

## Implementasi Undang-Undang Pers dan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dalam Mendorong Demokratisasi Otonomi Daerah<sup>1</sup>

Oleh:

R. Herlambang Perdana Wiratraman

**Abstract:** Regional autonomy required the government to be more accountable and transparent in implementing democratization and social welfare. In the process of democratization, public interest should have an information access in order to involve and participate in political economy decision making.

This article argues that strengthening press freedom in quality and healthy manner would improve social needs at local level and push such democratization. The problem is, there are many press companies at local level depending provincial and district government budget. This situation would affect to the press sustainability, independency and also level of journalist welfare. In this regard, the structural and capital influence would also affect to the press freedom guarantee at local level. On the other side, media and press worker have been often threatened by numerous violence and local politic dynamics through regional policies, then this phenomena have shown not only human rights violation, but also degraded the democratization quality in the context of regional autonomy.

This article analyses the implementation of Press Law and Public Information Openness Law, in relation to response the challenge of press freedom and the guarantee of public information access in local democratization process.

Keywords: press freedom, right to information, regional autonomy, democratization

### Pendahuluan

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

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

---

<sup>1</sup> Artikel ini didasarkan atas sebagian penelitian DIPA Universitas Airlangga Tahun Anggaran 2010.

Bila peta industri media yang demikian, kita dapat merefleksikan atas setidaknya dua hal: Pertama, ketimpangan distribusi media cetak ini adalah cermin dari kesenjangan distribusi ekonomi secara makro di negeri ini. Meskipun jumlah pemain media cetak di luar Jakarta masih sangat besar, namun sumbangan ekonomi (dalam bentuk oplah maupun iklan), tak lebih dari sepertiga pasar Jakarta (Wikan 2007: vii). Kedua, fungsi pers yang memberikan pengawasan dan pendidikan bagi masyarakat menjadi kurang kuat, terutama di daerah-daerah yang akses informasinya terbatas. Selain itu, tekanan terhadap pers yang profesional menjadi lemah. Dari sisi ini, maka proses kontrol publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi kurang seimbang.

Meyerson (2001: 299) menyatakan bahwa pers sebagai institusi sosial juga memainkan suatu peran unik dalam menginformasikan pada publik, membentuk opini publik, dan mengawasi penyimpangan kekuasaan pemerintah. Peran unik ini digagas dengan istilah "*the Fourth Estate*": pers bertindak sebagai pilar keempat, pengawasan yang bersifat *unofficial* terhadap ketiga cabang kekuasaan pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudisial). Pers, selain mempromosikan hak-hak sipil dan politik serta kebebasan sipil, pula berkontribusi untuk menyeimbangkan kekuasaan dan mengawal pembangunan ekonomi politik, karena pers dapat merepresentasikan publik dalam mengawasi dan memahami jejak kebijakan-kebijakan negara. Dalam soal ini, Gunaratne (2002) juga mengutip Asante, yang menegaskan pendefinisian kebebasan pers yang ditandai dengan absennya pembatasan oleh pemerintah, mengemukakan otonomi, serta kemampuan melayani sebagai '*the fourth estate*' yang akan menyeimbangkan tiga cabang resmi kekuasaan pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan secara lebih terbuka dan bertanggung jawab untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat. Di tengah proses demokratisasi yang demikian, maka kepentingan publik untuk mendapatkan akses informasi agar lebih bisa menentukan partisipasi dan pilihan-pilihan politik ekonominya, sangatlah penting kedudukannya. Studi yang dilakukan Marlon F. Hutajulu (2007), *Pers yang Sehat Mendorong Otonomi Daerah yang Sehat*, telah memberikan deskripsi situasi lokal secara baik di 6 wilayah, yakni di Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, Sumatera Barat, Jawa Barat dan Jawa Timur. Namun, alur studi ini lebih berfokus pada media-media tertentu di tiap propinsi, dan kurang berfokus pada kebijakan-kebijakan atau instrumentasi hukum lokal. Keterbatasan studi ini juga karena membuat lompatan preskriptif atas deskripsi konteks lokal tanpa memberikan analisis eksplanatif yang memadai.

