

UPAYA PENEGAKAN KEMERDEKAAN PERS DI INDONESIA SEBAGAI SALAH SATU PILAR DEMOKRASI

Oleh : Krisna Harahap^{*}

Abstract

Law is a product of political institution, therefore it has causal relation between political configuration in a country within the constituted product of law. If political configuration in a country goes authoritarian, therefore the product of law would be orthodox or conservative, Contrarily, when the responsive or populist law product comes from the democratic political configuration in the end would lead to the press independency. there is no guarantee that political configuration in a country would remain democratic. In term of the preservation of press independency, there should be a code of conduct which ban the constitutor act in publishing such constitution that limit or even disavow the press independency.

Kata Kunci : Kemerdekaan¹ Pers, dan Hak Asasi Manusia

Pendahuluan

Perjuangan mewujudkan kemerdekaan² pers telah mengalami sejarah yang panjang, paling tidak sejak John Milton pada tahun 1644 dalam bukunya *Areopagitica a speech for unlicensed printing* menulis argumentasi kemerdekaan intelektual melawan sistem pengawasan otoritarian dengan sensor yang ketat terhadap tulisan-tulisan dan sistem lisensi terhadap barang cetakan.

Bebas tidaknya pers di suatu negara, erat sekali kaitannya dengan sistem politik yang berlaku di negara itu. John C. Merrill (Global Journalism :1991) mengatakan :

A Nation press or media system is closely tied to the political system.

^{*} Dosen Kopertis Wilayah IV Jawa Barat yang diperbantukan di Sekolah Tinggi Hukum Bandung (STHB), Krisna_harahap@yahoo.com

¹ Penulis lebih cenderung menggunakan istilah kemerdekaan dan bukan kebebasan karena istilah bebas menunjukkan keadaan yang alami, bebas bertindak sekehendaknya, tanpa kendali.

Tidaklah salah kalau disebutkan bahwa ada hubungan kausalitas antara konfigurasi politik di suatu negara dan produk hukum yang dilahirkannya. Jangan lupa, hukum itu merupakan produk dari institusi politik.

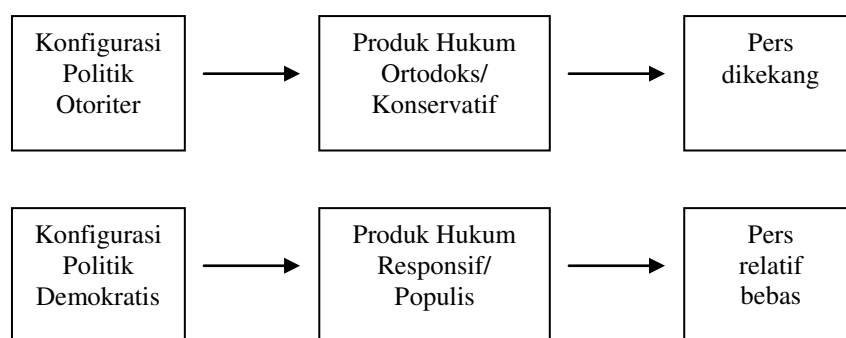
Kalau konfigurasi politik di suatu negara **otoriter** maka karakter produk hukum yang lahir akan bersifat **ortodoks/konservatif**. Sebaliknya, produk hukum yang **responsif/populis** lahir dari konfigurasi politik yang **demokratis**. (Mahfud MD:1998).

Pembahasan

Untuk mengetahui apakah konfigurasi politik di suatu negara bersifat otoriter atau demokratis, kita dapat menggunakan tiga pilar demokrasi sebagai indikator, yakni :

- peranan eksekutif dan legislatif
- peranan partai politik
- kemerdekaan pers

Pada konfigurasi politik yang demokratis, partai politik dan lembaga legislatif aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Dalam negara dengan konfigurasi politik yang demokratis, kehidupan pers relatif bebas sedang peranan lembaga eksekutif tidak dominan dan tunduk kepada kehendak rakyat yang digambarkan lewat kehendak legislatif. Sedangkan dalam negara dengan konfigurasi politik yang otoriter, kehidupan pers terkekang antara lain oleh peraturan perundang-undangan yang sengaja diciptakan untuk membatasi ruang gerak pers tersebut. Fenomena tersebut dapat kita gambarkan sebagai berikut :



International Commission of Jurist dalam konperensinya di Bangkok pada tanggal 15-19 Februari 1965 menetapkan 6 persyaratan yang harus dipenuhi agar suatu negara memperoleh predikat negara demokratis atau *Representative Government under*

the Rule of Law. Salah satu dari persyaratan itu adanya kemerdekaan untuk menyatakan pendapat dan berserikat. Mengenai hal ini dapat pula kita temukan dalam undang-undang Dasar 1945 yakni pada Pasal 28 (sebelum mengalami perubahan) yang berbunyi :

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

Untuk mengetahui pemikiran-pemikiran yang terkandung, baik tersurat maupun tersirat dalam Pasal 28 itu haruslah dipahami dengan sungguh-sungguh pandangan yang mempengaruhi serta semangat yang terkandung didalamnya (Moh. Yamin:1952). Pandangan dan semangat tadi mewarnai sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 19 Mei - 1 Juni dan 10 – 16 Juli 1945.

Di dalam sidang ini terjadi perbedaan pendapat yang mencolok antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak dan Muh. Hatta dan Moh. Yamin di lain pihak. Tatkala mengetahui bahwa di dalam rancangan undang-undang dasar yang sedang dibahas tidak terdapat hak-hak asasi manusia dan kebebasan, Muh. Hatta menuntutnya dengan keras. Namun Soepomo menampik keinginan tersebut dengan alasan hanya akan memberikan peluang kepada paham individu, padahal kita ingin kekeluargaan.

