

Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L

**PERS,**  
**HUKUM,**  
*dan*  
**HAK ASASI MANUSIA**



Penyunting: Samsuri & Herutjahjo



DEWANPERS



# **PERS, HUKUM, DAN HAK ASASI MANUSIA**

**Penulis:**

Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL

**Penyunting:**

Samsuri, Herutjahjo

Desain/layout: Dedy M Kholik  
Cetakan Pertama: Januari 2016  
Hak Cipta pada © DEWAN PERS

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
Pers, Hukum, dan Hak Asasi Manusia  
Penyunting: Samsuri, Herutjahjo  
-Cet. I. –Jakarta: DEWAN PERS; 2016  
VIII + 298 hlm, 14,5 x 20.5 cm  
ISBN .....

**Sekretariat Dewan Pers**

Gedung Dewan Pers Lantai 7 – 8  
Jl. Kebon Sirih No. 32-34 Jakarta Pusat  
Telp. (021) 3504874-75, 77  
Faks. (021) 3452030  
[www.dewanpers.or.id](http://www.dewanpers.or.id) / [www.presscouncil.or.id](http://www.presscouncil.or.id)  
[sekretariat@dewanpers.or.id](mailto:sekretariat@dewanpers.or.id)  
Twitter: @dewanpers



# Daftar Isi

## Bagian I: Dinamika Pers

- Kompetensi Wartawan, Kompetisi Pers | 3
- Menata Perusahaan Pers | 21
- Jurnalisme Damai dan Konflik | 31
- Peran Pers Dalam Penegakan Hukum | 47
- Pers Menerapkan Asas Praduga Tak Bersalah | 63
- Pembatasan Kemerdekaan Pers | 71
- Kebebasan Akademik dan Kebebasan Pers | 79

## Bagian II: Pers dan Ekonomi-Politik

- Etika Jurnalistik Dalam Berita Politik | 91
- Keberpihakan Pers di Tahun Politik | 103
- Berharap Pada Pemilu 2014 | 111
- Kredibilitas Media dan Reputasi Bangsa | 127
- Tradisi Keterpelajaran Dalam Pers | 139
- Pers Daerah, Otonomi Daerah | 147
- Pers dan Pendidikan Karakter Bangsa | 155
- Wirausaha Pers | 161

## Bagian III: Menegakkan Hukum dan Hak Asasi Manusia

- Hukum dan Hak Asasi Manusia | 169
- Permasalahan Hak Asasi Manusia | 177
- Persamaan di Hadapan Hukum dan Pemerintahan | 195
- Soepomo Penggerak Hak Asasi Manusia | 213
- Universal Declaration of Human Rights dalam UUD 1945 | 233
- Pengelompokan Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 | 24z9
- Berdasarkan Karl Falak, J. Conelly dan Francois Venter*
- Menghadapi Terorisme | 261
- Mengenal Tindak Pidana Contempt of Court | 277



# Pengantar

## Mendalami Tiga Tema

Perbincangan tentang pers, hukum, dan hak asasi manusia selalu menarik untuk disimak. Tiga tema tersebut selalu ramai didiskusikan, diperdebatkan, diteliti, atau diulas melalui kajian-kajian ilmiah. Para pemimpin negeri ini, dari pertama membentuk negara Indonesia, selalu mencoba menggali dan menemukan nilai-nilai terbaik dari ketiganya untuk dijadikan landasan hidup kita dalam berbangsa dan bernegara.

Prof. Bagir Manan, Ketua Dewan Pers dua periode (2010-2013 dan 2013-2016), menjadi satu dari sedikit tokoh bangsa ini yang terus memberi perhatian terhadap persoalan pers, hukum, dan hak asasi manusia. Banyak tulisan Prof. Bagir Manan yang mengkaji dengan sangat mendalam persoalan pers, hukum, dan hak asasi manusia, baik secara bersama-sama maupun terpisah. Latarbelakang Prof. Bagir Manan sebagai praktisi sekaligus akademisi di bidang hukum membuat tulisan-tulisannya tentang tiga tema tersebut memiliki ciri: kuat dalam menyajikan sejarah dan teori serta mendalam saat memberikan contoh praktik kehidupan sosial-politik-ekonomi bangsa ini.

Prof. Bagir Manan sangat mendukung kemerdekaan pers. Hal itu, antara lain, terlihat melalui berbagai (pendekatan) kebijakan yang dipilih selama menjadi Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Dewan Pers. Namun, pada saat yang sama, Prof. Bagir Manan sangat kritis terhadap pers dengan selalu menekankan pentingnya sikap bertanggung jawab. Menurutnya, praktisi pers harus membangun kredibilitas dan meraih kepercayaan publik (*media trust*). Semua itu bisa terwujud melalui “ketaatan terhadap prinsip-prinsip jurnalisme, baik dalam arti mekanisme maupun etik, ketaatan terhadap kelaziman jurnalistik (*the best practices of democratic media*), dan ketaatan pada hukum.”

Saat berbicara tentang hak asasi manusia, Prof. Bagir Manan membongkar secara mendalam teori, praktik dan aspek hukum hak asasi manusia. Hukum menyediakan cara-cara untuk mencegah atau menindak orang-orang yang tidak menghormati hak orang lain. Namun, menurutnya, “hukum bukanlah satu-satunya alat untuk menjunjung tinggi hak-hak orang lain. Hukum itu terbatas. Betapa banyak koruptor atau pencuri yang belum

atau tidak dapat diadili. Begitu pula pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Hukum hanya menjangkau fakta-fakta yang dapat dibuktikan secara hukum.”

Buku ini melengkapi tiga buku Prof. Bagir Manan sebelumnya yang diterbitkan oleh Dewan Pers selama Prof. Bagir Manan menjadi Ketua Dewan Pers. Buku pertama berjudul “Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum (2010). Kemudian “Politik Publik Pers” (2012), dan “Tantangan Pers Indonesia” (2014).

Seperti tiga buku Prof. Bagir Manan sebelumnya, buku ini juga berisi kumpulan tulisan. Sebagian tulisan dibuat untuk kajian ilmiah di universitas, sebagian untuk diskusi-diskusi yang diadakan Dewan Pers maupun lembaga lain. Ada juga tulisan yang murni dibuat sebagai satu kajian untuk bisa dibaca oleh banyak orang, tidak sebagai makalah pertemuan tertentu.

Tulisan-tulisan di dalam buku ini kami kelompokkan dalam tiga tema yaitu Dinamika Pers; Pers dan Ekonomi-Politik; serta Menegakkan Hukum dan Hak Asasi Manusia. Seperti kebanyakan buku yang berisi kumpulan tulisan, Penyunting buku ini tidak bisa sepenuhnya menghilangkan pengulangan beberapa gagasan, pemikiran atau kutipan di beberapa judul tulisan yang berbeda. Sebab, menghilangkan gagasan, pemikiran atau kutipan di satu tulisan, dapat menghilangkan kelengkapan tulisan bersangkutan. Selamat membaca.

Jakarta, Januari 2016

**Penyunting**

Samsuri, Herutjahjo



# **BAGIAN I: DINAMIKA PERS**

---



# Kompetensi Wartawan, Kompetisi Pers<sup>1</sup>

## 1. Pendahuluan

Hari Pers Nasional (HPN) di Palembang, 2010, mendeklarasikan hal-hal penting, seperti: peresmian sekolah jurnalistik oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), menyepakati Piagam Palembang—antara lain—menugaskan kepada Dewan Pers, menyelenggarakan Uji Kompetensi Wartawan (UKW). Setiap wartawan diwajibkan mengikuti uji kompetensi wartawan, memiliki sertifikat uji kompetensi wartawan, dan kartu pengenalan uji kompetensi wartawan. Suatu saat, semua wartawan Indonesia wajib mengikuti uji kompetensi dan memiliki identitas uji kompetensi wartawan.

Untuk menyelenggarakan uji kompetensi wartawan, Dewan Pers bekerjasama dengan memberi hak kepada berbagai lembaga kewartawanan dan lembaga keilmuan jurnalistik (komunikasi) sebagai penguji. Lembaga-lembaga pers yang diberi hak, mencakup asosiasi wartawan (AJI, IJTI, PWI), badan usaha pers (*Kompas*, *Jawa Pos*, dan lain-lain), lembaga-lembaga pendidikan-pelatihan pers (seperti LPDS), penyelenggara pendidikan tinggi di bidang jurnalistik (komunikasi) atau yang memiliki program jurnalistik (UI, IISIP, Universitas Prof. Moestopo, Universitas Veteran Yogyakarta, London School Jakarta, dan lain-lain). Untuk menjamin ketertiban, semua sertifikat, selain ditandatangani lembaga penyelenggara, ditandatangani juga oleh Ketua Dewan Pers (tanda tangan asli, bukan elektronik atau cap). Kartu pengenalan Uji Kompetensi Wartawan ditandatangani Ketua Dewan Pers.

Meskipun penyelenggara telah berusaha memeriksa dengan teliti calon peserta, masih ada yang berusaha menyalahgunakan peluang ini. Pernah ada yang bukan wartawan ikut uji kompetensi. Pernah pula wartawan abal-abal ikut uji kompetensi. Yang ganjil, mereka lulus dan mendapat kartu identitas yang ditandatangani Ketua Dewan Pers. Sambil bergurau saya katakan, ini tanda baik, menunjukkan uji kompetensi wartawan sangat

---

<sup>1</sup>Sambutan pada Uji Kompetensi Wartawan, yang diselenggarakan PWI Jaya, Rabu, 22 April 2015

berharga, sehingga merasa sangat perlu memiliki sertifikat dan kartu uji kompetensi wartawan. Dalam praktek, ternyata kartu identitas itu tidak hanya berguna untuk tugas-tugas jurnalistik. Seorang wartawan senior bercerita, suatu ketika ada urusan dengan polisi dan diminta menunjukkan kartu identitas. Beliau menunjukkan kartu wartawan utama sebagai kartu identitas tertinggi UKW dan SKW. Pak polisi dengan senang hati menerima “kekebalan” identitas pak wartawan. Mudah-mudahan bagi wartawan pemula (wartawan muda) kartu identitas itu akan lebih mendorong mereka menjadi wartawan sungguhan dan profesional. Bagaimana dengan wartawan abal-abal (sesungguhnya dalam makna profesional, mereka bukan wartawan). Karena peserta abal-abal itu tidak memenuhi syarat sebagai peserta, Dewan Pers memutuskan, bagi mereka yang memperoleh sertifikat dan identitas uji kompetensi wartawan, sertifikat dan kartunya akan dicabut dan dibatalkan. Hati kecil saya mengatakan: “Bagian mana dari kehidupan bangsa ini yang tidak mendorong orang untuk berbuat tidak layak, tidak jujur.” Soal kejujuran, martabat, harga diri sepertinya menjadi sesuatu yang makin langka. Salah-salah suatu ketika akan ada anggapan orang yang jujur, bermartabat, mempunyai harga diri sebagai orang yang tidak normal. Makin sulit membedakan antara yang beretikad baik dengan yang beretikad buruk. Ada yang beretikad baik tetapi dilakukan dengan cara-cara yang tidak baik, bahkan melanggar hukum dan etik yang semestinya ditaati. Etikad baik semata-mata dilihat sebagai tujuan (end) terlepas dari cara (proses). Semestinya antara tujuan dan cara tidak boleh dipisahkan (*two sides of one coin*). Sebaliknya mereka yang beretikad buruk, acap kali nampak dalam serba kepahlawanan, bahasa yang senantiasa berpihak kepada kaum lemah, sekedar gincu untuk mewujudkan dengan mudah kepentingan diri atau kelompoknya. Etikad buruk semacam ini mudah dilaksanakan di tengah-tengah masyarakat yang tidak punya kepedulian akibat kemiskinan dan keterbelakangan. Karena itu tidak heran dalam jargon-jargon orang atau kaum *selfishtic* tidak akan ada suatu keinginan atau tindakan untuk memperbaiki nasib rakyat banyak. Rakyat yang sejahtera dan maju akan *melikuidasi* semua kepentingan *selfishtic* ini. Dalam berbagai kesempatan, saya mengatakan, karena rakyat tidak berdaya menghadapi kaum *selfishtic*, harapan sebagai pembela kaum lemah dan terbelakang ada pada pers, masyarakat sipil, dan kaum cendekiawan

(yang menjadikan ilmu sebagai hati nurani: Bung Sjahrir, 1934).