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

### **Jaminan Normatif**

Kebebasan pers, atau kemerdekaan pers sebagaimana disebut dalam UU Pers 1999, adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 harus dijamin.<sup>2</sup> Penegasan kebebasan pers sebagai perwujudan kedaulatan rakyat ini berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan supremasi hukum.

Pada pasal 4 UU Pers dinyatakan:

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

---

<sup>2</sup> Wacana memasukkan ide kebebasan pers sebagai hak-hak dasar atau hak dalam konstitusi telah diupayakan sejak sidang BPUPKI di tahun 1945, kemudian berlanjut dalam sidang Konstituante 1956-1959. Namun sayang, gagasan tersebut dimentahkan, akibat Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Wiratraman 2009).

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

Lahirnya UU Pers dan UU Pemerintahan Daerah di tahun yang sama, tahun 1999, memperlihatkan situasi politik yang menarik untuk didalami dan dipelajari lebih jauh, terutama bagaimana bekerjanya hukum pers dalam menjalankan fungsinya untuk mengawal proses demokratisasi lokal otonomi daerah. Kita masih menyaksikan kecenderungan penggunaan kekerasan yang terus terjadi terhadap kerja-kerja jurnalisme, termasuk pembatasan akses informasi publik. Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh LBH Pers sejak tahun 2003-2009 menunjukkan bahwa kekerasan terhadap jurnalis terus menerus terjadi setiap tahunnya. Bila dibandingkan dengan masa Soeharto, masa pasca Soeharto lebih memperlihatkan kekerasan, baik fisik maupun non fisik,<sup>3</sup> semakin banyak dilakukan oleh preman bayaran atau kelompok sipil, baik itu datang atas perintah elit politik lokal atau juga pemilik modal yang berkuasa di daerah. Meninggalnya jurnalis Harian Radar Bali, Anak Agung Gede Bagus Narendra Prabangsa, yang diduga dilakukan oleh Susrama, anggota DPRD Bangli dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (LBH Pers 2009: 100-108).<sup>4</sup> Belum lagi persoalan independensi pers atau problem pers yang professional atau bertanggung jawab masih rendah di tingkat daerah.

Penting untuk dipahami, bahwa selain ada jaminan normatif pula ada sejumlah keterkaitan norma antara UU Pers dan UU KIP. Menurut pasal 3 UU Pers, 'Pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial'. Sedangkan pasal 6 menegaskan peranan pers, yakni:

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

Atas upaya menjalankan profesinya secara bertanggung jawab, wartawan mendapatkan perlindungan hukum (Pasal 8 UU Pers), yakni jaminan perlindungan Pemerintah dan atau masyarakat kepada wartawan dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak secara jelas bentuk perlindungan hukumnya, sehingga terkadang proses yang berjalan kerap kali tidak ada bedanya dengan penegakan hukum yang konvensional berjalan.

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

---

<sup>3</sup> Kekerasan fisik bisa berupa penganiayaan, pemukulan, pengeroyokan, pelemparan, sedangkan kekerasan non-fisik bisa berupa pengusiran, larangan peliputan, intimidasi, perampasan dan perusakan alat jurnalisme dan ancaman teror.

<sup>4</sup> Dalam perkembangan kasus yang diselidiki Polda Bali, kasus ini juga memanggil sejumlah pejabat, termasuk Bupati Bangli, I Nengah Arwana.

Berselang sembilan tahun, Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Undang-undang ini mulai berlaku pada 30 April 2010, karena berlaku 2 tahun setelah diundangkan. Undang-undang ini merupakan ketentuan lebih lanjut Pasal 28F UUD 1945.