Hatta dan Yamin mengusulkan agar di dalam undang-undang dasar itu dicantumkan sebuah pasal yang berbunyi :

“Hak rakyat untuk mengatakan perasaan dengan lisan dan tulisan, hak bersidang dan berkumpul, diakui oleh negara dan ditentukan dalam undang-undang”.

Usul ini dilontarkan oleh Hatta, didorong oleh ketakutannya akan kemungkinan akan munculnya *kadaver discipline* di kalangan bangsa Indonesia. Moh. Yamin mendukung saran tersebut dan menegaskan bahwa saran itu tidak ada hubungannya dengan liberalisme melainkan semata-mata suatu keharusan perlindungan kebebasan yang harus diakui oleh undang-undang. Perbedaan pendapat ini diakhiri oleh para *Founding Fathers* dalam suatu musyawarah, kemudian melahirkan rumusan seperti yang kita kenal dalam Pasal 28 UUD 1945, sebelum mengalami perubahan.

Hasil dialog para *Founding Fathers* itu melahirkan konsepsi bahwa kebebasan yang kita anut bukanlah kebebasan yang sepenuhnya diatur dan ditentukan berdasarkan penafsiran penguasa dan bukan juga kebebasan yang berangkat dari kebebasan individu.

Perjalanan sejarah bangsa Indonesia membuktikan bahwa jaminan adanya kemerdekaan mengeluarkan pikiran secara tertulis atau kemerdekaan pers yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar itu sama sekali tidak diindahkan oleh pemerintah. Suku kata “ditetapkan” dalam formulasi Pasal 28 UUD 1945 itu dengan sengaja diberi penafsiran sebagai “diatur”. Tidak mengherankan apabila kemudian diciptakanlah sejumlah peraturan perundang-undangan yang justru sangat bertentangan dengan makna dan semangat Pasal 28 UUD 1945 itu sendiri.

Pasang Surut kemerdekaan pers tidak dapat dilepaskan dari sejarah bangsa yang bersangkutan. Bagi kita di Indonesia, kemerdekaan pers itu sudah diperjuangkan sejak jaman penjajahan karena kemerdekaan pers merupakan bagian dari sejarah kemerdekaan bangsa.

a. *Kemerdekaan Pers harus ada*

Jauh sebelum bangsa ini merdeka, api perjuangan kemerdekaan pers telah berkobar. Pihak kolonial menghadapinya dengan mengeluarkan *Reglement op de Drukwerken in Nederlandsch Indie* yang menghalalkan berlakunya sensor pada tahun 1856.

Menghadapi pers yang terang-terangan memperjuangkan kemerdekaan, pemerintah Kolonial mengeluarkan *Persbreidel Ordonnantie* pada tanggal 7 September 1931 sehingga penerbitan yang tidak sesuai dengan politik penjajah, sewaktu-waktu dapat diberangus.

Adanya ordonansi itu bukannya membuat ciut nyali para pejuang pers kita. Tiga belas hari setelah ordonansi itu berlaku justru terbitlah berkala perjuangan yang diberi nama “Daulat Ra’yat”. Muh. Hatta yang ketika itu bermukim di Negeri Belanda menulis :

“ rakyat itu yang utama ... Hidup atau matinya Indonesia Merdeka semuanya itu tergantung kepada semangat rak’yat. Penganjur-penganjur dan golongan kaum terpelajar baru ada berarti, kalau dibelakangnya ada ra’yat yang sadar dan insaf akan kedaulatan dirinya”

Sebelumnya, kewalahan menghadapi para pejuang kemerdekaan terutama di bidang pers, pada tanggal 15 Maret 1914, pemerintah kolonial mengundang *Weboek van Straafrecht*. Di antaranya, amat tenar Pasal-pasal 154, 155, 156 dan 157 yang dikenal

sebagai pasal-pasal penyebar kebencian atau *Haatzaai Artikelen*. Siapa saja yang dianggap menyebar perasaan kebencian, permusuhan dan penghinaan terhadap pemerintah Nederland dan atau Hindia Belanda atau terhadap sesuatu atau sejumlah kelompok penduduk di Hindia Belanda, dapat dihukum.

Perlu kiranya diperhatikan bahwa pasal-pasal penyebar kebencian itu berisi rumusan formal sehingga tidak perlu diselidiki lagi apakah perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan itu mempunyai dasar-dasar yang benar atau tidak. Juga tidak perlu diselidiki apakah pernyataan permusuhan dan sebagainya itu betul-betul berpengaruh kepada khalayak ramai, sehingga mereka betul-betul menjadi memusuhi, membenci atau merendahkan Pemerintah.

Perlu disimak pendapat Muh. Hatta pada waktu itu, yang menyatakan bahwa kemerdekaan pers itu harus ada agar kemauan rakyat dapat dipupuk dan diperkuat. Kalaupun ada pembatasan, hal tersebut harus dilakukan dengan undang-undang. Mengacu kepada yang berlaku di Negeri Belanda, pembatasan kemerdekaan pers itu dilakukan dengan undang-undang, artinya suatu peraturan yang dibuat bersama parlemen. Hanya saja, demikian Hatta, rakyat di Negeri Belanda tidak mau mengadakan pembatasan itu walaupun kemungkinan pembatasan itu diberikan oleh undang-undang dasar. Berdasarkan pemikiran itu, Moh. Hatta mengancam adanya pengekan terhadap pers yang terjadi di Indonesia berdasarkan ordonansi yaitu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah tanpa perlu mendengar pendapat rakyat karena parlemen memang belum ada atau tidak ada.

b. *Bagian dari Hak Asasi Manusia*

Pada awal pemerintahan Republik Indonesia, *Persbreidel Ordonantie* belum terusik. Baru pada tanggal 2 Agustus 1954 ordonansi itu berhasil dicabut berdasarkan Undang-undang No.23/1954. Ordonansi itu dianggap bertentangan dengan Pasal 19 dan 33 UUDS 1950.