Tidak dapat diketahui pasti jumlah wartawan nasional. Ada yang mengatakan 70.000. Ada pula yang mengatakan lebih dari 100.000. Hingga saat ini baru  $\pm$  6500 wartawan yang lulus dan memiliki sertifikat dan kartu uji kompetensi wartawan. Masih terlalu banyak yang belum memiliki kartu pengenalan uji kompetensi wartawan. Walaupun lamban harus tetap dijalankan. Selain melaksanakan Piagam Palembang, uji kompetensi wartawan merupakan jalan meningkatkan *mutu* dan *martabat* pers kita. Semata-mata mengandalkan martabat, pada jaminan dan penghormatan terhadap kemerdekaan pers, tidaklah cukup. Kita membutuhkan wartawan yang dapat duduk bersanding dengan wartawan-wartawan bermartabat di manapun juga. Harus diakui perjalanan masih panjang. Bukan saja pelaksanaan uji kompetensi wartawan, tetapi berbagai aspek lain, seperti persoalan badan usaha pers, kesejahteraan wartawan perlu terus menerus ditata dan dilaksanakan. Di atas semua itu, terwujudnya tingkah laku dan kapasitas profesional yang akan menjamin pers yang benar-benar jauh dari perbuatan abal-abal atau perbuatan tidak bermartabat lainnya, merupakan suatu kemestian (*is a must*). Kalau tidak, wartawan akan dipandang sebagai kelompok yang tidak patut diperhatikan, demikian juga hasil kerja mereka.

## **2. Pengertian Kompetensi Wartawan**

Sebelum mencatat lingkup kompetensi pers cq. wartawan, ada baiknya terlebih dahulu dicatat: “Apakah kompetensi? Mengapa kompetensi? Bagaimana memperoleh atau memiliki kompetensi? Apa saja kompetensi yang diperlukan oleh wartawan atau pers?”

Apakah kompetensi? Dalam bahasa hukum: “kompetensi artinya berwenang atau memiliki hak bertindak atau membuat keputusan yang sah.” Bertindak (tindakan) membuat keputusan yang sah artinya, tindakan atau keputusan itu dibenarkan atau diakui sebagai sesuatu yang benar (dibenarkan) oleh (secara) hukum. Sebagai konsekwensi lebih lanjut suatu keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh yang berwenang, akan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, mempunyai kekuatan untuk dilaksanakan dan wajib dipatuhi sampai terbukti ada kesalahan atau kekeliruan dalam keputusan atau tindakan tersebut. Dalam makna hukum, kompetensi acapkali juga diformulasikan sebagai kekuasaan yang sah

artinya kekuasaan yang diakui hukum. Dalam bahasa asing, kekuasaan semacam ini lazim disebut *authority* atau *bevoegdheid*. Tetapi ada juga kekuasaan yang semata-mata dilihat sebagai kenyataan. Dalam bahasa asing disebut *power* atau *macht*. *Power* atau *macht* yang berdasarkan hukum adalah *authority* atau *bevoegdheid*. Kekuasaan (*power* atau *macht*) yang tidak berdasarkan hukum, dapat merupakan kekuasaan yang tidak sah (*illegal*) atau meskipun tidak berdasarkan hukum tetapi tidak bertentangan dengan hukum. Seseorang dapat menjalankan kekuasaan sukarela membersihkan halaman rumah tetangga yang tidak dihuni karena khawatir ada ular atau bahaya lain. Namun, sekali kekuasaan semacam itu dijalankan, menimbulkan kewajiban hukum bagi yang bersangkutan untuk terus menerus membersihkan halaman tersebut sampai pemilik kembali atau dibersihkan pemilik baru. Jadi, suatu kewajiban hukum dapat timbul walaupun tidak ada hukum yang mengatur kewajiban itu. Bagaimana dengan hak? Hak dibedakan antara hak yang bersifat pribadi (perorangan atau kelompok). Dalam hukum, hak semacam ini disebut hak keperdataan atau bersifat keperdataan (*privaatrechtelijk, private right*). Hak lain yaitu yang melekat pada pemegang kekuasaan publik yang disebut kekuasaan (dalam makna *authority*). Tidak ada hak tanpa dasar hukum. Mengapa dibedakan. Menjalankan kewajiban tanpa dasar hukum tidak akan menuju penyalahgunaan kewajiban. Sebaliknya, hak dapat melahirkan kesewenang-wenangan (*arbitrary, willekeur*). Dalam hukum dikenal sebutan “penyalahgunaan hak untuk hak-hak yang bersifat keperdataan” (*misbruik van recht*). Dalam kaitan dengan kekuasaan dikenal sebutan “penyalahgunaan kekuasaan” (*misuse of power*). Tidak ada penyalahgunaan kewajiban (*misbruik van plicht, misuse of duty*). Sekali-kali, seorang pejabat yang bertindak berlebihan (*excursive*) bahkan sewenang-wenang mengatakan: “Saya sedang melakukan kewajiban.” Suatu ungkapan manipulatif, karena yang sebenarnya adalah penyalahgunaan wewenang atau penyalahgunaan kekuasaan.

Apakah makna “kompetensi” di luar bahasa hukum? Kompetensi adalah kekuasaan bertindak (berbuat) dan atau membuat keputusan atas dasar keahlian (*expertise*), keterampilan (*skill*) sesuai dengan syarat-syarat yang diakui hukum atau diakui publik.

*Kompetensi wartawan sekaligus mencakup sebagai berwenang atau*

*berkuasa melakukan sesuatu yang diakui atau berdasarkan hukum dan atas dasar keahlian dan atau ketrampilan yang diakui publik.*

Di tengah-tengah penyalahgunaan kekuasaan, seperti korupsi, dan menurunnya kepercayaan publik terhadap para penyelenggara kekuasaan publik, makin mengkedepan tuntutan syarat “integritas”. Syarat “integritas” dipandang sebagai obat berbagai penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan rakyat banyak. Tuntutan ini dapat disandingkan dengan yang pernah ditulis alm. Bung Hatta (lihat, *Demokrasi Kita*, 1960). Beliau mengutarakan mengenai perlunya *karakter*. Ilmu dapat dipelajari. Karakter diperoleh melalui latihan. Demikian menurut Bung Hatta. Ketika menulis risalah tersebut, beliau berpandangan, semua krisis yang terjadi pada waktu itu, bersumber dari krisis atau lemahnya karakter, yaitu *karakter bertanggung jawab*. Integritas merupakan suatu wujud karakter, yaitu karakter yang bertanggung jawab. Walaupun betapa penting karakter atau integritas, tanpa dibekali oleh kompetensi atau kapasitas, akan sangat berpengaruh pada pelaksanaan tanggung jawab. Persoalannya: “Mana yang didahulukan, kompetensi (kapasitas) atau integritas (karakter)?” Namun perlu dicatat, integritas tidak hanya bertalian dengan kejujuran. Integritas dapat juga dipertalikan dengan aroganisme dan sifat-sifat demagogis (merasa paling benar dan paling tahu). Sifat-sifat ini mudah tergelincir ke dalam perbuatan sewenang-wenang (*arbitrary*) dan penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).

Menghadapi berbagai kenyataan yang makin kompleks bahkan mengglobal, berbagai kecanggihan, termasuk kecanggihan penyalahgunaan kekuasaan, kompetensi atau kapasitas sangat menentukan suatu keberhasilan. Tetapi kompetensi atau kapasitas—baik dalam makna pengetahuan atau ketrampilan—seperti pedang bermata dua. Dapat untuk kebajikan, tetapi dapat juga karena lemahnya integritas (krisis integritas). Pertanyaannya: “Apakah segala keadaan yang merisaukan sekarang ini, sekedar karena krisis integritas atau krisis kompetensi atau kapasitas? Atau kedua-duanya?” Pada saat ini kita sedang heboh dengan berbagai gelar keserjanaan palsu. Yang belum ditelusuri betapa banyak gelar yang tidak palsu (asli) tetapi tidak disertai kompetensi atau kapasitas sesuai tingkatan gelar yang diperoleh. Mengapa hal ini dapat terjadi? *Pertama*, gelar keserjanaan dipandang sebagai suatu bentuk untuk masuk pada

kelas baru (dipinjam dari Milovan Jilas: *The New Class*) yang akan mempesona publik. *Kedua*, komersialisasi lembaga keilmuan. Lembaga keilmuan bukan untuk menjaga dan mengembangkan ilmu pengetahuan, tetapi sebagai lembaga ekonomi. Celakanya, bukan hanya pranata ekonomi secara kelembagaan, tetapi menghinggapi juga individu-individu yang diberi wewenang menentukan keserjanaan seseorang. *Ketiga*, kendali birokrasi yang lemah. Betapa mudahnya suatu lembaga pendidikan diberi hak menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran keilmuan (S1, S2, S3), tanpa dengan sungguh-sungguh memeriksa semua kelengkapan yang harus ada (*necessary*) untuk menyelenggarakan suatu program keilmuan. *Keempat*, kehadiran para “brutus” yang menghalalkan segala cara untuk mewujudkan segala kenikmatan diri sendiri (asosial).

Berdasarkan “perasaan” yang diutarakan di atas, betapa perlu kita mengkedepankan kompetensi atau kapasitas yang dilekati integritas. Tidak boleh ada pikiran, biarlah kurang kompetensi atau kapasitas, yang penting integritas. Kita harus mencari dan menemukan, di antara para pemilik kompetensi, pemilik kapasitas, pemilik reputasi, mereka yang memiliki integritas. *We need the most highly competence with the most highly integrity*, bukan sekedar *the most highly integrity but less (lag) or without competence*.

### 3. Substansi Kompetensi Wartawan

Paling tidak, ada empat kompetensi yang semestinya dimiliki wartawan:

1. Kompetensi jurnalistik.
2. Kompetensi ilmu dan teknologi jurnalistik atau komunikasi.
3. Kompetensi dalam bidang ilmu atau pengetahuan obyek berita.
4. Kompetensi manajemen jurnalistik atau manajemen pada umumnya.

#### 3.1 Kompetensi jurnalistik

Hingga saat ini—paling tidak yang dilakukan di bawah tanggung jawab Dewan Pers—masih bergulat dengan upaya meningkatkan kompetensi jurnalistik. Mengapa? Di satu pihak, kompetensi jurnalistik merupakan pangkal tolak pekerjaan jurnalistik. Di pihak lain, tidak ada persyaratan “pengetahuan jurnalistik” untuk menjadi wartawan. Dalam makna



ideal, menjadi wartawan, terutama atas dasar idealisme yang berkaitan dengan independensi, bekerja demi publik. Dalam dunia jurnalistik, berlaku semboyan: “*learning by doing*”. Di pihak lain, meskipun semangat, idealisme sangat penting, tetapi publik, perikehidupan publik yang makin berkembang yang diikuti dengan perkembangan ilmu dan teknologi jurnalistik (komunikasi), makin menuntut kemampuan jurnalistik (*knowledge and skill*). Bahkan disadari atau tidak, kita makin familier dengan sebutan “jurnalisme” (*journalism*). Jurnalistik merupakan sebuah “isme” yang menuntut berbagai kondisi agar isme itu hidup dan berkembang. Obyek Uji Kompetensi Wartawan (UKW) yang dilakukan sejak beberapa tahun yang lalu, menyangkut kompetensi jurnalistik yang berkaitan dengan penguasaan tata cara melaksanakan tugas-tugas jurnalistik (investigasi atau informasi biasa), penguasaan atas syarat-syarat melakukan tugas jurnalistik secara benar, termasuk penguasaan atas Kode Etik Jurnalistik. Selain UKW, upaya meningkatkan kompetensi jurnalistik juga dilakukan melalui aneka ragam pendidikan dan pelatihan, baik yang dilakukan sendiri oleh Dewan Pers, asosiasi-asosiasi pers (asosiasi wartawan, asosiasi perusahaan pers), dan lembaga pendidikan dan pelatihan pers. Berbagai bentuk seminar, workshop, dilakukan untuk meningkatkan kompetensi jurnalistik.

Bagaimana dengan kompetensi lain (kompetensi ilmu dan teknologi jurnalistik atau komunikasi, kompetensi pengetahuan atau ilmu obyek berita atau investigasi jurnalistik, kompetensi manajemen pers).

