiga) produk hukum pengaturan pers dalam masa transisi demokrasi di Indonesia, sehingga diharapkan untuk penelitian-penelitian selanjutnya dapat menganalisis karakteristik produk hukum pengaturan pers yang belum sempat diteliti. Dikarenakan masih belum adanya peraturan pelaksanaan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, diharapkan untuk penelitian hukum selanjutnya dapat meneliti lebih lanjut peraturan pelaksanaan serta dampak dari kelembagaan yang terbentuk berdasarkan amanat dari Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta. Konstitusi Prees.
- A Budiyono, Zaenal. 2008. *Demokrasi Bukan Basa-Basi, Langkah SBY Mengawal Demokrasi dan Mengembalikan Indonesia ke Orbit Dunia*. Jakarta. DSC Publishing.
- Bungin, Burhan. 2001. *Imaji Media Massa, Konstriksi dan Makna Realitas Sosial Iklan Televisi dalam Masyarakat Kapitalistik*. Yogyakarta. Jendela.
- Di Palma, Guiseppe. 1997. *Kiat Membangun Demokrasi, Sebuah Esai Tentang Transisi Demokrasi*. Jakarta. Yayasan Sumber Agung.
- Dinas Penerangan Amerika Serikat (USIS). 1997. *Pers Tak Terbelenggu*. Jakarta.
- Fadjar, A. Mukthie. 2005. *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Hasan Metarium, Ismail, dkk. 1996. *Membangun Masyarakat Dinamis, Demokratis dan Berkeadilan*. Yogyakarta. Ababil.
- Ibrahim, Johnny. 2007. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya. Bayumedia Publishing.
- Iryans, Abidin Wikarma. 2005. *Politik Hukum Pers Indonesia*. Jakarta. PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Kusumaningrat, Hikamat. 2007. *Jurnalistik, Teori dan Praktik*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya.

Mahfud MD, Moh. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*.

Yogyakarta. Gama Media.

_____, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta. LP3ES

Masduki. *Regulasi Penyiaran dari Otoriter ke Liberal*. Yogyakarta. LKIS.

Mufid, Muhamad. 2005. *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*. Jakarta. UIN
Pers.

Nonet Philippe, Selznick Philip. 2008. *Law and Society in Transition: Toward
Responsive Law*. Bandung. Nusamedia.

Panjaitan, Merphin. 2001. *Gerakan Warga Negara Menuju Demokrasi*. Jakarta.
Restu Agung.

Penerbit Buku Kompas. 2002. *Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers
Indonesia*. Jakarta. PT Kompas Media Nusantara.

Revitch, Diane & Thernstrom, Abigail. 2005. *Demokrasi Klasik dan Modern*.
Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.

Subekti, Valina Sinka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi*. PT Raja Grafindo
Persada.

Seno Adji, Indriyanto. 2008. *Hukum dan Kebebasan Pers*. Jakarta. Diadit Media.

Peraturan Perundang-undangan:

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Lembaga Penyiaran

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi
Elektronik

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran
Lembaga Penyiaran Publik

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran
Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran
Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan
Lembaga Penyiaran Asing

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran
Lembaga Penyiaran Swasta

Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran
Lembaga Penyiaran Komunitas

Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran
Lembaga Penyiaran Berlangganan

Skripsi, Artikel dan Makalah:

Jimly Asshiddiqie, makalah *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Denpasar, 2003, hlm 2.
www.ebook-search-engine.com, diakses pada tanggal 24 Mei 2009.

Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 184. Dalam skripsi “*Jaminan Konstitusi Terhadap Hak-Hak Asasi Manusia*” (Studi Komparatif terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebelum amandemen, Konstitusi RIS, Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945

setelah amandemen). Diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Artikel, *Sebulan DM, AJI Catat 15 Kasus Intimidasi Pers*, <http://www.dephan.go.id>. diakses pada tanggal 20 Maret 2009

Artikel, cuplikan buku *Pers Bebas Tapi Dilibas* yang diterbitkan KIPPAS pada 2004. Studi Kasus Kekerasan Tahun 2000, 2001 dan 2003. <http://kippas.wordpress.com>, diakses pada tanggal 20 Maret 2009.