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

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

Selain itu, ada sejumlah kewajiban Badan Publik sebagaimana ditentukan pasal 7 UU KIP dan konsekuensi hukumnya sebagaimana ditegaskan dalam pasal 52 dan 53 UU KIP. Serta pembentukan Komisi Informasi Daerah (KID) sebagai institusi negara yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

Dengan memiliki kedua UU tersebut, UU Pers dan UU KIP, maka apa sesungguhnya keterkaitan keduanya dalam pandangan kerangka normatif, serta bagaimana dengan kedua UU tersebut dapat lebih mengoptimalkan proses-proses demokratisasi lokal.<sup>5</sup> Kedua undang-undang tersebut merupakan penegas makna keterkaitan antara pasal 28 dan 28F UUD 1945, sehingga pengembangan kebebasan pers dan hak atas informasi bagi pembelaan dan pemenuhan kepentingan-kepentingan publik, terutama informasi yang terkait dengan hajat hidup orang banyak. Kedua instrumen hukum ini juga menjadi jaminan yang lebih maju bagi upaya perlindungan hukum dan hak asasi manusia, tidak saja bagi kalangan jurnalis, tetapi juga bagi publik atau masyarakat itu sendiri yang berhak atas informasi.

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

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

Tentunya, dalam konteks demikian, maka yang perlu disimak lebih jauh adalah bagaimana implementasi di lapangan, karena hal tersebut menyangkut persoalan hak asasi manusia, khususnya relasi kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik dalam konteks demokratisasi lokal atau otonomi daerah.

---

<sup>5</sup> Dalam UU Pers terdapat 20 kata 'informasi' yang disebut, baik dalam konteks memperoleh, menyalurkan, menyebarkan, menyalurkan, menyampaikan, menyiarkan informasi. Secara norma, kata-kata tersebut berkaitan dengan keterbukaan informasi publik, terutama, fungsi pers sebagai media informasi dan kontrol sosial.

## Implementasi UU Pers dan UU KIP

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

Dari sembilan wilayah yang menjadi lokasi penelitian<sup>6</sup>, secara mayoritas tidak banyak yang memiliki kebijakan khusus untuk proses pengembangan jaminan kebebasan pers. Bilamana ada kebijakan khusus, sifatnya lebih dipengaruhi oleh komitmen individual pejabat yang bersangkutan dibandingkan kebijakan institusi negara. Hal ini dicontohkan dengan sikap dari Kepala Bidang Humas Polda Sumatera Utara, Kombes Pol. Drs. Baharudin Djafar, Msi., yang berkeinginan membangun pers yang profesional dengan menolak segala bentuk pemberian 'amplop' untuk wartawan. Menurutnya, kebebasan pers akan memperkuat keterbukaan dan kontrol sosial sehingga membuat komponen lembaga negara bekerja secara lebih baik. Hal ini dimungkinkan karena efektif dipantau media. Selain itu, kebebasan pers menjadi wadah untuk menyampaikan apa yang kita (Poldasu) buat.<sup>7</sup> Yang menarik dibanding dengan kantor atau markas lainnya, di depan ruangnya, yang biasa digunakan oleh wartawan mangkal di Polda, dipasang sejumlah papan/poster yang menjelaskan substansi penting mengenai kode etik, UU Pers dan UU KIP. Menurutnya, wartawan banyak yang bekerja kurang profesional, sehingga ia secara pribadi menghendaki bahwa profesi wartawan maupun polisi sama-sama memiliki dan memahami kode etik yang harus dipatuhi, termasuk dalam mengedepankan jaminan hukum kebebasan pers dan hak atas akses informasi.

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

Mengapa kebijakan tersebut lahir di Kabupaten Pematang Siantar? Menurut Andi Siahaan, salah seorang wartawan televisi nasional, hal itu terkait dengan pemberian 'amplop' agar wartawan bisa berfungsi menjadi corong kehumasan. Hal ini dilakukan melalui kebijakan penganggaran yang secara khusus diperuntukkan kepada wartawan-wartawan di Kabupaten Pematang Siantar. Secara langsung, kebijakan tersebut telah melakukan bentuk 'sensor resmi' terhadap profesi wartawan.<sup>8</sup> Ketika Andi Siahaan berupaya konsisten menolak 'amplop', ia justru dijadikan sasaran oleh pihak pemerintah daerah dan dilaporkan 'pencemaran nama baik', sedangkan pihak jurnalis lainnya bahkan hadir sebagai saksi yang justru memberatkannya dengan memberikan kesaksian yang membela pelaku kekerasan.