Masa depan pers, tidak lagi dapat diandalkan semata-mata pada kompetensi jurnalistik. Tidak kurang penting berbagai kompetensi yang telah disebutkan di atas.

### **3.2 Kompetensi ilmu dan teknologi jurnalistik atau komunikasi**

Kepada kita acapkali disodorkan ungkapan mengenai: “abad ilmu dan teknologi” dan berlanjut ke “abad informasi”. Dalam bidang jurnalistik atau pers, pengertian abad ilmu dan teknologi dan abad informasi, termasuk cabang ilmu dan teknologi serta sistem dan tatanan informasi yang berkembang dengan super cepat. Dalam ungkapan yang sederhana, para otoritas ilmu dan teknologi yang arif mengatakan: “fungsi ilmu dan teknologi adalah menyederhanakan fenomena yang kompleks dan memberi

kemudahan”. Jadi, kalau ada guru kita mengajarkan dengan cara yang sulit dimengerti agar nampak sangat ilmiah, itu bertentangan dengan fungsi ilmu dan teknologi. Guru semacam itu tidak layak dicontoh para muridnya. Mengapa? Sejak Renaissance, ilmu tidak lagi semata-mata dipelajari sebagai penjelajahan intelektual demi kepuasan ruhani dan bersifat individual. Ilmu bukan lagi sekedar konsumsi ruhani. Ilmu harus bermanfaat bagi kepentingan orang banyak. Dalam ajaran agama ada doa yang senantiasa dipanjatkan pencari ilmu: “Ya Tuhan, berikan kepadaku ilmu yang bermanfaat, jauhkan aku dari ilmu yang tidak bermanfaat.”

Sebenarnya, ilmu dan teknologi merupakan bagian yang tidak pernah terpisah dari setiap kegiatan manusia. Bukankah penggunaan batu, apalagi setelah diberi bentuk tertentu adalah teknologi untuk memudahkan pekerjaan, daripada menggunakan tangan belaka. Demikian seterusnya, penemuan-penemuan baru. Selain memudahkan pekerjaan, juga lebih cepat, lebih produktif (dapat menghasilkan lebih banyak). Di sinilah kaitan ilmu dan teknologi dengan perkembangan peradaban dan kesejahteraan.

Salah satu perkembangan ilmu dan teknologi dan sistem informasi ada di bidang komunikasi, baik *software* maupun *hardware*. Media pers atau media komunikasi tidak mungkin terlepas dari perkembangan ilmu dan teknologi komunikasi dan informasi, termasuk ilmu dan teknologi jurnalistik. Tuntutan pemberitaan yang cepat (*quickness*), akurat (*accuracy*), lengkap (*comprehensiveness*), tidak mungkin lepas dari ilmu, teknologi dan sistem informasi. Setiap pekerja jurnalistik yang menginginkan prestasi dan memenangkan persaingan bebas dan sehat, sangat memerlukan dukungan teknologi dan sistem informasi yang menjamin kecepatan, akurat, dan lengkap. *Tentu saja harus selalu diingat, ilmu, teknologi, dan sistem informasi adalah instrumen atau sarana. Pada akhirnya, para pekerja jurnalistik sebagai the men behind the gun yang akan menentukan.* Agar instrumen-instrumen tersebut dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya, tidak cukup hanya diketahui tetapi harus dikuasai, dan *committed* terhadap idealisme sebagai pekerja untuk kepentingan publik: “agar hari ini lebih baik dari kemarin, dan besok lebih baik dari hari ini”.

### **3.3 Kompetensi atas ilmu atau pengetahuan obyek berita.**

Saya beberapa kali bercerita kepada para wartawan (dalam obrolan

atau pelatihan), pengalaman (yang terjadi) ketika menjadi hakim. Setiap kali bertemu dengan wartawan (di kantor, di tempat-tempat pertemuan, atau ketika berkunjung ke daerah), ada berbagai persoalan hukum yang ditanyakan. Sekali-sekali terjadi kesalahan memformulasikan substansi pertanyaan dengan jawaban yang diharapkan. Kesalahan terjadi, karena beberapa sebab: terburu-buru, atau karena tidak mampu berbahasa atau bertutur menurut struktur berbahasa yang baik, atau karena pertanyaan semata-mata karena suatu obyek sedang heboh atau menarik perhatian publik, tetapi sang wartawan tidak memiliki pengetahuan atau informasi yang cukup mengenai segi-segi hukum obyek yang ditanyakan. Sebagai guru yang menjadi hakim, acapkali saya menanyakan kepada wartawan yang bersangkutan mengenai maksud pertanyaan, atau saya yang menebak maksud pertanyaan. Jawaban sang wartawan acap kali mendorong saya meluruskan pertanyaan dengan mengatakan: “Kalau itu maksud saudara, mesti begini pertanyaannya”. Mengapa pertanyaan tidak tepat, seperti diutarakan di atas, terutama karena tidak memiliki pengetahuan atau informasi yang cukup mengenai seluk beluk obyek pertanyaan. Asal bertanya. Ketika sudah menjadi pekerja di Dewan Pers, dan berharap diaku sebagai warga pers, kalau ada pertanyaan wartawan yang tidak tepat, sekali-sekali saya reaksi dengan mengatakan: “ngawur kamu” atau “pertanyaanmu ngawur” dan saya perbaiki pertanyaannya dan diberi jawaban yang diharapkan. Sebagai guru, cara-cara itu, baik di kelas maupun dengan wartawan merupakan bagian dari pendidikan. Di kelas, saya tidak menyatakan pertanyaan seorang mahasiswa salah atau kurang tepat. Saya beri jawaban sesuai harapannya, dengan keyakinan mahasiswa yang bersangkutan akan menyadari formulasi pertanyaannya kurang baik atau keliru. Sekedar instink guru.

Suatu ketika ada acara bedah buku yang, antara lain, memuat kumpulan berita mengenai obyek tertentu. Seorang wartawan yang sudah cukup lama ( $\pm$  15 tahun) menggeluti obyek tersebut menyampaikan keyakinan bahwa, yang menulis obyek berita tersebut sama sekali tidak paham, tidak mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai obyek berita tersebut. Wartawan itu dengan tegas menyatakan, isi berita yang disusun tersebut tidak tepat bahkan salah. Celakanya, tidak pernah ada koreksi dari wartawan atau dari orang lain yang lebih tahu. Kalau benar sinyalemen wartawan

yang menyampaikan pendapat di forum bedah buku tersebut, berarti publik telah disugahi berita yang tidak benar bahkan bohong. Membiarkan publik mempunyai persepsi berita yang salah itu sebagai sesuatu yang benar (tidak salah), merupakan pelanggaran prinsip jurnalistik yang sangat substantif. Karena tidak benar (salah), berita itu tidak faktual alias fiktif.

Pers atau wartawan tidak kebal dari kemungkinan salah. Kesalahan dapat timbul karena berbagai sebab, antara lain, karena tidak mengetahui dan memahami substansi suatu obyek berita, terutama berita-berita yang membutuhkan dasar-dasar pengetahuan yang memadai, mulai dari penggunaan istilah-istilah, pengertian, dan substansi pengetahuan atas suatu obyek. Di bidang hukum misalnya, dapat dijumpai isi berita yang campur aduk antara penyelidikan, penyidikan, dakwaan, tuntutan, permohonan tidak dapat diterima, dakwaan atau permohonan ditolak, terdakwa dibebaskan, terdakwa dilepaskan. Hal serupa dapat terjadi pada substansi lain. Terhadap kenyataan-kenyataan seperti ini, kita acapkali mendengar ungkapan apologi, *permissiveness* seperti: “maklum kita baru bebas, atau kita masih dalam masa transisi”. Pertanyaannya: kapan kemerdekaan itu tidak lagi dalam arti kemerdekaan melakukan kecerobohan atau kekonyolan. Kapan masa transisi itu berakhir agar tidak lagi membenarkan cara-cara bekerja yang serampangan. Terpulang kepada kita semua.

Sebetulnya, sudah ada tradisi yang baik, yaitu sistem penugasan. Ada wartawan yang bertugas di lingkungan kantor kepresidenan, di DPR, di DPD, di MA atau pengadilan. Walaupun demikian, masih tidak tertutup kemungkinan salah atau keliru karena: *pertama*, wartawan yang bertugas di tempat tertentu sama sekali tidak mempunyai pengetahuan dan tidak mempunyai keinginan mempelajari seluk beluk substansi berita tempatnya bertugas. *Kedua*, sistem *rolling*. *Rolling* penugasan merupakan kemestian untuk memperluas cakrawala wartawan. Tetapi apabila dilakukan menurut waktu yang pendek-pendek apalagi menuruti rasa hati para penghuni *newsroom*, sehingga tidak memberi kesempatan kepada wartawan mendalami seluk beluk lingkungan dan substansi obyek tempat penugasan, dapat menyebabkan berita yang disuguhkan salah atau mutu beritanya rendah. Mengatakan: “kalau sudah menjadi berita adalah tanggung jawab *newsroom*,” secara hukum (*normatively*) tidak salah. Tetapi secara profesional wartawan penyusun berita tetap bertanggung jawab. Tentu

saja harus ada wartawan yang bertugas mencari dan menemukan berita dari peristiwa sehari-hari, sehingga tidak memerlukan pengetahuan yang khusus. Hal ini tidak kalah penting bagi publik, misalnya fluktuasi harga cabai atau ikan asin.

Selain berfungsi mendukung substansi berita, mengetahui dan memahami ilmu dan teknologi yang akan menjadi obyek berita sangat erat dengan kualitas hasil kerja wartawan. Keterampilan menggunakan teknologi, akan sangat membantu menjamin kecepatan, akurasi, kelengkapan berita, tetapi pengetahuan mengenai seluk beluk obyek berita akan menjamin kedalaman isi berita (*indept*).

Berdasarkan kebutuhan nyata sebagaimana diuraikan di atas, sudah semestinya pekerja jurnalistik memiliki kompetensi pengetahuan, teknologi dan sistem informasi obyek berita untuk menjamin mutu hasil pekerjaannya.

### **3.4. Kompetensi manajemen**

Setiap manajemen atau disebut juga sistem pengelolaan organisasi akan memuat sekurang-kurangnya unsur-unsur yang berkaitan dengan soal pengorganisasian (*organizing*), soal pelaksanaan kegiatan (*executing*), ketenagaan (*personnel*), pengawasan dan pengendalian (*controlling and directing*), evaluasi (*evaluating*).

Mungkin ada wartawan yang bekerja di lapangan mengatakan: “Kami tidak begitu butuh seluk beluk manajemen, karena: *Pertama*, pekerjaan seorang wartawan di lapangan bersifat individual. Kesiapan jurnalistik individual sudah cukup. *Kedua*, soal-soal pengelolaan ada pada perusahaan, bukan pada wartawan”. Meskipun bekerja individual, wartawan harus mengelola pekerjaannya dengan keteraturan (*orderly*), efisien, dan efektif, termasuk misalnya, menentukan peralatan yang tepat yang harus dibawa untuk tugas jurnalistik tertentu. Ini suatu bentuk manajemen. Meskipun hal semacam itu dapat berjalan semata-mata karena kebiasaan, instink, atau mencontoh, tetapi akan lebih baik apabila memahami dasar-dasar bekerja semacam itu.

Pada saat ini, baik berdasarkan undang-undang maupun kebutuhan, tidak ada media pers yang diselenggarakan secara perseorangan (*eenmanzaak*), melainkan dalam bentuk usaha tertentu. Menurut UU No. 40 Th 1999,

badan usaha pers harus berbentuk badan hukum (dalam praktek berbentuk PT). Lebih-lebih pada saat ini, usaha pers berkembang sebagai industri dan usaha ekonomi. Soal-soal efisiensi dan efektifitas menjadi ukuran hidup-mati suatu perusahaan pers. Berbagai sasaran yang hendak dicapai setiap perusahaan tidak hanya ditentukan kualitas manusia, tetapi juga kualitas manajemen. Efisiensi dan efektifitas adalah inti manajemen (mencapai setinggi-tingginya efisiensi dan efektifitas). Bahkan pada saat ini, laba atau keuntungan yang diperoleh suatu badan usaha sangat ditentukan oleh efisiensi dan efektifitas.