Pasal 19 UUDS 1950 menyatakan :

“Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat”

Lebih lengkap dibanding UUD 1945, UUDS mengisyaratkan dengan jelas bahwa kemerdekaan pers yang dianut tidaklah bersifat mutlak. Pasal 33 menyebutkan:

“Melakukan hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diterangkan dalam kegiatan ini hanya dapat dibatasi dengan peraturan-peraturan undang-undang semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan yang tak boleh tiada terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil untuk ketentraman, kesusilaan dan kesejahteraan dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Jadi UUDS RI membatasi kebebasan itu dalam hal :

1. pengakuan dan penghormatan hak asasi orang lain;
2. ketentraman, kesusilaan;
3. kesejahteraan negara.

Kebebasan yang pada mulanya berhasil dinikmati oleh pers, segera berakhir karena pada tanggal 14 September 1956 Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer mengeluarkan Surat Keputusan No. PKM/001/0/1956 yang berbunyi :

“ Dilarang mencetak, menerbitkan, menyajikan, mengedarkan, menempelkan, membacakan atau memiliki tulisan-tulisan gambaran-gambaran atau foto-foto yang berisi atau mengklasifikasikan atau bermaksud mengecam, menuduh dan menghina presiden, wakil presiden, suatu persidangan pengadilan, pejabat pemerintah yang masih berfungsi atau sebagai akibat dari pembebasan tugasnya, atau apa saja yang mengandung pernyataan-pernyataan yang bersifat permusuhan, kebencian ataupun penghinaan yang ditujukan kepada pemerintah atau golongan orang tertentu, ataupun apa saja yang mengandung berita atau pengumuman yang dapat menimbulkan kekacauan di kalangan rakyat.”

Rumusan surat keputusan penguasa militer itu sangat mirip dengan *Haatzaii Artikelen* yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial, sehingga juga amat bertentangan dengan Pasal 19 *Universal Declaration of Human Rights*³, yang berbunyi :

“Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat. Dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apapun juga dengan tidak memandang batas-batas.”

Kendati lebih sempit dari perumusan Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB, Pasal 19 UUDS 1950 mengakui kebebasan pers dengan batas ;

- mengakui dan menghormati hak asasi orang lain

³ Dalam bukunya *Introduction to the study of the law of the Constitution*, A.V. Dicey menekankan betapa pentingnya Hak Asasi Manusia (kemerdekaan pers sebagai bagiannya) sebagai salah satu unsur Rule of Law, di samping *Supremacy Hukum* dan *Equality before the law*

- menjamin ketentraman, kesusilaan dan kesejahteraan negara

Ketika negara berada dalam suasana pemberontakan dan disintegrasi bangsa, pemerintah mengeluarkan UU No.23/Prp/1959 yang mengatur tiga macam tingkat keadaan bahaya, yakni keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang.

Pasal 13 Bab II UU 23/Prp/1959 menetapkan :

“Penguasa Darurat Sipil berhak mengadakan peraturan-peraturan untuk membatasi pertunjukan-pertunjukan, percetakan, penerbitan, pengumuman, penyampaian, penyimpanan, penyebaran, perdagangan dan penempelan tulisan-tulisan berupa apapun juga, lukisan-lukisan, klise-klise dan gambar-gambar.”

Kendatipun sensor dan pemberangusan pers dalam keadaan normal dianggap inkonstitusional akan tetapi dalam keadaan *staatsnood* dapat muncul *staatsnoodrecht* akibat penyimpangan dari *staatsorde* yang normal yang pada gilirannya akan mengurangi dan bahkan menghapuskan bagian-bagian tertentu dari hak asasi manusia, termasuk di dalamnya kemerdekaan pers. Dalam hal ini berlakulah pendapat *abnormaal recht voor abnormale tijden* (Oemar Seno Adji; 1973), seperti yang diberlakukan di Provinsi Maluku dan provinsi Maluku Utara dewasa ini.

c. Posisi Pemerintah dan Pers

Sikap Presiden Soekarno terhadap pers, tercermin dalam amanatnya yang menyatakan :

“ Saya dengan tegas menyatakan sekarang bahwa dalam suatu revolusi tidak boleh ada kebebasan pers. Hanya pers yang mendukung revolusi yang diperbolehkan hidup. Pers yang bermusuhan terhadap revolusi disingkirkan” (New York Times;1965).

Rezim Soekarno yang otoriter, sejak awal memang tidak pernah menempatkan pers di tempat yang layak di sisi pemerintah. Bung Karno sepenuhnya melihat pers sebagai alat, sebagai sub ordinar dari pemerintah. Karena itu ia menarik garis pemisah yang tegas dan sama sekali tidak menghormati tugas dan fungsi pers yang sebenarnya. Pada tanggal 18 Desember 1962 ia menyatakan :

“Setiap revolusi berpihak Revolusi Indonesia juga berpihak pada kepentingan rakyat Indonesia Pemberitaan yang obyektif dalam suatu revolusi sama juga dengan kemustahilan. Saya ingin agar berita yang disiarkan itu tidak obyektif,

melainkan jelas-jelas berpihak kepada revolusi kita dan menghantam musuh-musuh revolusi.”

Sikap Presiden Soekarno itu ditopang Peraturan Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) No. 10/1960 dan Pempres No. 6/1963 yang antara lain melarang penerbitan surat kabar dan majalah yang diterbitkan tanpa izin terlebih dahulu dari penguasa keadaan bahaya daerah sedang surat kabar atau majalah yang diterbitkan tanpa izin dapat dirampas dan atau dimusnahkan.