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

---

<sup>6</sup> Wilayah lokasi penelitian meliputi, Banda Aceh, Medan, Jakarta, Surabaya, Makassar, Denpasar, Mataram, Kupang dan Jayapura.

<sup>7</sup> Baharudin Djafar, wawancara, Medan, 30 Juni 2010.

<sup>8</sup> Andi Siahaan, wawancara, Siantar, 1 Juli 2010.

upah bulanan hanya berkisar 100-700an ribu rupiah, sehingga tidak mungkin bagi mereka bertahan sebagai wartawan bila tidak ada pemasukan tambahan yang disediakan oleh pihak pemerintah.

Kebijakan yang lebih formal terlihat dari Rancangan Qanun Penyiaran di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), yang disusun Komisi Penyiaran Informasi Daerah (KPID) Aceh. Rancangan Qanun (Raqaan) ini tentang 'Program dan Isi Siaran Lembaga Penyiaran di Aceh' (awalnya bernama Raqaan Pers Islami). Secara normatif Raqaan mengatur penerapan penyiaran yang sesuai syariat Islam di Aceh, antara lain mengatur tentang kewajiban dan larangan (Pasal 5 dan 6). Kewajiban itu misalnya, media penyiaran diwajibkan menyiarkan azan salat lima waktu, tanda buka dan imsak ketika puasa Ramadhan, siaran langsung salat Jum'at, serta mengisi dengan pengajian Al-Quran atau dakwah menjelang azan magrib. Begitu juga dengan kewajiban menghentikan siaran relai bila bertepatan dengan waktu azan. Siaran yang tidak sesuai dengan nilai Islam harus diproteksi. Penerapan syariat Islam di Aceh dan peringatan hari besar Islam wajib pula ikut disiarkan lembaga penyiaran.

Sedangkan terkait larangan, bila bukan untuk kepentingan Islam maka sejumlah tayangan dilarang disiarkan: film, sinetron, drama, iklan, kuis, musik, kuis, dokumenter, dan lain-lain. Ketika berlangsung salat tarawih pada bulan Ramadhan, terdapat ketentuan larangan menayangkan program yang bersifat interaktif. Larangan menayangkan acara yang menjurus ke dakwah agama selain Islam, *Valentine's Day* dan acara lainnya yang dipandang bertentangan dengan nilai Islam dan adat Aceh. Raqaan juga mengatur kesopanan dan kesusilaan, antara lain, kewajiban bagi penyiar, reporter, presenter, dan narasumber berbusana sopan atau busana Islami serta melestarikan busana tradisi Aceh. Menariknya, Raqaan juga mengatur sensor terkait dengan program non-siaran langsung. Program tersebut diwajibkan memperoleh tanda lulus sensor dari Badan Sensor Film Daerah (Pasal 12), baik itu film, sinetron, iklan, komedi, musik, klip video, feature, dokumenter, dan ilmu pengetahuan, baik produk lokal ataupun asing.<sup>9</sup>

Dengan sejumlah ketentuan Raqaan Qanun yang demikian, maka sangat terlihat tumpang tindih dengan aturan yang telah ada, terutama dengan ketentuan dalam undang-undang pers, undang-undang penyiaran, dan kode etik jurnalistik. Lebih jauh lagi, justru akan sangat mungkin menghambat kebebasan pers,

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

### **Tanggung Jawab dan Peran Pemerintah**

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> Ruang lingkup sensor ini lebih luas dari cakupan pasal sensor pada UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, yang terbatas pada film dan iklan (Pasal 47).