Cara-cara perusahaan pers memperoleh pendapatan atau laba dengan mengandalkan “bantuan” pemerintah daerah, memasang iklan walaupun tidak diminta (dan menagih pembayaran), atau cara-cara perselingkuhan lain, makin tidak dapat dipertahankan. Satu-satunya cara untuk menjaga kelanggengan suatu badan usaha pers adalah dengan meningkatkan setinggi-tingginya mutu dan profesionalisme manajemen. Manajemen yang baik (bermutu dan profesional), meningkatkan mutu produk, daya saing dan kesejahteraan warga perusahaan.

Kompetensi manajemen tidak hanya harus dimiliki pengelola perusahaan. Tidak kalah penting, kompetensi manajemen pada para pengelola *newsroom* dan wartawan. Selain sebagai kebutuhan melaksanakan tugas jurnalistik (*supra*), wartawan yang bercita-cita dan idealis, sudah semestinya berharap akan berpromosi sampai pada pengelolaan pers, karena itu sudah semestinya, membangun kompetensi manajemen.

Ada catatan pinggir lain yang akan saya tambahkan. Sekali-kali kita membaca di media keterangan perusahaan (negara atau bukan negara) yang mengatakan: “Tahun ini perusahaan mereka membukukan laba sekian triliun”. Lebih-lebih kalau perusahaan itu BUMN. Namun yang perlu dikaji adalah: “Apakah laba itu diperoleh sebagai hasil sistem manajemen yang sehat? Jangan-jangan laba besar itu semata-mata diperoleh karena upah pekerja yang direndahkan, monopoli atau kartelisme, fasilitas pemerintah, bahkan karena tidak membayar pajak sebagaimana mestinya, atau bentuk-bentuk manipulasi lainnya.

#### **4. Kemerdekaan pers, kompetisi, dan kompetensi pelaku pers.**

Kemerdekaan (*freedom*) akan senantiasa berisi kebebasan (*liberty*).

Tidak ada kemerdekaan tanpa kebebasan dan tidak ada kebebasan tanpa kemerdekaan. Isi (substansi) kemerdekaan pers adalah kebebasan pers. Wujud kebebasan pers adalah kebebasan berkomunikasi, kebebasan berpendapat dan menyebarkan pendapat, dan lain-lain hal yang bertalian dengan fungsi pers bebas. Kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kemerdekaan (kebebasan) berekspresi (*freedom of expression*).

Ada aspek lain kebebasan (sebagai wujud kemerdekaan) yaitu kebebasan berkompetisi atau kebebasan bersaing (*free competition*). Kebebasan berkompetisi sangat penting. Melalui kebebasan berkompetisi akan terjadi perlombaan menyuguhkan yang terbaik (produk terbaik, pekerjaan terbaik, pelayanan terbaik). Dengan demikian, kemerdekaan pers yang berisi kebebasan pers tidak dapat menghindari kompetisi atau persaingan.

Paling tidak (sekurang-kurangnya) dapat dijumpai tiga dasar kompetisi yang lahir dari kebebasan yaitu: kompetisi atas dasar kepemilikan modal, kompetisi atas dasar derajat pengaruh kekuasaan, dan kompetisi atas dasar kompetensi.

Dalam riwayat, kompetisi dalam suasana kebebasan tidak selalu membawa kemaslahatan, baik antar kompetitor maupun publik. Antar kompetitor, pernah dikenal ungkapan: "*survival of the fittest*". Persaingan akan selalu *hanya* dimenangkan yang paling kuat. Dalam dunia ekonomi (seperti perniagaan), pemilik modal yang lebih besar akan memenangkan persaingan terhadap pemilik modal kecil. Kompetisi bebas (persaingan bebas) yang tidak terbatas akan menuju (menciptakan) berbagai bentuk monopoli (monopoli produk, monopoli harga, sampai monopoli kekuasaan) atau sekurang-kurangnya menciptakan kartelisme. Kalau sudah demikian, monopoli atau kartelisme tidak hanya menundukkan pesaing (*competitors*), tetapi juga publik (rakyat) yang harus tunduk pada kehendak (sewenang-wenang) pemegang monopoli atau sistem kartel. Terjadilah apa yang disebut: "*exploitation d l'homme par l'homme*" (penindasan manusia oleh manusia).

Dalam salah satu diskusi dengan para wartawan ada pertanyaan: "Apakah yang dilakukan Dewan Pers menghadapi kenyataan, pers Indonesia dikuasai hanya oleh 12 perusahaan pers (12 perusahaan pers besar)?" Pers besar ini, masing-masing membentuk grup pers sampai ke

daerah-daerah kabupaten/kota. Mereka tidak hanya menguasai pemasaran (marketing) produk jurnalistik, tetapi produk pers lainnya terutama iklan. Pers kecil mandiri di daerah, tidak kebagian iklan sebagai sumber pendapatan. Keluhan lain, yaitu koran-koran daerah yang diterbitkan grup besar dijual dengan harga murah. Di Bandung, katanya, ada yang dijual dengan harga Rp 1000 saja. Kalau yang dikatakan itu benar, harga yang dimurahkannya itu tidak mungkin *match* dengan perhitungan memperoleh laba secara *fair*. Laba diperoleh dengan mengandalkan iklan yang juga “dimurahkannya”. Menggunakan penguasaan *resources* secara berlebihan (*excessive*) dengan maksud melumpuhkan pesaing, secara tidak langsung dapat digolongkan sebagai *unfair competition*. Akibat lain dari penguasaan pers hanya oleh 12 perusahaan pers, mendorong pers kecil (independen) di daerah “menempelkan diri” kepada pemerintah daerah atau pihak yang punya kepentingan lainnya. Situasi ini menimbulkan konsekuensi, pers independen di daerah, dapat terperosok pada pemberitaan yang tidak tepat bagi pemerintah daerah atau satuan pemerintahan di daerah lainnya, dan juga kepada publik. Kalau tidak hati-hati, cara kerja semacam ini, meskipun dipermukaan seolah-olah ditopang oleh prinsip-prinsip umum pers, dalam kenyataannya pemberitaan akan senantiasa bias dan merugikan publik. Apabila pemerintah daerah atau satuan publik lainnya tidak menyediakan “pelumas yang cukup”, pers akan membuat berita yang tidak obyektif, bahkan pemutarbalikkan.

Antar 12 grup besar juga terjadi kompetisi atau persaingan yang hebat. Namun, kompetisi itu acap kali berlawanan arah dengan konsep kompetisi (dalam kebebasan) sebagai sarana menghasilkan dan memberikan yang terbaik yang akan meningkatkan kualitas publik. Unsur kecepatan dan penyajian eksklusif untuk memenangkan persaingan, acapkali melalaikan prinsip-prinsip jurnalistik seperti kehati-hatian (*carefulness*), akurasi (*accuracy*), verifikasi (*verified*), *check and recheck*, dan lain-lain. Cara lain memenangkan persaingan yaitu usaha menyesuaikan setinggi-tingginya dengan selera publik. Untuk menghibur publik yang selalu bertaruh untuk sekedar mempertahankan hidup, acara lawak merupakan cara mempertinggi rating. Bukan isi, apalagi misi lawak yang penting, tetapi sekedar lawakan agar publik ketawa untuk melupakan sejenak haru biru hidupnya. Bagi anak-anak muda, acara semacam ini menjadi tempat



menemukan kesenangan belaka, tanpa suatu perspektif kehidupan mereka di masa depan. Sekedar hura-hura. Karena itu, tidak heran yang diartikan melawak itu adalah dandanan aneh-aneh yang tidak diketemukan lagi di masyarakat, cara bertutur yang aneh-aneh juga. Selera publik berada pada batas itu. Publik tidak butuh menyerap pesan suatu lawakan. Sebetulnya, suatu selera yang tidak ada kaitan dengan mutu publik (baik sebagai hiburan bermutu maupun sebagai pendidikan).

Dari kenyataan-kenyataan di atas, kompetisi sebagai suatu konsekwensi kebebasan, tidak atau belum bermakna sebagai cara menghasilkan dan memberikan yang terbaik. Kebebasan berkompetisi sekedar jalan meraih laba atau keuntungan lain para kompetitor. Dalam keadaan demikian, masih agak sulit menjadikan media sebagai cara mengukur kemajuan peradaban baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial. Tentu ada pers yang sepenuhnya bergulat atau pers yang membagi kegiatannya dalam kaitan dengan upaya meningkatkan peradaban. Bagi pers yang sepenuhnya bekerja demi peradaban yang lebih baik, senantiasa penuh resiko bahkan jibaku.

Uji kompetensi dan berbagai pendidikan serta pelatihan di kalangan pelaku jurnalistik dimaksudkan untuk meningkatkan kompetensi yaitu kapasitas dan kualitas pelaku jurnalistik (supra). Kompetensi akan meningkatkan daya saing. Pers kecil tetapi diselenggarakan oleh pelaku-pelaku pers yang memiliki kompetensi (kompetensi jurnalistik, kompetensi penguasaan ilmu dan teknologi dan sistem informasi komunikasi dan jurnalistik, kompetensi atas obyek berita, dan kompetensi manajemen), diyakini akan mampu bertahan bahkan berkembang karena akan meraih setinggi-tingginya kepercayaan publik.

Dalam kondisi seperti diutarakan di atas, apakah bermakna meningkatkan kompetensi dalam kaitan kebebasan dengan kompetisi yang sehat (*fair competition*)? Mungkin pada saat ini pertanyaan itu belum (tidak) relevan. Yang penting bebas dan memenangkan persaingan, walaupun dengan membenarkan segala cara. Karena itu tidaklah mengherankan kalau upaya meningkatkan kompetensi pelaku jurnalistik akan membutuhkan waktu yang lama.

Seperti diajarkan Thomas Carlile, pers adalah *the fourth estate* (cabang kekuasaan keempat). Karena itu ada baiknya, sekedar meluaskan

pandangan insan pers (terutama wartawan muda), saya tambahkan uraian mengenai kompetisi kekuasaan (*power competition*).

Wartawan dengan latarbelakang ilmu politik atau ilmu hukum pernah berhadapan dengan “teori perjanjian”: Hobbes (*Leviathan*), Rousseau, (*Contract Social*), Locke (*Two Treatises of Civil Government*). Menurut para penulis ini, asal mula negara adalah suatu perjanjian sosial antar individu yang bebas (merdeka). Termasuk kebebasan bersaing. Menurut Hobbes, sebelum ada negara, manusia itu senantiasa bermusuhan satu sama lain yang digambarkan sebagai serigala yang senantiasa bertarung (*homo homini lupus, bellum omnium contra omnes, all against all*). Demi kelangsungan, kedamaian, manusia yang berwatak serigala itu membuat perjanjian dengan menunjuk seorang penguasa tunggal yang berkuasa mutlak untuk memerintah mereka. Sebaliknya Locke yang menggambarkan kehidupan sebelum bernegara dengan individu yang serba bebas sebetulnya penuh kedamaian (suasana surgawi). Locke mengatakan, suasana damai meskipun bebas, karena ada prinsip: “kebebasan seseorang dibatasi kebebasan orang lain”. Tetapi suasana damai itu penuh potensi keributan, karena akan senantiasa terjadi pergesekan kepentingan yang akan menimbulkan perselisihan. Setiap orang akan berusaha mempertahankan kepentingan, dan karena kecintaannya kepada kelompoknya, maka akan terjadi pertarungan bukan saja antar individu tetapi antar kelompok. Agar tidak terjadi konflik sosial tersebut, mereka sepakat membuat perjanjian membentuk negara. Bagaimana dengan Rousseau? Rousseau lebih mengarahkan teori perjanjian untuk menemukan dasar demokrasi. Menurut Rousseau, segala sesuatu itu (seperti hukum) dibentuk sebagai wujud kehendak bersama (*general will*). Jadi, menurut hipotesa teori perjanjian, negara terbentuk sebagai cara meredakan persaingan yang tanpa batas. Persaingan perlu, tetapi harus ada batas.