Guntoro, makalah tentang *Potensi Media Cetak Lembaga Komunitas sebagai Penyebarluasan Informasi Publik*. Hal 5-6. www.jimly.com. Diakses pada tanggal 22 Februari 2009.

Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (terjemahan oleh Asril Marjohan), (Judul asli; *Democratization in the Late Twentieth Century, 1989*) (Grafiti, Jakarta, 2001) dikutip dalam *e-book, Politik Militer Dalam Transisi Demokrasi Indonesia, Catatan KontraS Paska Perubahan Rezim 1998*, hlm 16. www.ebook-search-engine.com, diakses pada tanggal 24 Mei 2009.

Gabriel Sugrahetty dan Ahmad Fuadi, artikel yang berjudul *Masih Ada Cek Kosong di RUU Pers*, <http://majalah.tempointeraktif.com>. Diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Artikel berjudul *Tempo Kembali Kalah Lawan Tomy Winata*, <http://hukumonline.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Artikel berjudul *Kemerdekaan Pers dan Pencemaran Nama Baik (Catatan Dalam Kasus Risang Bima Wijaya)*, <http://anggara.org>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

Eko Maryadi, Artikel *Beda Pendapat Tak Perlu Diadili*, <http://www.tribun-timur.com>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2009.

Jones, *RUU Penyiaran Nasibmu Kini ...*. Harian Umum Pelita, www.pelita.or.id, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

Eddy Soetjipto, Berita di Media Indonesia *RUU Penyiaran Harus Ditolak*, terbit Rabu, 2 Oktober 2002, <http://www.polarhome.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Tim Liputan 6 SCTV, Berita di Liputan 6 SCTV *Organisasi Penyiaran Memprotes RUU Penyiaran* terbit tanggal 22 Februari 2001, <http://berita.liputan6.com>. Diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Dian Wardiana Sjachro, *Akhir Tragis Dunia Penyiaran*, November 22, 2007, Sumber : *Pikiran Rakyat Online*, diunduh dari <http://opinibebas.epajak.org> diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Siaran Pers Nomor: 006/K/KPI/SP/IV/07. *Putusan Mk Soal Kpi Tidak Membahas Substansi Tuntutan*. <http://www.mitratve.com>. Diakses pada tanggal 20 November 2009

M.Z. Al Faqih, artikel *Perjalanan Regulasi Penyiaran di Indonesia*. <http://www.pikiran-rakyat.com>. Diakses pada tanggal 20 November 2009.

Achmad Rouzni Noor II, artikel *Error! Hyperlink reference not valid*. terbit Senin, 26/12/2005. www.detiknet.com, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

Artikel *UU ITE dan Hatzaai Artikelnya Gaya Baru*. <http://hukumonline.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

Artikel *Dewan Pers Minta RUU ITE Direvisi* terbit Senin, 7 April 2008,
<http://www.antara.co.id>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

Hani Pudjiarti, artikel berita *Hartono Tidak Bisa Menentukan Sendiri* dari TEMPO Interaktif mewawancarai Atmakusumah (59 tahun), bekas wartawan harian Indonesia Raya, staf pengajar sekolah kewartawanan Dr. Soetomo dan pengamat pers yang kritis”, <http://www.tempo.co.id>.
Diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Prija Djatmika, *PK TIME Asia demi Kemerdekaan Pers* terbit Jumat, 28 September 2007, diunduh dari <http://www.indopos.co.id> pada tanggal 13 Agustus 2009

Atmakusumah, artikel berita *Kemerdekaan Pers Kita Merosot*, 17 Desember 2004. Diakses dari <http://www.freelists.org>. pada tanggal 13 Agustus 2009.

YLBHI, Artikel *Laporan HAM 2007, Kekerasan terhadap Pers, Ancaman Melewati Batas*. Diakses dari <http://www.ylbhi.or.id>, pada tanggal 1 November 2009.

Dewan Pers *Pengaduan Tahun 2000 sampai 2008*, 11 Februari 2009,
<http://www.dewanpers.org>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009

Agnes Widiyanti, *Pemerintah akan Optimalkan Sistem Siaran Digital*,
<http://www.ketok.com>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.

Dian Wardiana Sjucho, *Akhir Tragis Dunia Penyiaran*, November 22, 2007,
Sumber : *Pikiran Rakyat Online*, <http://opinibebas.epajak.org>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2009.