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

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

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

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

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

Secara khusus tanggung jawab pemerintah dilakukan dengan,

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

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

- a. melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers;
- b. menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik;
- c. memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers;
- d. mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat, dan pemerintah;
- e. memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan;
- f. mendata perusahaan pers;

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

Seringkali pengaduan kasus-kasus yang melibatkan pers, terutama menyangkut ketidakprofesionalan jurnalis, diselesaikan melalui proses peradilan daripada diselesaikan melalui Dewan Pers. Proses peradilan

atau hukum yang demikian justru pada kenyataannya lebih kompleks masalahnya dan seringkali justru menghambat pekerjaan atau profesi jurnalis. Ini disebabkan, proses hukum itu sendiri dinilai berlarut-larut, sangat membatasi jurnalis meneruskan profesinya, dan kerap kali disalahgunakan untuk mempedayai pers agar kalangan pers menjadi tidak lagi kritis. Belum lagi menyangkut pemijaraan jurnalis yang seringkali digunakan oleh penguasa untuk menekan pers dalam menyampaikan informasi. Tentu, tidak menutup mata, bahwa tidak sedikit pers yang bekerja secara tidak profesional. Dan ini bukan berarti pers kemudian disamaratakan posisi dan perannya, sehingga pers dianggap 'kebablasan' dan perlu 'didisiplinkan' melalui gugatan atau ancaman pidana. Berdasarkan wawancara yang dilakukan, tidak satupun jurnalis mengatakan proses gugatan dan pidana terhadap mereka dirasakan adil, apalagi hal tersebut menyangkut suatu pemberitaan (karya jurnalistik) yang kemudian dipidanakan.

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

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

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

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

Tujuan keterbukaan informasi publik adalah,

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

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

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



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

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

Di sejumlah wilayah penelitian, menunjukkan belum siapnya atau sama sekali tidak dikembangkan bagaimana seharusnya mempersiapkan pengembangan sistem informasi dan dokumentasi untuk pengelolaan informasi publik. Para pejabat di Badan Publik senantiasa mengakui bahwa sistem yang dimilikinya telah dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun, begitu pengalaman publik, dalam konteks ini khususnya jurnalis dan aktifis organisasi non-pemerintah, seringkali menjumpai jalan buntu untuk mendapatkan akses informasi. Alih-alih mendapatkan informasi, seringkali mereka justru dicurigai dan mendapat ancaman, terutama bila informasi itu menyangkut isu-isu sensitif seperti korupsi. Ervin Kaffah, Direktur Somasi, yang bergerak dalam isu anti korupsi di Mataram dan Nusa Tenggara Barat, mengungkapkan bahwa baik jurnalis maupun aktivis anti korupsi berhadapan dengan tidak saja ancaman kriminalisasi, terutama pencemaran nama baik. Dan bahkan, tidak jarang justru mendapat perlakuan kekerasan.<sup>10</sup> Ini seperti yang dialami Djauhari (wartawan Harian Suara NTB) beserta 3 rekannya saat meminta informasi dan wawancara dengan salah seorang pimpinan Pertamina di Mataram, mereka justru mendapat ancaman berupa todongan pistol yang diarahkan ke wartawan. Kasus ini mendapat perhatian luas karena menyangkut distribusi bahan bakar minyak yang ditengarai banyak 'permainan'.<sup>11</sup> Hal yang sama terjadi di Medan dan Kupang, dimana kedua pemerintahan di wilayah ini juga sangat lemah inisiatif dan komitmennya untuk terbuka dan menyediakan informasi yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

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

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

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

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

---

<sup>10</sup> Ervin Kaffah, wawancara, 23 Juni 2010.

<sup>11</sup> Djauhari, wawancara, 24 Juni 2010.

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

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

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

Di Kupang juga demikian, masyarakat sipil terutama jaringan PIAR (Pusat Informasi dan Advokasi Rakyat) mendorong proses keterbukaan informasi publik melalui advokasi kebijakan. Paul Sinlaeloe menyatakan meskipun inisiatif banyak dilakukan oleh lembaganya dan juga jaringan kerja PIAR, ketertutupan informasi masih terlalu dominan dilakukan oleh pejabat publik. Menurutnya, perlu langkah-langkah radikal dalam mengubah situasi ketertutupan informasi dan mental pejabat publik yang demikian, dan hal tersebut perlu didukung oleh pers lokal yang kuat.<sup>12</sup>