Pada saat ini, batas itu adalah kepentingan publik (keamanan, ketenteraman, kesejahteraan). Sebagai negara dan masyarakat yang memilih demokrasi, kita tidak dapat menghindari persaingan (kompetisi), membolehkan setiap orang atau kelompok bersaing memperjuangkan kepentingannya. Tetapi sejauh mana kompetisi dalam mengelola kekuasaan dalam negara kita dijalankan demi kepentingan publik? Ada kesan kuat, kompetisi kekuasaan yang sedang berjalan semata kekuasaan demi

kekuasaan untuk segala kenikmatan dan *privilege*-nya. Kita prihatin.\*



# Menata Perusahaan Pers

*“The independence of the judiciary is no less a means to the end of a free society, and the proper functioning of an independent judiciary puts the freedom of the press in its proper perspective. For the judiciary cannot function properly if what the press does is reasonably calculated to disturb the judicial judgment in its duty and capacity to act solely on the basis of what is before the court. A judiciary is not independent unless courts of justice are enabled to administer law by absence of pressure from without, whether exerted through the blandishments of reward or the menace of disfavor” (Bodenheimer, Jurisprudence, hlm 355).*

## 1. Pembukaan

Ada yang menyatakan, keberhasilan reformasi yang paling nyata adalah kemerdekaan pers. UU Pers (UU No. 40 Tahun 1999) menjamin dan melindungi kemerdekaan pers. Undang-Undang melarang segala bentuk hambatan pers atau yang dapat menghambat pelaksanaan kemerdekaan pers. Penerbitan pers cetak tidak lagi memerlukan SIUPP. Pers penyiaran (TV dan radio) memerlukan izin semata-mata karena menggunakan frekuensi yang dikuasai oleh negara sebagai milik publik. Penguasaan frekuensi oleh negara berhimpit dengan konsep: “bumi, air, dan ruang angkasa beserta segala kekayaan di dalamnya, dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (UU No. 5 Tahun 1960 tentang Agraria). Selain karena sebagai milik publik, negara menguasai frekuensi karena “jumlah” yang terbatas dan “borderless”, juga agar memberi manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat banyak. Fungsi menguasai adalah wewenang mengatur penggunaan (pengelolaan), bukan dalam makna memiliki (*domein*). Izin frekuensi dimaksudkan agar penggunaan frekuensi dapat memberi sebesar-besarnya manfaat bagi kepentingan umum dan mencegah konflik “memperebutkan” frekuensi. Aspek lain kemerdekaan pers yaitu segala bentuk breidel, sensor, pengendalian konten dilarang. Pers bebas menentukan isinya sendiri.

Sejak reformasi, pers mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri atau otonom. Sesuai dengan makna otonom, kebebasan atau kemerdekaan

pers tidak dalam makna lepas sama sekali dari perikehidupan bernegara. Pers merdeka (bebas) tetap merupakan bagian integral perikehidupan bernegara. Kemerdekaan pers serupa dengan kemerdekaan badan peradilan sebagai unsur organisasi negara. Itulah makna pers sebagai *the fourth estate* (disamping legislatif, eksekutif, yudikatif dan alat-alat perlengkapan negara lainnya). Dalam otonomi berlaku adigium: *geen autonomie zonder toezicht* (tidak ada otonomi tanpa pengendalian/ pengawasan). Dengan demikian, paling tidak ada tiga aspek yang perlu diperhatikan pers merdeka. *Pertama*, mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. *Kedua*, melaksanakan tanggung jawab sendiri. *Ketiga*, tetap ada pengawasan atau kendali untuk menjaga hubungan harmonis dengan unsur-unsur organisasi negara lainnya dan perikehidupan bernegara pada umumnya.

## 2. Penataan kembali badan usaha pers

Reformasi tidak hanya memulihkan kemerdekaan pers yang selama Orde Lama dan Orde Baru sirna dari bumi Indonesia (1959 - 1998). Reformasi juga menuntut pers melaksanakan (menegakkan) pro-fesionalisme pers, baik menyangkut aspek jurnalistik maupun aspek pengelolaan pers (managemen pers). Salah satu segi pengelolaan pers adalah unsur pengorganisasian yang bertalian dengan perusahaan pers, antara lain, mengenai bentuk badan usaha perusahaan pers. Penataan perusahaan pers merupakan bagian integral penataan pers. Karena itu, dapat dimengerti (sudah semestinya demikian), UU Pers No. 40 Tahun 1999 memuat juga ketentuan-ketentuan mengenai perusahaan pers (disamping mengenai pers itu sendiri). Dewan Pers telah pula menetapkan peraturan-peraturan tentang Standar Perusahaan Pers dan Standar Organisasi Perusahaan Pers.

Tiap tahun Dewan Pers mengumpulkan data dan mempublikasikan aspek-aspek jurnalistik dan perusahaan pers. Pengumpulan data dimaksudkan untuk memeriksa atau mengukur ketaatan pers dan perusahaan pers terhadap UU Pers, Standar Perusahaan Pers, Standar Organisasi Perusahaan Pers, Kode Etik dan lain-lain standar praktek (*standard of practices*) pers. Selain untuk memeriksa tingkat ketaatan, juga memeriksa mutu pers dan *performance* perusahaan pers.

Data perusahaan pers meliputi bentuk badan usaha serta berbagai kelengkapannya, kesejahteraan wartawan dan karyawan, keteraturan

penerbitan dan lain-lain.

Dari data yang dikumpulkan, Dewan Pers masih menemukan perusahaan pers yang berbentuk firma (Fa) atau *Commanditaire Vennootschap* (CV), di samping yang berbentuk Perseroaan Terbatas (PT). Didapati juga, badan usaha yang tidak secara khusus menyelenggarakan pers, melainkan bercampur dengan usaha lain seperti usaha perdagangan umum, ekspor impor dan lain-lain. Data lain berkaitan dengan perusahaan pers yang belum memberikan gaji atau kompensasi yang memadai kepada wartawan dan karyawan. Bahkan ada yang membiarkan wartawan mencari pendapatan sendiri (melahirkan wartawan abal-abal).

Selain itu, Dewan Pers menemukan atau mendapat keluhan publik atas kegiatan yang menganggap diri mereka sebagai pers, tetapi tidak memenuhi syarat-syarat badan usaha pers, bahkan di luar suatu bentuk badan usaha pers. Isi beritanya juga tidak memenuhi standar pemberitaan pers. Suatu ketika, Dewan Pers menerima pengaduan dari dua pemerintah kabupaten yang merasa difitnah atau dicemarkan oleh sebuah media yang terbit di Jakarta dan menggunakan Gedung Dewan Pers sebagai alamat redaksi. Setelah dilakukan pemeriksaan, media tersebut tidak memiliki syarat-syarat badan usaha pers dan standar berita jurnalistik. Meskipun diterbitkan dan dicetak di Jakarta, tetapi hanya diedarkan di dua kabupaten yang bersangkutan, dengan maksud menjelek-jelekkan pemerintah kabupaten-kabupaten tersebut.

Pada saat ini, dalam masa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (2014), publik dihebohkan oleh media yang diberi nama *Obor Rakyat*. Setelah Dewan Pers melakukan pelacakan dan membaca isi (*content*) media yang bersangkutan, ternyata berada di luar ketentuan-ketentuan mengenai badan usaha pers, dan sama sekali tidak mengindahkan prinsip-prinsip dan syarat-syarat jurnalisme menurut peraturan perundang-undangan dan kode etik pers. Pelaku (melalui keterangan pers), mengakui media tersebut semata-mata diterbitkan atas kehendak pribadi dan dilakukan sendiri. Menurut pelaku, setiap edisi dicetak 100 ribu eksemplar. Media tersebut dikirim ke pesantren-pesantren di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Penerbitan serupa dengan nama berbeda didapati juga di Kalimantan Timur, dan beberapa tempat di Jawa. Sangat nyata pengiriman ke pesantren-pesantren dimaksudkan mempengaruhi pemberian suara

pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Upaya mempengaruhi suara dalam suatu pemilihan demokratis tidak tabu. Tetapi yang tabu, —lebih-lebih lagi dengan menyalahgunakan pers—upaya itu dilakukan dengan melanggar prinsip-prinsip dan ketentuan jurnalistik bahkan dengan sengaja menyampaikan kebohongan bahkan fitnah.

Ada beberapa tujuan penataan badan usaha pers. *Pertama*, memastikan lingkup (batas dan luas) pertanggungjawaban hukum perusahaan pers. Bentuk badan usaha tertentu akan, misalnya, menentukan hubungan antara kekayaan perusahaan dengan kekayaan pribadi pemilik atau pemegang saham. Dalam kaitan ini—dalam hukum—dikenal pertanggungjawaban pribadi atas segala hubungan hukum yang dilakukan badan usaha dan pertanggungjawaban terbatas. *Kedua*, menyederhanakan bentuk-bentuk badan usaha pers, untuk memudahkan pembinaan dan pengawasan.

*Ketiga*, menata hubungan antara pemilik, pengelola badan usaha, *newsroom*, dan wartawan untuk menjamin independensi *newsroom* dan wartawan dari campur tangan pemilik dan pengelola badan usaha. *Keempat*, melindungi dan menjamin kepentingan publik yang mungkin (dapat) dirugikan akibat tingkah laku pemilik dan pengelola badan usaha.

### 3. Aturan-aturan hukum badan usaha pers

a. Aturan-aturan (*laws and rules*) yang berlaku untuk badan usaha pers dapat dibedakan antara peraturan-peraturan mengenai badan usaha pada umumnya dan peraturan-peraturan khusus badan usaha pers.

#### 3.1 Peraturan-peraturan khusus badan usaha pers.

a. UU Pers (UU No. 40 tahun 1999) Bab IV Pasal 9 s/d pasal 14, yang memuat antara lain ketentuan-ketentuan:

1. Organisasi perusahaan pers berbentuk badan hukum perkumpulan Indonesia yang telah mendapat pengesahan dari Departemen Hukum dan HAM. Menurut hukum mengenai badan usaha, bentuk-bentuk badan hukum—dalam hal ini badan hukum keperdataan (*privaat rechtsperson, private legal entity*), dapat berbentuk perseroan terbatas, koperasi, atau yayasan.
2. Organisasi perusahaan pers dapat didirikan di tingkat nasional atau provinsi. Dalam kenyataan, didapati penerbitan pers di kabupaten-



kabupaten.

3. Kantor pusat organisasi perusahaan pers berkedudukan di ibu kota negara atau ibu kota provinsi dan memiliki alamat kantor pusat serta kantor-kantor cabang yang jelas dan harus dapat diverifikasi Dewan Pers (lihat catatan no. 2).
4. Organisasi perusahaan pers memiliki pengurus pusat, sekurang-kurangnya terdiri atas seorang ketua, seorang sekretaris, seorang bendahara dan dua orang pengurus lainnya.
5. Organisasi perusahaan pers memiliki mekanisme pergantian pengurus melalui sistem yang demokratis (5 tahun sekali).
6. Anggota organisasi perusahaan pers
  - a. Media cetak adalah perusahaan media cetak.
  - b. Radio adalah perusahaan radio.
  - c. TV adalah perusahaan TV.
  - d. Lain-lain diatur dengan keputusan Dewan Pers.
7. Minimum keanggotaan: media cetak: 100, radio: 200, TV: 8.
8. Organisasi perusahaan pers diverifikasi dan terdaftar di Dewan Pers.

b. Peraturan Dewan Pers tentang Standar Perusahaan Pers (No. 04/Peraturan-DP/III/2008), memuat—antara lain—ketentuan-ketentuan.

- a. Perusahaan pers berbadan hukum perseroan terbatas dan badan-badan hukum yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- b. Perusahaan pers memiliki modal sekurang-kurangnya Rp 50.000.000 atau ditentukan oleh Peraturan Dewan Pers.
- c. dst.

### 3.2 Peraturan umum perusahaan pers.

Peraturan-peraturan umum perusahaan pers adalah peraturan-peraturan perusahaan atau badan usaha pada umumnya, seperti UU Perseroan Terbatas, UU Perkoperasian, UU Yayasan, UU Penanaman Modal, termasuk ketentuan-ketentuan yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility* atau *corporate social accountability*).

#### 4. Bentuk badan usaha pers sebagai salah satu pengejawantahan tanggung jawab pers.

Dari segi pengelolaan (manajemen), suatu penerbitan pers atau pers siaran harus *memenuhi syarat keteraturan terbit atau keteraturan siaran*. Tidak boleh hanya terbit atau bersiaran sekali atau hanya untuk waktu tertentu, sesudah itu sirna. Juga tidak boleh terbit tidak teratur. Untuk menghilangkan hal tersebut, penerbitan pers atau pers penyiaran harus memenuhi semua unsur manajemen yang baik (*organizing, financing, operating, controlling, dll*).