Untuk memperoleh izin itu setiap pemohon harus menandatangani kesanggupan 19 pasal yang ditentukan oleh pemerintah. Menandatangani ke-19 pasal tersebut berarti penerbitan yang bersangkutan menyatakan sanggup, setia, mendukung dan akan melaksanakan seluruh kehendak pemerintah, terlepas dari salah atau benar atau tidak sesuai dengan hati nurani pers yang bersangkutan.

Mereka yang tidak bersedia menandatangani ke-19 butir kesanggupan itu dapat dipastikan tidak akan memperoleh izin karena seperti ditentukan dalam peraturan Peperti No.10/1960:

“Bahwa perizinan hanya diberikan kepada penerbit yang dalam permohonan perizinannya menyanggupi untuk mematuhi pedoman-pedoman yang telah dan/atau diberikan oleh penguasa perang tertinggi.”

d. *Kemerdekaan Pers yang semu*

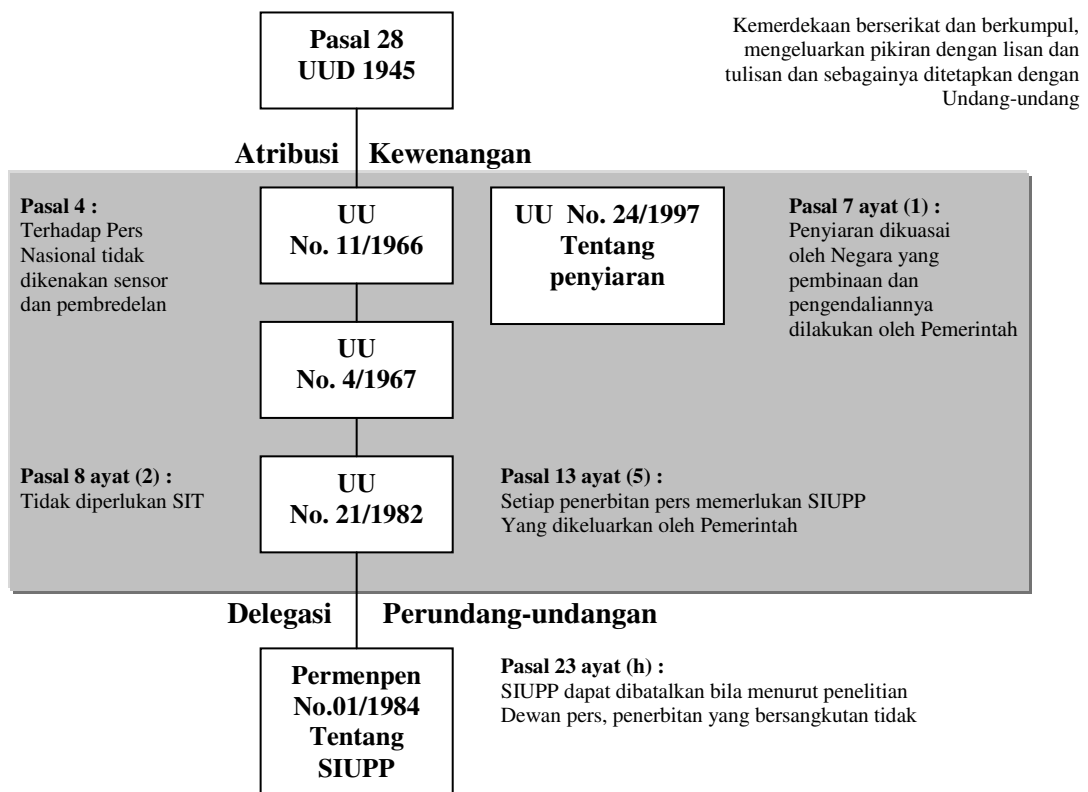
Diundangkannya UU Pokok Pers No.11/1966 menandai datangnya bulan madu antara pers dan pemerintah. Di dalam undang-undang ini tersurat jaminan bahwa sensor dan pembredelan tidak akan dilakukan oleh pemerintah. Hal ini diatur dengan gamblang di dalam Pasal 4. Yang membuat hati masyarakat pers lebih “berbunga-bunga”, adanya ketentuan di dalam Pasal 8 yang menyatakan bahwa untuk penerbitan pers tidak dibutuhkan izin terbit.

Tetapi lacur. Pemerintah ternyata punya niat lain. Bertopang pada Peraturan Menteri Penerangan No.03/Per/Menpen/1969 muncullah peraturan yang tetap mengharuskan adanya izin tetap (SIT) kendati dengan label “dalam masa peralihan”. Pasal 9 mengancam pencabutan SIT. Dengan kata lain terjadilah pembredelan, suatu tindakan yang ditabukan oleh Pasal 4 UU No. 11/1966. Celakanya, masa peralihan itu berlaku dalam bilangan tahun. Tak kurang dari 16 tahun, hingga UU No. 21/1982 lahir.

Rezim Orde Baru dengan konfigurasi politik otoriter/nondemokratik, di bidang pers antara lain ditandai dengan lahirnya Peraturan Menteri Penerangan No.01/Per/Menpen/1984 yang mengatur keberadaan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) yang membuka pula peluang pembatalannya sehingga identik dengan pembredelan yang dilarang oleh Pasal 4 UU No.11/1966 jo. UU 4/1967 jo. UU 21/1982. Pemerintah i.c. Menteri Penerangan sama sekali tidak ambil pusing dengan kenyataan bahwa peraturannya itu menggerogoti peraturan yang lebih tinggi yakni undang-undang sehingga terjadilah pelanggaran asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*.

Keberadaan Permenpen No. 01/Permenpen/1984, sebagai peraturan pelaksanaan, secara yuridis formal, dapat dijelaskan bahwa berdasarkan atribusi kewenangan Pasal 28 UUD 1945, lahir UU No. 11/1966 jo. UU No. 4/1967 jo. UU No. 21/1982. Kemudian berdasarkan delegasi perundang-undangan, dari ketiga undang-undang tadi lahir pula Permenpen No. 01/1984 tentang SIUPP. Khusus di bidang media elektronik, atribusi kewenangan Pasal 28 UUD 1945 itu melahirkan UU No. 24/1997 tentang Penyiaran.