Upaya lebih maju dilakukan pemerintah ketika Pemerintah Propinsi NTT mulai bekerjasama dengan GTZ untuk membentuk tim kerja pembentukan Komisi Informasi Daerah (KID) NTT. Pembentukan tim kerja tersebut setelah dilakukan lokakarya dan pelatihan kepada peserta yang berasal dari birokrat dan masyarakat sipil.<sup>13</sup> Do akhir sesi, forum berhasil membentuk tim kerja untuk pembentukan KID dengan tugas dialog publik dikoordinir oleh Wilson Therik (FAN) dan Abri (Bappeda NTT). Tim kerja diketuai, Dr. Hironimus A Fernandez (Sekretaris Bappeda NTT), Paul Sinlaeloe (FAN), Gabriel Beri Binna (Komisi A DPRD NTT) dan Rikardus Wawo (Forum Parlemen NTT). Untuk bidang penguatan badan (SOP) dikoordinir Rita Waisan dan Hasnah (Biro Organisasi Setda NTT) dan Cindy Saburhan.

Menariknya, forum lokakarya tersebut mendiskusikan panjang lebar soal layanan informasi public, terutama akses masyarakat terhadap dokumen APBD. Dari sharing antara kelompok CSO dan birokrat, terlihat jelas bahwa publik masih sulit mengakses dokumen APBD dengan berbagai alasan. Salah satunya adalah birokrat sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap informasi publik, khawatir bila dokumen APBD disalahgunakan.

Untuk memudahkan akses APBD, demikian forum lokakarya, perlu dibentuk unit akses informasi, diintensifkan dialog antara CSO dengan pemerintah, peningkatan kapasitas masyarakat melalui Sekolah Anggaran (Segar) melaksanakan UU KIP, mengefektifkan media informasi publik, seperti *resource center*, *website*, CD, poster, Forum Parlemen dan FAN.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Paul Sinlaeloe, wawancara, Kupang, 21 Juli 2010.

<sup>13</sup> Lokakarya dilakukan selama dua hari, Senin dan Selasa (31/5-1/6/2010) di Hotel Kristal Kupang. Lokakarya ini menghadirkan nara sumber, Alamsyah Saragih (Komisi Informasi Nasional), Honing Sani (anggota Komisi IV DPR RI), Agus Sudibyo (Yayasan SET), Robert Candra (Setda Kabupaten Lebak), Prof. Dr. Alo Liliweri (Undana), Dion DB Putra (Pemred Pos Kupang), Mutiara Dara Mauboi (Ketua KPID NTT) dan Dahlan dari Fitra Jawa Timur.

<sup>14</sup> Sumber: <http://www.pos-kupang.com/read/artikel/48635/dibentuk-tim-kerja-pembentukan-kid-ntt>

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

### **Penutup: Tantangan Implementasi UU Pers dan UU KIP**

Ada sejumlah hambatan dan tantangan yang perlu dikemukakan di bagian penutup untuk memahami bahwa implementasi kebebasan pers dan hak atas akses informasi publik menjadi sulit dan sangat berkaitan dengan konteks dinamika politik lokal yang bersinggungan dengan kepentingan ekonomi tertentu.

Hambatan yang demikian meliputi sejumlah hal, antara lain: Pertama, aturan main (hukum) lokal yang belum disiapkan untuk mendukung proses keterbukaan informasi publik, terutama ketentuan prosedur untuk akses informasi. Prosedur yang demikian diperlukan agar publik mengetahui melalui jalan atau mekanisme apa dalam mengaksesnya. Prosedur tersebut pula dilengkapi dengan penjelasan institusi yang bertanggung jawab, sehingga jelas ketika proses akses informasi yang tidak bisa ditembus dapat dilaporkan siapa pihak yang harus bertanggung jawab. Publik, akan dengan lebih mudah melaporkannya kepada Komisi Informasi.