Unsur-unsur pengelolaan tersebut makin penting dilihat dari upaya membangun pers profesional dan pers sebagai wahana informasi publik. Ditinjau dari hubungan keluar (*external relationship*), profesionalisme, pers harus bermutu dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebagai wahana informasi, pers harus dapat menyalurkan informasi yang akurat, terpercaya, lengkap, teratur, dan faktual.

Bagaimana berbagai aspek pengelolaan tersebut dapat dijalankan. Ada dua unsur penting pelaksanaan pengelolaan pers.

*Pertama*, usaha pers harus dijalankan oleh perusahaan.

*Kedua*, perusahaan pers harus berbentuk badan usaha yang berbadan hukum (*legal entity, rechtspersoon*).

Dua aspek di atas memuat beberapa konsekuensi.

1. Perusahaan yang dimaksud harus sebagai perkumpulan modal atau perkumpulan orang. Dengan demikian perusahaan pers tidak dapat dilakukan secara perorangan (*eenmazaak*).
2. Dalam makna hukum, perusahaan (*bedrijf*) adalah aktivitas ekonomi yang dijalankan secara teratur, terbuka (terang-terangan) dengan maksud mencari (mengumpulkan) laba (kuntungan).
3. Perusahaan pers harus berbentuk badan hukum. Dalam UU Pers dan Standar Perusahaan Pers disebutkan, badan hukum perusahaan pers dapat berbentuk PT dan bentuk badan hukum lain (koperasi dan yayasan).

PT memiliki karakter-karakter:

- a. Perkumpulan modal yang terdiri dari saham-saham (bukan perkumpulan orang).

- b. Harus didirikan dan “dimiliki” lebih dari satu orang, kecuali PT BUMN yang bukan BUMN Terbuka (saham tidak tersedia di pasar modal).
- c. Tujuan PT adalah mencari laba.

Bagaimana dengan badan hukum lainnya yaitu koperasi dan yayasan.

#### Koperasi

- a. Koperasi adalah perkumpulan orang bukan modal.
  - 1. Koperasi sebagai perkumpulan adalah sebuah gerakan (pergerakan).
  - 2. Koperasi dapat menjalankan usaha ekonomi (koperasi produksi, koperasi perdagangan, koperasi perbankan, dan lain-lain usaha ekonomi), dan sebagai usaha sosial.
  - 3. Koperasi sebagai pergerakan ekonomi rakyat merupakan usaha bersama untuk kesejahteraan dan memberdayakan rakyat agar mandiri (Bung Hatta menyebutnya *self help*).
  - 4. Koperasi sebagai usaha bersama di bidang ekonomi dapat menjalankan perusahaan, karena itu boleh mencari laba (untuk kesejahteraan anggota dan rakyat pada umumnya).

#### b. Yayasan

Yayasan bukan perkumpulan orang dan bukan pula perkumpulan modal. Modal atau kekayaan yayasan berasal dari kekayaan orang perorangan atau kekayaan suatu badan usaha yang disisihkan untuk tujuan kemanusiaan (*altruistic*). Yayasan tidak boleh menjalankan perusahaan untuk mencari laba. Karena itu secara normatif, yayasan dilarang menjalankan perusahaan (mencari laba).

Dalam praktek (paling tidak sampai saat ini), badan hukum pers terutama memiliki bentuk perseroan terbatas (PT). Mengapa?

*Pertama*, sesuai dengan perkembangan, usaha pers tidak lagi semata-mata sebagai usaha sosial. Usaha pers telah berkembang sebagai industri (usaha ekonomi) yang mencari laba.

*Kedua*, usaha pers membutuhkan kecukupan modal (bahkan modal besar). Kecukupan modal lebih mudah dicapai melalui pembagian saham atau penjualan saham kepada para pemilik modal.

*Ketiga*, pertanggungjawaban terbatas. Para pemegang saham (pemilik

modal) hanya memikul tanggung jawab terbatas yaitu sebesar harga saham yang dimiliki (misalnya kalau ada beban utang). Dengan perkataan lain, masing-masing hanya bertanggung jawab sebesar harga saham yang dimiliki. PT tidak mengenal tanggung jawab renteng (*hoofdelijk aansprakelijkheid*).

*Keempat*, ada pemisahan antara kekayaan PT dan kekayaan pribadi para pemegang saham. Utang PT adalah utang PT, bukan utang pemegang saham.

Memperhatikan kriteria dan tujuan pers sebagai usaha ekonomi, sampai saat ini bentuk badan usaha koperasi pers belum menarik. Bentuk yayasan sudah semestinya tidak dipilih sebagai wadah perusahaan ekonomi, kecuali pers yang dibuat semata-mata untuk kepentingan sosial atau kepentingan kemanusiaan.

Walaupun suatu perusahaan pers didirikan atas dasar motif ekonomi dan memilih bentuk badan hukum ekonomi, tetapi perusahaan pers memiliki berbagai karakteristik yang harus senantiasa dijaga (dipertahankan atau ditegakkan). Karakteristik-karakteristik tersebut antara lain:

*Pertama*; sebagai perusahaan pers, badan usaha pers harus tunduk pada asas dan kaidah pers seperti: menjaga kemerdekaan pers, menghormati kode etik pers, menjaga profesionalisme pers.

*Kedua*; menjunjung tinggi prinsip *fire wall* yang memisahkan antara kegiatan perusahaan dan kegiatan jurnalistik. Pengelolaan perusahaan, cq. pemilik perusahaan atau para pemegang saham tidak boleh melakukan intervensi untuk mempengaruhi atau menghalangi fungsi jurnalistik yang berada di bawah tanggung jawab editor. Sebaliknya, para editor (*newsroom*) harus juga memperhatikan kepentingan perusahaan dalam batas-batas yang tidak melanggar prinsip kemerdekaan jurnalistik.

*Ketiga*; harus ada pemisahan yang tegas antara manajemen perusahaan sebagai satuan kegiatan ekonomi dengan manajemen pers sebagai pengelola kegiatan jurnalistik.

## 5. Penutup

Dapat dipastikan, dalam realitas, catatan-catatan di atas tidak mudah dilaksanakan. Pelaksanaannya sangat tergantung pada integritas pengusaha pers dan para pelaku jurnalistik yang bersangkutan.

Walaupun dimensi ekonomi (industri) tidak dapat lagi dihindari, tetapi seseorang yang mendirikan usaha pers seyogyanya menyadari masa depan usahanya sangat tergantung pada kualitas pers yang dijalankan.\*



# Jurnalisme Damai dan Konflik

## 1. Pendahuluan

Catatan awam di bawah ini akan dimulai dengan persoalan konflik. Sesudah itu ada catatan mengenai jurnalisme damai dan diakhiri dengan peranan pers menghadapi dan keikutsertaan menyelesaikan konflik.

Ketertarikan membicarakan topik tersebut tidak terlepas dari kenyataan, begitu banyak konflik yang terjadi di hadapan kita baik yang semata-mata domestik maupun yang berkaitan dengan domestik. Konflik domestik terjadi baik di Indonesia (seperti konflik antar agama, konflik antar suku, konflik antar komunitas tertentu, sampai pada konflik politik). Di luar Indonesia kita menyaksikan konflik domestik di Filipina, Thailand, Palestina, Irak, Mesir, Nigeria, Suria, Irlandia Utara dan lain-lain. Yang berlintas konflik seperti konflik Palestina, konflik ISIS dan lain-lain.

Untuk memudahkan, biasanya berbagai konflik itu dikategorikan dengan bermacam-macam cara seperti konflik domestik dan lintas domestik, konflik horizontal dan konflik vertikal, konflik politik dan konflik non politik, konflik bersenjata dan konflik non bersenjata, konflik agama dan konflik non agama. Mungkin ada berbagai kategori yang lain.

Namun, dari sejumlah kategori di atas, ada beberapa ciri umum konflik, antara lain: *Pertama*; konflik terjadi pada negara yang sedang berkembang (*developing states*), atau secara lebih tegas, konflik terjadi pada negara atau masyarakat yang secara ekonomi dan sosial, miskin dan terbelakang.

*Kedua*; konflik terjadi pada negara otoriter. Kalaupun ada tatanan demokrasi, tetapi demokrasi semata-mata sebagai alat legitimasi kekuasaan sewenang-wenang. Dengan ungkapan yang lebih lunak, demokrasi semata-mata sebagai fenomena politik (kekuasaan). Demokrasi tidak berkembang sebagai suatu tatanan sosial dan peradaban. Prinsip-prinsip demokrasi hanya dijalankan sebagian. Pada umumnya hanya menekankan pada *freedom* dan *liberty*. Sedangkan prinsip-prinsip lain seperti keberagaman, tidak diperhatikan. Begitu pula hak yang berkaitan dengan “*equal opportunity*” atau “*equal treatment*” acapkali lepas dari kenyataan bahwa rakyat (warga) suatu negara, baik individu atau komunitas tidak sama, sehingga demi keadilan diperlukan *unequal treatment*. Ada ungkapan

bijak seorang ahli yang mengatakan: “menyamakan yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membeda-bedakan yang sama”. Demikian pula ketentuan pri kehidupan yang harmonis hanya dipelihara dengan “menegakkan hukum”, kurang menekankan pada cara-cara non hukum seperti kesejahteraan, keadilan sosial dll. Karena itu, dalam beberapa tulisan untuk pers atau diskusi pers, saya acapkali menyampaikan catatan, pemberitaan pers terlalu menekankan penyelesaian politik dengan cara politik dan hukum, tetapi kurang menetengahkan penyelesaian politik melalui pendekatan ekonomi atau sosial.

*Ketiga*; unsur yang bersifat historis (*historical*). Menurut teori poskolonial (*postcolonial theory*) yang disarankan pada ajaran Sigmund Freud (*psychoanalysis*), kekerasan terhadap penduduk asli (*indigenous*) berasal dari penindasan yang berakar pada sistem-sistem hukum kolonial.

*Keempat*; konflik akibat ajaran suatu kepercayaan atau agama, atau ideologi yang lebih mengkedepankan ritual kepercayaan atau ideologi daripada fungsi sosial kepercayaan atau ideologi. Akibatnya, yang lebih mengkedepan adalah perbedaan bukan persamaan atau *civic mission* dari kepercayaan atau ideologi, seperti ajaran yang mengatakan: “agama adalah rahmat bagi seluruh alam; menumpahkan darah satu orang sama dengan membunuh seribu orang; tidak beragama seseorang yang membiarkan tetangganya kelaparan sedangkan dia dalam kekenyangan; termasuk mendustakan agama orang yang tidak menyantuni anak yatim dan fakir miskin. Kearifan-kearifan semacam ini tertimbun (ditimbun) oleh kegarangan kepercayaan atau ideologi yang mengkedepankan perbedaan dan menganggap persoalan hanya dapat diselesaikan dengan kekerasan dan mengalahkan.

## 2. Konflik versus Hak Berbeda Pendapat

Kita catat terlebih dahulu “hak berbeda pendapat”. Dalam kaitan dengan hak berbeda pendapat ada beberapa konsep yang senantiasa dijadikan “jualan” yaitu **hak asasi**, **demokrasi** dan **tanggung jawab negara**.

Dari sudut hak asasi, sadar atau tidak sadar diketengahkan atas dasar “sebagai hak alamiah” (*natural rights*). Hak berbeda pendapat merupakan salah satu “*inalienable rights*”. Setiap upaya mencederai hak berbeda pendapat merupakan pelanggaran hak asasi manusia.



Dari sudut demokrasi, paling tidak, ada dua konsep yang senantiasa kita jual yaitu “*freedom*” atau “*liberty*” dan konsep “hak atau jaminan atas keberagaman”.