Untuk jelasnya, atribusi kewenangan dan delegasi undang-undang itu dapat digambarkan sebagai berikut :



lagi mencerminkan kehidupan pers yang sehat,
bebas dan bertanggung jawab.

Walaupun secara yuridis formal dalam masa Orde Baru telah terpenuhi tiga syarat pokok yang menurut Suardi Tasrif harus dipenuhi demi terciptanya kebebasan pers, yakni :

1. tidak diperlukan izin untuk menerbitkan penerbitan pers;
2. tidak ada sensor;
3. tidak ada pembredelan

kita tidak dapat mengatakan bahwa dalam era Orde Baru terdapat kebebasan pers. Sebaliknya pengekangan kebebasan perslah yang ada, sama halnya dengan apa yang terjadi dalam masa Demokrasi Terpimpin.

Apabila hendak dicari perbedaannya, tindakan anti pers yang dilakukan pemerintah Orde Lama dilakukan melalui cara inkonstitusional sedangkan pemerintah Orde Baru melakukan pengekangan terhadap kebebasan pers itu melalui cara-cara yang konstitusional sehingga munculah kemerdekaan yang semu.

e. Upaya Menemukan Kemerdekaan yang pas

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru yang otoriter, memungkinkan kembali pers menikmati kemerdekaannya yang selama tiga dasawarsa terakhir dirampas oleh pemerintah. Tidaklah mengherankan apabila setelah puluhan tahun kemerdekaan dipasung, pers berada dalam masa *euphoria*. Kemerdekaan pers diartikan sebagai kebebasan tanpa batas, mutlak, tak perlu mengindahkan hak asasi orang lain. Dalam keadaan demikian pers dinilai telah kebablasan, ibarat kuda lepas dari kandang. Keadaan ini terjadi karena senjata pemungkas pemerintah menghadapi pers, yakni pembatalan SIUPP sudah berhasil dilumpuhkan dengan berlakunya Permenpen No. 01/1998 dan UU No. 40/1999 tentang Pers yang di dalam Pasal 4 ayat (2) menyatakan bahwa terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran. Ketentuan ini tidak dapat disamakan dengan formula yang hampir sama dengan Pasal 4 ayat (2) UU No. 11/1996, karena mereka yang tidak mentaati Pasal 4 ayat (2) UU No. 40/1999 oleh Pasal 8 ayat (1) diancam dengan pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak Rp. 500 juta.

Sebenarnya *euphoria* ini tidak harus terjadi karena masih ada seperangkat hukum positif yang harus ditaati di samping Pasal 29 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB yang berbunyi:

1. Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakat yang memungkinkan pengembangan kepribadiannya secara bebas dan penuh.
2. Dalam pelaksanaan hak dan kebebasannya setiap orang harus tunduk semata-mata pada pembatasan yang ditentukan oleh hukum dengan maksud untuk menjamin pengakuan dan penghargaan terhadap hak serta kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil bagi moralitas, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.
3. Hak-hak dan kebebasan ini sama sekali tidak boleh dijalankan secara bertentangan dengan maksud-maksud dan prinsip-prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Jadi berdasarkan Pasal 29 Deklarasi HAM PBB itu, kemerdekaan pers dibatasi oleh:

- undang-undang setempat;
- jiwa (*morality*) masyarakat;
- ketertiban sosial politik (*public order*) masyarakat demokratis

Kendati kemerdekaan pers telah berhasil dinikmati oleh pers dalam era Reformasi, seperangkat hukum positif, peninggalan pemerintah Kolonial Belanda dan Pemerintahan Orde Baru, siap menghadang mereka. Di antaranya adalah :

- Pasal 154-157 dan 207 KUH Pidana
- UU No. 32/2002 tentang Penyiaran
- UU No. 36 tentang Telekomunikasi
- UU No. 1 /1995 tentang Perseroan Terbatas

Mengenai Pasal 154-157 dan 207 KUH Pidana sudah jelas. Pasal-pasal “karet” ini senagaja diciptakan oleh pemerintah Kolonial Belanda untuk menjerat para pejuang kemerdekaan RI, tak terkecuali para pejuang pers. Kendati telah berusia hampir 100 tahun sehingga sudah tidak cocok lagi dengan perkembangan zaman, pasal-pasal

penyebar kebencian ini masih tetap dipertahankan dan kalau pemerintah mau masih dapat dijadikan dasar untuk menjebloskan wartawan ke penjara apabila berita wartawan yang bersangkutan tidak disenangi oleh pemerintah.

Kemudian mengenai UU No.36/1999 tentang Telekomunikasi. Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa kegiatan siaran televisi dan radio dikategorikan sebagai penyelenggaraan telekomunikasi khusus. Pasal 11 ayat (1) menyatakan bahwa penyelenggaraan telekomunikasi itu diselenggarakan setelah mendapat izin dari Menteri. Yang dimaksud di sini adalah Menteri Perhubungan. Jadi kalau pers pada umumnya telah terbebas dari keharusan memiliki izin, bagi media elektronik masih ada satu izin yang harus dimiliki yakni izin frekuensi yang wewenang mengeluarkannya berada di tangan Menteri Perhubungan.

Oleh karena frekuensi merupakan “nyawa” media elektronik maka walaupun tidak ada keharusan memiliki izin siaran akan tetapi tanpa izin frekuensi, media elektronik tak mungkin dapat mengudara. Konsekuensi adanya keharusan memiliki izin frekuensi menjadikan penyelenggara media elektronik sangat tergantung kepada pemberi izin, dalam hal ini pemerintah.