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

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

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

Kelima, profesionalitas jurnalis/pekerja pers yang terbatas. Diakui pula oleh pimpinan sejumlah organisasi jurnalis bahwa tidak sedikit jumlah pekerja pers yang belum memahami Kode Etik Jurnalistik dan UU Pers 1999. Sehingga dalam menjalankan profesinya, seringkali jurnalis menerima berita pesanan dengan imbalan uang, materi atau fasilitas lainnya. Selain itu, sering jurnalis hanya meliput dan memberitakan secara sensasional tanpa memperhitungkan aspek hak privasi dan fungsi pendidikan kepada masyarakat. Berdasarkan data pengaduan yang dimiliki Dewan Pers dari tahun 2000 hingga 2008, telah menerima 1.758 pengaduan dan terjadi kenaikan dari tahun ke tahun

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

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

Dinamika politik lokal, sedari urusan pemilihan umum kepala daerah hingga urusan investasi dan eksploitasi sumberdaya alam, memiliki pengaruh atas berlangsungnya sikap dan komitmen politik kekuasaan dalam mengembangkan otonomi daerah. Sesungguhnya tak menjadi masalah bila pengelolaan politik dan ekonomi dilakukan secara terbuka dan lebih ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sayangnya, dinamika politik lokal yang demikian memberikan pengaruh gravitasi yang kuat atas proses penghormatan terhadap pers dan keterbukaan informasi publik. Lihat saja, kasus-kasus tekanan terhadap pers lebih dipengaruhi oleh muatan kepentingan politik lokal, baik dalam kasus yang disebabkan situasi Pilkada, eksploitasi sumberdaya alam, korupsi, dan proyek-proyek daerah yang manipulatif untuk kepentingan individu dan sekelompok orang atau pejabat.

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

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

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

## DAFTAR PUSTAKA

- Dewan Pers (2008) *Pernyataan Dewan Pers tentang Praktek Jurnalistik yang Tidak Etis* (5 Maret 2008), Jakarta.
- Dewan Pers (2009) *Pengaduan Tahun 2000 sampai 2008* (11 Februari 2009, 17:32:52), <http://www.dewanpers.org/dpers.php?x=peng&y=det&z=69f8b395511b9f3f23d9dc3b26df67fb> (diakses 15 September 2010)
- Gunaratne, Shelton A (2002) "Freedom of the Press, A World System Perspective", *Gazette: The International Journal for Communication Studies*, Vol. 64(4): 343-369, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications.
- Hutajulu, Marlon F. (2007) *Pers yang Sehat Mendorong Otonomi Daerah yang Sehat*. Jakarta: Indonesian Media Law and Policy Centre.
- Hyden, et al (2004) *Making Sense of Governance, Empirical Evidence from 16 Developing Countries*. Colorado: Lynne Rienner.
- LBH Pers (2007) *Paradoks Kebebasan Pers Indonesia: Jebakan Kekerasan, Kriminalisasi dan Perburuhan*. Jakarta: LBH Pers dan Open Society Institute.
- LBH Pers (2009) *Advokasi Kebebasan Pers (Perjalanan 6 tahun LBH Pers)*. Jakarta: LBH Pers dan Open Society Institute.
- Meyerson, Michael I. (2001) "The Neglected History of the Prior Restraint Doctrine Rediscovering the Link Between the First Amendment and the Separation Powers," *34 Ind. L. Rev.* (2001), 295, 298.)
- Wikan, Asmono (2007) "Pers Sehat, Daerah pun Sehat", *Kata Pengantar: Pers yang Sehat Mendorong Otonomi Daerah yang Sehat*. Jakarta: Kanisius.

### *Media Massa*

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

**\* R. Herlambang Perdana Wiratraman**

Dosen Hukum Tata Negara dan HAM, Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Menamatkan sarjana hukum (SH) di Universitas Airlangga (1998) dan *master of arts* (MA) bidang Hak Asasi Manusia di Mahidol University, Thailand. Kini sedang melanjutkan studi doktoral ilmu hukum dengan judul 'A Socio-Legal Study of Press Freedom in Indonesia', di Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development, Metajuridica Department, Faculty of Law, Leiden University, Netherlands.  
Email: [herlambangperdana@yahoo.com](mailto:herlambangperdana@yahoo.com)