Konsep kebebasan atau kemerdekaan (*liberty, freedom*), mengandung makna: “seseorang bebas melakukan segala sesuatu sepanjang tidak melanggar kebebasan orang lain”. Dalam ungkapan John Locke dikatakan: “batas kebebasan seorang adalah kebebasan orang lain”. Dalam konteks negara hukum, kebebasan itu mengandung makna: “seseorang bebas melakukan atau tidak melakukan sesuatu sepanjang tidak ada hukum yang membatasinya”. Apakah setiap yang disebut “hukum” merupakan pembenaran membatasi kebebasan? Tidak! Menurut Rousseau (ajaran kedaulatan rakyat), hukum yang benar, termasuk yang dapat membatasi kebebasan, adalah hukum yang sesuai dengan “*volonte generale*” atau “*general will*” (hukum dibuat oleh dan atas dasar kehendak rakyat yang bebas atau rakyat yang berdaulat). Dalam rangka sekaligus meluaskan pandangan mengenai “*general will*”, perlu ada keterangan tambahan. Ajaran “*general will*” Rousseau menafikkan: “*individual freedom*”, yang ada adalah kehendak publik. Paham ini menjadi pula dasar totalitarianism. Rousseau berpendirian, demokrasi atas dasar *general will*, tidak membenarkan individu menyimpangi *general will*. Setiap orang harus tunduk pada *general will*. Ajaran ini memberi pembenaran bagi kaum totalitarian, paham fasisme dan komunisme yang mengklaim mewakili rakyat dan didukung rakyat sambil menolak segala bentuk kebebasan individu (Bryan Magee, *The History of Philosophy*, 2001, hlm. 129).

Dari catatan di atas, dapat diketemukan dua dasar pembatasan atas kebebasan. *Pertama*; atas dasar kesadaran bahwa kebebasan yang dimiliki dibatasi oleh hak asasi kebebasan orang lain. Pembatasan ini bersifat moral (tuntutan moral) yaitu kewajiban menghormati kebebasan orang lain yang diwujudkan dalam bentuk “self censorship”, atau dalam ungkapan adat-istiadat kita disebut “kendali diri” yang antara lain berwujud “*tepo seliro*”. *Kedua*; atas dasar aturan hukum yang dibuat sesuai dengan “*general will*” atau yang dibuat menurut tatanan demokrasi. Berdasarkan dua bingkai pembatasan itu, meskipun kebebasan itu bersifat individual (*individual freedom*) tetapi tidak dapat terlepas dari kepentingan publik seperti keamanan atau kenyamanan publik (*public safety*). Ketika kebebasan

seseorang dipertalikan dengan kebebasan orang lain atau kepentingan publik, kebebasan yang benar apabila disertai toleransi dan harmoni. Inilah makna “kebebasan yang bertanggung jawab”.

Bagaimana dengan aspek “keberagaman” atau “kebhinekaan” atau “kemajemukan”. Keberagaman merupakan kenyataan bukan saja sebagai kenyataan alami. Keberagaman juga timbul (hadir) sebagai konsekuensi dari jaminan atas kebebasan itu sendiri. Telah dikemukakan, salah satu wujud kebebasan adalah hak berbeda pendapat, termasuk berbeda keyakinan atau secara lebih luas, kebebasan berekspresi. Semua ini akan melahirkan keberagaman. Keberagaman yang sehat, bukan hanya dalam bentuk membiarkan dan melindungi keberagaman, melainkan apabila disertai kebebasan pertukaran pikiran (*exchange of mind*) untuk menemukan sesuatu yang lebih baik (*free market of ideas*). Untuk mengurangi atau meredusir agar kebebasan tidak menjadi penyebab berbagai perbedaan yang dapat menuju konflik, kebebasan harus disertai dengan asas persamaan (*equality*). Demikian yang pernah diutarakan Locke (*Two Treatises of Government*). Muhammad Hatta (*Demokrasi Kita*), menyebutkan belum ada kemandekan (*freedom*) tanpa persamaan (*equality*). Kebebasan dan persamaan merupakan dua sisi dari satu mata uang (*two sides of one coin*). Bahkan, seperti yang menjadi semboyan Revolusi Perancis (1789) dan senantiasa tercantum dalam pembukaan UUD-nya, ditambahkan unsur “*fraternity*” (*fraternité*), sehingga menjadi: *liberté, égalité, dan fraternité*). Tidak ada demokrasi tanpa pengakuan atau jaminan atas hak atas keberagaman. Jaminan dan perlindungan atas hak berpendapat (*freedom of opinion*) khususnya hak berbeda pendapat (*the right to dissent*), merupakan konsekuensi logis dari keberagaman atau kemajemukan. Dapatlah dikatakan dalam konteks sosio-kultural, demokrasi adalah konsekuensi keberagaman.

Bagaimana jika dilihat dari sudut pandang tanggung jawab negara? Dari sudut tanggung jawab negara bertalian dengan kewajiban menjamin dan melindungi warga negara, bukan saja dari tangan keras kekuasaan negara tetapi dari sesama warga. Pertanyaannya: “Apakah makna menjamin dan melindungi?”

Konsep-konsep tanggung jawab negara terhadap warga negara berkembang dari waktu ke waktu.

Mula-mula tidak ada konsep tanggung jawab negara menjamin dan melindungi warga negara. Justru sebaliknya. Warga negara (rakyat) yang memikul kewajiban-kewajiban terhadap negara. Rakyat wajib membayar “pajak” untuk biaya perang, menyediakan tenaga untuk berperang. Tidak cukup melaksanakan kewajiban-kewajiban di atas, terjadi pula berbagai penindasan terhadap rakyat, seperti perampasan harta benda milik rakyat secara sewenang-wenang.

Seiring dengan perkembangan paham liberalism (*political, liberalism*), yang di satu pihak pengakuan terhadap hak asasi sebagai hak-hak alamiah, di pihak lain diterima paham pembatasan kekuasaan negara (*the limited government*), negara hanya memikul tanggung jawab sebagai penjaga keamanan dan ketertiban. Negara dilarang mencampuri perikehidupan rakyat. Populer sebutan “negara sebagai penjaga malam” (*nachtwakersstaat, nachtwachtersstaat*).

Berbagai akibat buruk paham liberalisme ekonomi cq kapitalisme (Adam Smith), dan Revolusi Industri Inggris, negara mulai “mencampuri” perikehidupan rakyat, mengatur hal-hal seperti hubungan kerja, jaminan sosial untuk pekerja dan rakyat pada umumnya, yang berwujud dalam paham negara (hukum) kesejahteraan (*the welfare state, verzorgingsstaat*) yang kemudian diperkuat oleh paham hak asasi sosial (*subsistence rights, socialemensenrechten*).

Pada saat ini, selain makin mengkedepan fungsi pelayanan (*the service state*), dalam makna kesejahteraan termasuk pula ketentraman, keamanan, dan kenyamanan hidup. Negara memikul tanggung jawab melindungi (mencegah dan menindak) segala bentuk kekerasan terhadap rakyat.

Melawan segala bentuk kekerasan seperti pembunuhan, penganiayaan merupakan tugas tradisional negara. Secara hukum berbagai bentuk kekerasan tersebut merupakan perbuatan yang masuk dalam ranah hukum pidana. Persoalannya, “kekerasan yang terjadi pada saat ini tidak sekedar timbul karena seseorang atau sekelompok orang berbuat sewenang-wenang terhadap orang lain. Pada saat ini, kekerasan dapat bermotif politik atau konflik politik. Kekerasan sebagai bagian dari aktivitas politik.” Menghadapi hal semacam itu, suatu saat, penegakan hukum biasa mungkin tidak lagi memadai. Diperlukan cara-cara yang lebih khusus. Selain cara-cara khusus itu diharapkan lebih efektif, dapat juga menimbulkan akibat-

akibat yang tidak diinginkan.

Dari sudut hak asasi dan demokrasi, ada beberapa kenyataan yang acapkali kita lupakan.

*Pertama*; hak berbeda, tidak hanya terbatas pada pendapat, tetapi atas segala aspek individual dan komunitas, termasuk hak atas perbedaan perlakuan sebagai upaya mewujudkan hak asasi dan demokrasi itu sendiri.

*Kedua*; jaminan dan perlindungan atas kebebasan (*liberty*) dan persamaan (*equality*), bukan karena manusia “*are born free and equal*”, seperti konsep Locke, Rousseau, atau *Declaration of Independence AS*, tetapi justru dalam kenyataan, manusia lahir tidak bebas dan tidak sama (*not free and unequal*). Dengan demikian, konsep jaminan dan perlindungan atas kebebasan dan persamaan justru untuk mencegah penindasan atas dasar perbedaan dan ketidaksamaan tersebut. Dalam hukum ada ungkapan “*equality before the law*”. Dicey yang sampai sekarang ajarannya masih menjadi rujukan bahwa “dalam peristiwa yang serupa harus diterapkan hukum dan forum yang sama”. Dengan demikian secara *contrario* ungkapan ini mestinya mengandung pula makna bahwa: “dalam hal tidak sama harus (dapat) diterapkan hukum dan forum yang berbeda.”

Namun, ajaran normatif ini kurang mengindahkan kenyataan yaitu ada kemungkinan suatu peristiwa hukum yang serupa tetapi dilakukan dengan motif yang berbeda dan oleh orang dari status sosial ekonomi yang berbeda. Pencurian sepotong sabun atau pencurian dua buah apel oleh orang yang sedang kelaparan berbeda dengan yang mencuri berkarung-karung apel (kalau terjadi), untuk lebih menambah pendapatan.

Bagaimana dengan **konflik** (*conflict*)? Konflik adalah kelanjutan dari perbedaan yaitu perbedaan yang disertai muatan kepentingan yang bertentangan (bukan sekedar berbeda), ada muatan kebencian dan permusuhan, dan yang satu harus mengalahkan atau meniadakan yang lain. Kepentingan kaum kolonial (kolonialisme) bukan hanya berbeda tetapi bertentangan (konflik) dengan kepentingan rakyat yang dijajah. Kepentingan kaum kapital—menurut Marxisme—bertentangan (konflik) dengan kepentingan kaum buruh (kaum proletariat). Konflik menjadi lebih tajam ketika perbedaan tidak sekedar konflik kepentingan (*conflict of interest*), melainkan atas dasar perbedaan keyakinan, ideologi atau filosofi.

Menurut teori konflik, tidak ada sistem pengelolaan (politik, ekonomi,

sosial) yang akan menjamin atau memberi saluran pelaksanaan berbagai kepentingan yang berbeda satu sama lain tersebut. Yang satu harus meniadakan (menghapuskan) yang lain. Inilah dasar-dasar kebencian dan permusuhan dalam konflik.

Dalam upaya memenangkan kebencian atau permusuhan itu, kita acapkali mendengar sebutan “perjuangan” (*strijd, strijdig*), seperti perjuangan kelas (*klassen stijd*) menurut ajaran Marxisme. Perjuangan melawan kolonial dan lain-lain.

Kebencian dan atau permusuhan sebagai anak kandung konflik, membenarkan segala cara untuk memenangkan konflik. Namun konflik sebenarnya dapat juga diselesaikan dengan bermacam-macam cara bahkan dimenangkan dengan cara-cara damai. Kolonialisme (konflik antara penjajah dan rakyat yang dijajah) dapat diakhiri melalui perundingan damai atau perpaduan antara cara-cara kekerasan seperti berperang dengan perundingan, atau sama sekali melalui kekerasan seperti konflik bersenjata. Namun, pada saat ini ketika marak terorisme: “kekerasan, peran atau cara-cara paksa lainnya, atau menciptakan berbagai bentuk anarkisme atau cara-cara yang akan menimbulkan ketakutan umum dipandang sebagai yang lazim memenangkan konflik.”

Mengapa cara-cara kekerasan dengan berbagai paksaan lainnya yang disebutkan di atas menjadi lazim dalam upaya memenangkan konflik?

*Pertama*; fanatisme ideologi atau keyakinan tertentu. Sebenarnya fanatisme tidak serta merta menimbulkan konflik, apalagi membenarkan kekerasan. Seorang Islam yang baik sudah semestinya fanatik dan berkehendak menjalankan secara konsekuen dan lengkap (*kaffah*) ajaran Islam. Namun seorang Islam yang fanatik tidak akan memaksa orang yang bukan Islam menjadi Islam karena dalam makna *kaffah* ada ajaran Islam yang *mewajibkan untuk menjaga perdamaian, menghormati keyakinan orang lain* seperti tuntunan yang berbunyi: “agamamu agamamu, agamaku agamaku”, “iman itu hidayah Allah”. Artinya tidak ada hak manusia memaksa orang lain untuk beriman. Bahkan dalam menjalankan kewajiban sosial (*hablumminannas*), seorang Islam yang menjalankan Islam secara *kaffah* wajib melindungi setiap manusia (mahluk ciptaan Allah) tanpa membedakan agama atau keyakinan seseorang. Misalnya diajarkan: “belum Islam seseorang yang kenyang (cukup sandang, cukup pangan) sedangkan

tetangganya kelaparan (tidak memiliki sesuatu untuk dimakan).” Dalam kaitan ini, fanatisme justru membawa ideologi atau suatu keyakinan menjadi penuntun toleransi, perdamaian dan kemanusiaan.