Selain itu, masih ada satu lagi produk hukum pemerintah Orde Baru yang dapat mengganggu kemerdekaan pers. Pasal 117 ayat (1) huruf a UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT) memberi kewenangan kepada pengadilan untuk membubarkan Perseroan Terbatas (PT) dengan alasan merugikan kepentingan umum. Jadi apabila perusahaan pers baik cetak maupun elektronik menggunakan badan hukum Perseroan Terbatas (seperti dikehendaki oleh UU No. 40/1999) maka perusahaan tersebut, berdasarkan permohonan Kejaksaan, sewaktu-waktu dapat dibubarkan oleh pengadilan manakala dianggap merugikan kepentingan umum.

Kalau kalangan media cetak sudah sedikit tenang dengan diundangkannya UU No. 40/1999 Tentang Pers menyusul UU No. 39/1999 Tentang HAM yang menjamin seperangkat hak mendasar kemerdekaan pers, maka kalangan media elektronik masih bertumpu kepada UU No. 24/1997 yang otoriter warisan pemerintahan Orde Baru.

Tidaklah mengherankan apabila perjuangan untuk mengganti UU No. 24/1997 terus berlanjut dibantu dengan rasa setia kawan oleh pers yang mewakili media cetak.

Perjuangan yang melelahkan itu baru mulai menampakkan secercah sinar di kegelapan malam pada tanggal 4 September 2000 tatkala DPR mengajukan RUU

Penyiaran sebagai usul inisiatifnya. Ternyata RUU ini harus melalui perjalanan panjang sehingga menghabiskan waktu bilangan tahun. Di tengah jalan, RUU inisiatif DPR itu disalib oleh RUU lain yang diajukan oleh pemerintah yang menjadikan perdebatan di DPR semakin bertele-tele.

Setelah lama menunggu, baru pada tanggal 28 November 2002 RUU itu dinyatakan sah setelah diterima oleh DPR. Lahirnya UU No. 32/2002 Tentang Penyiaran termasuk unik karena inilah satu-satunya undang-undang yang dinyatakan sah dan berlaku tanpa ada tanda tangan Presiden. Mengapa bisa ? Hal ini terjadi karena Pasal 5 (1) UUD 1945 yang menyatakan “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat “ telah mengalami perubahan pada Amandemen Pertama UUD 1945 yakni tanggal 19 Oktober 1999, sehingga menjadi :

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Pada amandemen kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000, Pasal 20 mengalami perubahan lagi berupa penambahan 1 ayat yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 20

- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Jadi yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang kini bukan lagi Presiden tetapi DPR. Walaupun tidak ditandatangani oleh Presiden, UU No. 32/2002

Tentang Penyiaran tetap dinyatakan sah dan diundangkan sehingga mengikat seluruh warga negara khususnya kalangan pers dari media elektronik.

Ada beberapa hal mengapa kehadiran UU No.32/2002 ini ditampik oleh kalangan pers, khususnya media elektronik.³ Di antaranya adalah :

1. Posisi dan wewenang Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
2. Adanya peluang Pemerintah untuk mengintervensi dalam proses memperoleh izin/perpanjangan izin penyiaran.
3. Adanya aturan yang mewajibkan sensor atas film maupun iklan.
4. Ketakutan akan sanksi pidana dan denda yang dianggap sangat berat.
5. Adanya pasal karet, tanpa batasan pasti misalnya mengenai istilah fitnah, menghasut, SARA dan sebagainya.

Kehadiran Komisi Penyiaran Indonesia dimungkinkan berdasarkan Pasal 6 ayat (4) UU No. 32/2002 yang menyatakan bahwa “untuk penyelenggaraan penyiaran, dibentuk sebuah komisi penyiaran”. Dalam menjalankan fungsinya, seperti ditetapkan dalam Pasal 8 ayat (2), 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 kerja sama dengan pemerintah lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Sedangkan mengenai tugas dan kewajiban KPI, diatur di dalam Pasal 8 ayat (3) :

- a. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
- b. Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;

³ Kini, tercatat tak kurang dari 11 stasiun TV hadir di Jakarta. Di samping itu di daerah muncul Provincial TV, seperti Papua TV atau JTV di Surabaya yang dimiliki surat kabar Jawa Pos. Media elektronik lainnya adalah radio yang kini jumlahnya sudah lebih dari 1000 tersebar di seantero Nusantara yang mengudara dengan atau tanpa izin. Di antaranya ada yang tetap merelay radio asing, seperti VOA, BBC dan Hiversum.

- c. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;
- d. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil,merata, dan seimbang;
- e. Menampung, meneliti dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan
- f. Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Selanjutnya, marilah kita amati bunyi Pasal 33 mengenai perizinan. Ayat (1) menyebutkan bahwa “sebelum menyelenggarakan kegiatannya lembaga penyiaran wajib memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran. Ayat (4) menegaskan 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.

Apabila ketentuan-ketentuan penyiaran dalam Pasal 33 ayat (4) terpenuhi maka izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara melalui KPI (Pasal 33 ayat 5).

Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila kalangan media elektronik langsung “memasang kuda-kuda” manakala melihat posisi KPI yang sangat strategis karena lembaga ini punya kewenangan untuk menetapkan bahwa suatu media elektronik melanggar standar program siaran, melanggar peraturan dan pedoman perilaku penyiaran untuk kemudian menjatuhkan sanksi administratif (Pasal 55 ayat (2)) 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.

Keharusan adanya izin, tentu saja diiringi dengan kemungkinan pencabutannya. Hal ini mengingatkan kita kembali ke masa Orde Baru tatkala setiap penerbitan pers diwajibkan memperoleh Surat Izin Usaha Penerbitan Perusahaan Pers (SIUPP) yang setiap saat dapat dicabut manakala Pemerintah menganggap bahwa pers yang bersangkutan menghalangi atau tidak mendukung kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambilnya. Pada masa itu, izin diberikan dan dicabut oleh Pemerintah (i.c departemen Penerangan) berdasar rekomendasi dari Dewan Pers yang pada kenyataannya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah dalam melaksanakan kebijakan-kebijakannya.

Apakah KPI merupakan *reinkarnasi* Dewan Pers masa Orde Baru di bidang media elektronik? Tentu saja sejarah akan menjawabnya.

Terlepas dari dugaan bahwa UU No.32/2002 tak lebih dari “Macan Kertas”, paling tidak selama Pemerintah berada dalam kondisi nafsu besar tenaga kurang, ancaman hukuman yang bakal diberikan kepada para pelanggar Pasal 57, 58 dan 59 UU. No 32/2002 tetap membuat berdiri bulu kuduk para pemimpin perusahaan media elektronik. Bayangkan, apabila mereka tidak memberikan kesempatan kepada karyawan untuk memiliki saham perusahaan di samping bagian laba perusahaan (Pasal 17 ayat 3) atau mereka melakukan kepemilikan silang media elektronik (radio dan televisi) dengan media cetak, langsung ataupun tidak (Pasal 18 ayat 2), atau mendirikan lembaga penyiaran asing di Indonesia (Pasal 30 ayat 1), atau menyiarkan siaran-siaran yang bersifat fitnah, menghasut, menyesatkan dan/atau bohong, atau menonjolkan unsur kekerasan, cabul, perjudian, penyalahgunaan narkoba dan obat terlarang atau mempertentangkan SARA (Pasal 36 ayat 5), atau menyiarkan siaran-siaran yang dapat dikategorikan memperolokkan, merendahkan, melecehkan dan/atau mengabaikan nilai-nilai agama, martabat manusia Indonesia atau merusak hubungan internasional (Pasal 36 ayat 6), maka ancaman hukuman pidana penjara 5 tahun dan denda Rp 1.000.000.000,00 telah menanti pimpinan dan penanggung jawab siaran radio dan televisi.

Ancaman hukuman pidana 2 tahun dan/atau denda Rp 500.000.000,00 untuk penyiaran radio dan pidana 2 tahun dan/atau denda Rp 5.000.000.000,00 untuk penyiaran televisi telah menunggu seandainya pimpinan dan penanggung jawab siaran tersebut melanggar ketentuan pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga

Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum (Pasal 18 ayat 1), atau tidak memiliki izin (Pasal 33 ayat 1), atau memindahtangankan izin kepada pihak lain (Pasal 34 ayat 4), atau menyiarkan iklan berisi promosi minuman keras atau zat adiktif, promosi rokok dengan memperagakan wujud rokok, siaran yang bertentangan dengan kesusilaan masyarakat dan nilai-nilai agama, eksploitasi anak di bawah umur 18 tahun (Pasal 46 ayat 3).

Sementara itu, berdasarkan Pasal 46 ayat 10, memblok siaran yakni membeli waktu siaran untuk kepentingan tertentu kini sudah tidak mungkin dilakukan terkecuali untuk siaran iklan. Pelanggar ketentuan ini diancam dengan pidana denda Rp 200.000.000,00 untuk penyiaran radio dan Rp 2.000.000.000,00 untuk penyiaran televisi.

Selain kehadiran KPI dan sanksi pidana dan/atau denda yang dianggap sangat berat, munculnya pasal karet seperti diatur dalam Pasal 36 ayat (5), juga amat merisaukan penyelenggara media elektronik karena tiadanya batasan yang pasti sehingga sifatnya sangat subyektif tergantung dari sudut mana kita memandang.

Munculnya ancaman pidana dan denda yang cukup berat dalam UU No. 32/2002 tak dapat dilepaskan dari kerisauan pemerintah dan masyarakat mengenai adanya dampak negatif dari media elektronik dihubungkan dengan *nation & character building* bangsa ini. Bayangkan, setiap detik tak kurang dari 11 stasiun televisi, belum termasuk di daerah, menyiarkan serbaneka iklan yang bersifat konsumtif.⁴ Oleh karena sebagian terbesar dari produk-produk yang diiklankan buatan luar negeri, tidaklah mengherankan apabila bangsa ini semakin cenderung konsumtif dan import oriented. Akibatnya, kita semakin tergantung kepada luar negeri, karena kita ingin serba mudah, serba instant, lupa bahwa segala keinginan harus diupayakan dengan kerja keras dan bukan dengan cara mengemis kepada bangsa lain.

Di bidang kebudayaan, penetrasi budaya asing dalam kehidupan kita sebagai bangsa juga berlangsung dalam bilangan detik dan merasuk langsung dalam kehidupan anak-anak dan ibu rumah tangga. Tidaklah mengherankan apabila ibu-ibu rumah tangga sampai hafal jalan cerita aneka opera sabun luar negeri. Begitu pula anak-anak, akrab benar dengan tokoh-tokoh kartun luar negeri. Karena terus menerus dicekoki televisi dengan tayangan-tayangan asing, yang tentu saja lebih murah biayanya dibanding

produksi sendiri, perlahan-lahan tetapi pasti, kita mulai melupakan budaya kita sendiri. Ketergantungan kepada bangsa lain terus berlangsung sampai tiba pada titik nadir, kita lupa siapa kita sebenarnya.

Disinilah letak pentingnya pemahaman bahwa kemerdekaan pers harus digunakan dalam kerangka berbangsa dan bernegara karena kemerdekaan itu tidak bersifat mutlak.

Penutup

a. Simpulan

Meskipun Republik Indonesia adalah negara Demokrasi tetapi tidak ada jaminan bahwa pelaksanaan kemerdekaan pers akan berlanjut sebagaimana yang diharapkan selama pembuat peraturan perundang-undangan tidak dilarang membuat peraturan yang membatasi bahkan meniadakan kemerdekaan pers.

Sehubungan dengan itu, formulasi Pasal 28 UUD 1945 harus dirubah dengan pengertian yang negatif⁵, sehingga pembuat peraturan undang-undang tidak memiliki peluang membuat peraturan-peraturan yang membatasi, mengekang atau meniadakan kemerdekaan pers.⁶ Kendatipun kemudian Pasal 28 UUD 1945 telah mengalami perubahan sehingga menjadi Pasal 28 A s/d 28 J yang sarat dengan jaminan terhadap Hak Asasi Manusia,⁷ tetapi pasal-pasal ini tidak menjamin bahwa di kemudian hari tidak akan muncul peraturan perundang-undangan baru yang membatasi, mengekang atau meniadakan kemerdekaan pers.

b. Saran

Menyimak permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan, banyak sekali upaya yang harus segera dilaksanakan apabila kita ingin menyaksikan bahwa kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat.

Upaya-upaya tersebut antara lain mencakup :

4 Perusahaan Televisi memang merupakan tambang emas. Kongres XII Persatuan Periklanan Indonesia (PPPI) yang berlangsung di Yogyakarta pada tanggal 10 Oktober 2002 menyiarkan data bahwa seluruh iklan untuk tahun 2002 meningkat menjadi Rp. 13 triliun. 60% diantaranya (Rp. 7,8 triliun) berhasil direbut oleh TV. Media cetak hanya berhasil meraup 28-29 %. Sisanya oleh radio dan out door.

5 Perhatikan *First Amendment The Constitution of United States 1778* yang berbunyi : *Congress shall make no law respecting and establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech or of the press; or the right of the people peaceably to assemble and to petition the government for a redress of grievances.*

6 Krisna Harahap, *Kebebasan Pers di Indonesia, dari Masa ke Masa*, PT Grafitri, 2000, hlm.264

7 Krisna Harahap, *HAM dan Upaya Penegakannya di Indonesia*, PT Grafitri, 2003

1. Melakukan lagi amandemen terhadap BAB XA i.c Pasal 28 UUD 1945 dengan tambahan perumusan yang bersifat negatif, berisi larangan terhadap pembuat undang-undang agar tidak menciptakan peraturan perundang-undangan yang membatasi, mengurangi atau meniadakan kebebasan informasi.
2. Karena bertentangan dengan konsepsi kemerdekaan pers yang dikandung UUD 1945 maka harus disesuaikan/diganti peraturan perundang-undangan :
 - Pasal 154-157 dan 207 KUH Pidana
 - UU No.32/2002 tentang Penyiaran
 - UU No.36/1999 tentang Telekomunikasi
 - UU No.1/1995
3. Menghadapi tibanya era *Cyber Communication* akibat kemajuan Teknologi di bidang komunikasi yang dramatis, pembuat undang-undang harus menyiapkan peraturan perundang-undangan yang bersifat direktif dan non repressif.

DAFTAR PUSTAKA :

- Abdurrachman Surjomihardjo et.al., *Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers di Indonesia*, Proyek Penelitian Pengembangan Penerangan, Departemen Penerangan RI.
- Agee Warren K.,et.al., *Introduction to Mass Communication*, Herper & Ron. Publishers, New York, 1985
- Alderman Ellen & Kennedey Caroline, *The Right To Privacy*, Ventage Books, 1997
- Azhary, *Negara hukum Indonesia*, UI Press, 1995
- Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai guna menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo SH, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Baharudin Lopa, *Al Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia*, PT. Dana Bhakti Prima Jasa, 1996
- Deliar Noer, *Mohammad Hatta, Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta, 1991
- Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Costitutions*, The Mac Millan Press Ltd., 1971
- Duverger Maurice, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Pustaka Rakyat, Jakarta, 1961
- Gruning James, *Decline of the Global Village*, General Hall, Inc. 1976

- Hachten William A., *Five Concept of the press Worlds News Print*, The Iowa States University Press, 1981
- Hill David T., *The Press in New Order Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, 1995
- Hohenberg John, *The News Media: A Journalist Looks At His Profesion*, Holt Rinehart and Winston, Inc, 1968
- Krisna Harahap, *Kebebasan Pers di Indonesia dari Masa ke Masa*, Grafitri Budi Utami, 2000
- Krisna Harahap, *HAM dan Upaya Penegakannya di Indonesia*, PT. Grafitri 2003
- Kurtz Howard, *Media Circus*, Times Book, 1994
- Mahfud MD., Moh., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Marbangun Hardjowirogo, *Kebebasan Penerangan.Landasan Operasi Media Massa*, Penerbit Djembatan. 1984
- Mc Quail Dennis., *Teori Komunikasi Massa*, Erlangga, 1991
- Merril John C., *Global Journalism*, Longmar, 1991
- Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi, Jembatan*, Jakarta, 1952
- Muis A, *Kontroversi Sekitar Kebebasan Pers*, PT. Mario Grafika, Jakarta, 1996
- Nazaruddin, *Hukum dan Komunikasi*, IISIP, 1989
- Nonet Philips, Selznick Philip, *Law and Society in Transition:Toward Responsive Law*, Harper & Law Publisher, New York
- Notohamijoyo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Keristen, Jakarta, 1970
- Pound Roscou, *Tugas Hukum*, Bharata, Jakarta, 1965
- Smith Edward C., *Pembreidelan Pers di Indonesia*, Grafitri Pers, 1983
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, 1992
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Penerbit Alumni, 1983
- Toffler Alvin, *The Third Wave*, Bantam Books, 1980
- Wichmann Manfred & Heinz Wolfgang, *Freedom of Expressions and Human Rights Protections*, Friedrich Naumna Stiftung, Brussel, 1997