Harus diakui ada aspek lain dari fanatisme ideologi atau keyakinan yaitu sikap kebencian, permusuhan dan membenarkan kekerasan sebagai cara menyelesaikan perbedaan. Sikap atau tingkah laku atau fanatisme semacam itu akan melahirkan sikap intoleransi terhadap segala hal yang berbeda atau yang dianggap berbeda. Lebih-lebih kalau perbedaan itu dipersepsikan sebagai suatu bentuk pengkhianatan terhadap kebenaran yang diyakini.

*Kedua*; konflik didorong oleh rasa tidak berdaya (*powerless*). Rasa tidak berdaya dapat timbul karena berbagai hal. Ketidakberdayaan dapat tumbuh karena beberapa sebab, seperti ketidakberdayaan sosial-ekonomi (keterbelakangan dan kemiskinan), ketidakberdayaan politik (merasa tidak terwakili atau tidak dapat mempengaruhi dasar dan jalannya kekuasaan). Hal ini dapat timbul tidak hanya karena minoritas ataupun mayoritas, tetapi karena berisi faksi-faksi yang bertentangan satu sama lain (mulai dari yang moderat sampai yang ekstrim).

*Ketiga*; sistem kekuasaan yang tertutup seperti praktik diskriminasi. Konflik menjadi lebih tajam apabila kekuasaan tertutup disertai dengan segala bentuk penekanan dan penindasan. Konflik sebagai suatu bentuk atau wujud perlawanan.

Bagaimana menata atau meniadakan konflik?

*Pertama*; usaha mengenali secara tepat dan benar, dasar dan sebab-sebab konflik. Usaha mengenali secara benar ini semestinya merupakan dasar paling utama meniadakan, menjauhkan, atau mengakhiri konflik. Tidak selamanya penyelesaian suatu konflik harus ditempuh melalui penindasan (menerapkan hukum atau operasi keamanan).

*Kedua*; cara menyelesaikan konflik. Salah satu teori Marxisme terutama komunisme dibangun atas dasar “teori pertentangan kelas” (kapitalisme versus proletariat) dan ”perjuangan kelas”. Untuk mengakhiri pertentangan kelas dan menjamin kemenangan kaum proletariat ditempuh dengan mengobarkan revolusi dan membenarkan segala cara (*the end justifies the mean*). Setelah Perang Dunia Kedua, di beberapa negara Eropa Barat, Partai Komunis menguat seperti terlihat di Parlemen. Tetapi

kekuatan ini berangsur-angsur surut, karena dalam perkembangan, upaya mempertentangkan antara pemilik modal dengan kaum proletariat berangsur-angsur tidak laku dijual kepada publik apalagi mengobarkan revolusi. Sebab yang paling mendasar adalah pulihnya ekonomi dan terwujudnya kesejahteraan umum. Sejalan dengan dasar filsafat marxisme (historis materialism), dasar pertentangan kelas adalah faktor ekonomi yaitu pertentangan antara pemilik kapital dengan kaum buruh yang hanya memiliki dan menjual tenaga. Dengan Bahasa yang lebih sederhana, pertentangan antara kaum punya (*the have*) yang umumnya adalah pemilik modal dengan kemiskinan (proletariat). Teori pertentangan menjadi tumpul atau tidak berguna ketika negara melaksanakan konsep negara kesejahteraan yang menempuh kebijakan menjamin hak atas kesejahteraan bagi semua warga, termasuk mereka yang disebut Marx sebagai kaum proletariat yang diwakili kaum pekerja atau buruh. *Politik kesejahteraan umum menjadi sarana ampuh meniadakan dasar konflik baik yang bersifat ideologi maupun yang bersifat sosial dan ekonomi.*

Telah dikemukakan ada kemungkinan konflik dipicu oleh faktor-faktor politik seperti tatanan kekuasaan yang tertutup, diskriminatif atau menindas. Pemicu konflik ini dapat diakhiri dengan *pembaruan politik* yaitu menjadikan demokrasi sebagai dasar dan cara mengelola negara, disertai politik konsiliasi atau rekonsiliasi. Hukum tidak dijadikan sarana tindakan normatif (penegakan hukum) semata, tetapi menjadi sarana konsiliasi atau rekonsiliasi. Harus diakui, latarbelakang politik dapat juga terjadi dalam tatanan demokrasi yaitu apabila yang berlaku hanya demokrasi semu (*verkapte democratie*), atau dorongan memaksakan kehendak dan menganggap demokrasi yang dijalankan bukanlah sarana mencapai tujuan perjuangan.

Ilustrasi-ilustrasi di atas menunjukkan tidak selamanya suatu konflik diatasi atau diakhiri dengan penerapan hukum atau suatu operasi keamanan, tanpa mengenali secara tepat dan benar sebab-sebab atau dasar konflik. Bahkan dapat terjadi sebaliknya. Penegakan hukum yang terlalu keras, atau operasi keamanan yang berlebihan dapat mendorong eskalasi konflik atau setidak-tidaknya memperluas simpati terhadap pihak yang menjadi sasaran penegakan hukum atau operasi keamanan.

### 3. Pers Indonesia dan Konflik

Pers dalam catatan ini adalah pers Indonesia dalam tatanan demokrasi. Ciri dasar pers dalam demokrasi yaitu kebebasan dan independensi. Ada beberapa karakteristik pers bebas dan independen (dalam demokrasi).

*Pertama;* tidak ada pers yang menjadi organ resmi negara atau pemerintah. Kalaupun ada lembaga pers di bawah naungan negara atau pemerintah, harus diletakkan dalam status hukum (diberi status hukum) yang mandiri terpisah atau terlepas dari kendali administrasi pemerintah (penyelenggara pemerintahan). Sebagai pranata demokrasi, pers ini bersifat otonom (mengatur dan mengurus diri sendiri. Dalam khazanah otonomi, pers semacam ini menjalankan otonomi fungsional (*functione ele autonomie*). Dalam status hukum semacam itu, pers yang berada di bawah naungan negara atau pemerintah dapat menjalankan fungsi jurnalistik (jurnalisme) bebas dan independen.

*Kedua;* pada saat ini ada diskursus yang berkelanjutan mengenai substansi “kebebasan pers” dan “independensi pers”. Di masa lalu, dua persoalan tersebut semata-mata dalam konteks politik (pers dikuasai penguasa politik, pers di bawah tekanan penguasa politik, pers dikenai berbagai pembatasan yang bersifat preventif dan represif).

Pada saat ini persoalan kebebasan dan independensi bertalian dengan pers sebagai industri (pers sebagai usaha ekonomi). Pemilik (modal) pers dapat sangat mempengaruhi kebebasan pers dan independensi pers baik secara politik atau ekonomi. Dalam makna politik, kepemilikan (modal) pers dapat terpengaruh oleh peran politik pemilik (modal) pers. Dalam makna ekonomi, kebebasan dan independensi pers bertalian dengan pers sebagai usaha pencari laba.

Beberapa catatan yang pernah saya tulis, dan diskusi-diskusi bersama para wartawan, akan diulangi kembali pandangan mengenai makna kebebasan dan independensi.

*Pertama;* tentang kebebasan pers. Lazim juga disebut kemerdekaan pers (*freedom of press*). Telah dikemukakan di atas, dalam makna umum, kebebasan diartikan sebagai “diperbolehkan (tidak dilarang) melakukan segala sesuatu sepanjang tidak melanggar kebebasan orang lain”. Artinya, sekali-kali tidak dibenarkan seseorang atas nama kebebasan bertindak yang akan membatasi, menghalangi atau menghilangkan kebebasan orang lain.



Secara normatif, kebebasan diartikan sebagai diperbolehkan melakukan segala hal sepanjang tidak dibatasi oleh hukum. Dalam hal ini sekaligus termuat makna, diperbolehkan tidak melakukan sesuatu sepanjang tidak diwajibkan oleh hukum. Untuk pers, pengertian normatif tersebut ditambah dengan: “diperbolehkan memuat atau tidak memuat suatu berita sepanjang tidak bertentangan dengan Kode Etik Jurnalistik.” Selain itu, berlaku pula prinsip *self censorship* atas dasar pertimbangan kepentingan atau kemaslahatan publik, sistem nilai yang hidup dan dijunjung tinggi masyarakat dan rasa keadilan (*sense of justice*).

*Kedua*; tentang independensi. Dalam sejumlah diskusi, acap kali ada yang menyamakan independensi dengan netral, atau setidaknya tidaknya, salah satu unsur independensi adalah netralitas. Benarkah demikian? Benar, dalam arti *sebagai salah satu kemungkinan pilihan independensi*, tetapi independensi tidak identik dengan netral karena itu tidak dapat dipergunakan seolah-olah *interchangeable*.

Independensi adalah salah satu wujud *freedom* (kemerdekaan, kebebasan). Salah satu wujud absolut kebebasan adalah kebebasan untuk memilih atau menentukan pilihan (*freedom of choice*). Dalam suatu lingkungan yang menjamin kebebasan seperti demokrasi, ketersediaan atau penyediaan berbagai pilihan merupakan ciri dan merupakan kemestian. Dalam independensi yang menjamin *freedom of choice*, termasuk pula kebebasan berpihak (*taking a side*). Hal ini berlaku pula pada pers independen. Tidak mungkin melarang pers untuk bebas mempunyai pilihan, sepanjang pilihan itu tidak melanggar batas-batas yang ditentukan oleh hukum, tidak melanggar kewajiban-kewajiban etik (yang diatur Kode Etik Jurnalistik), dan tidak melanggar asas-asas dan tradisi pers demokratis, serta senantiasa mengingat pers sebagai institusi publik yang harus bekerja untuk kepentingan dan menjaga kepercayaan publik. Persoalan timbul, *ketika pers dimiliki oleh pelaku politik atau para pelaku pers (wartawan) terjun ke dalam aktivitas politik seperti menjadi calon untuk duduk di lembaga politik, atau menjadi pendukung kekuasaan politik yang sedang berkuasa atau berusaha memperoleh kekuasaan*. Di sinilah terjadi partisanship. Dalam tatanan demokrasi, pers tidak boleh menjadi bagian dari partisanship, karena pasti akan kehilangan atau mencederai independensi.

Bagaimana pers menghadapi konflik? Ada beberapa kemungkinan:

*Pertama;* pers sebagai bagian dari konflik. Kita pernah mengenal konflik Timur-Barat (sampai tahun 1991). Pers Barat sangat nyata berpihak kepada Blok Barat. Demikian pula sebaliknya Pers Timur sangat pro Blok Timur. Semua Pers Timur adalah pers yang dimiliki oleh negara (pemerintah). Tidak mungkin Pers Timur independen ataupun netral.

*Kedua;* pers netral terhadap konflik. Pers semata-mata sebagai penyampai informasi kepada publik.

*Ketiga;* selain sebagai penyampai informasi, pers memberi berbagai dorongan menemukan cara keluar atau menyelesaikan konflik. Dorongan dapat berupa investigasi menemukan akar konflik sampai kepada tekanan-tekanan, atau membangkitkan partisipasi masyarakat agar pihak-pihak yang berkonflik menyelesaikan konflik.

Pada saat ini, pers Indonesia masih menyaksikan konflik atau potensi konflik, di samping konflik-konflik yang sudah terselesaikan.

Konflik yang pernah dan sedang terjadi dapat dilihat dari beberapa perspektif:

*Pertama;* perspektif ideologi. Ideologi menjadi pemicu konflik, antara lain, konflik gerakan Darul Islam yang berkehendak mendirikan Negara Islam atau RI yang berdasarkan Islam versus Negara RI yang berdasarkan Pancasila. Konflik antara paham komunisme (leninisme) versus anti komunisme yang berpuncak pada peristiwa G30S PKI (1965).

*Kedua;* perspektif non ideologi. PRRI, Permesta sebagai wujud konflik melawan Pemerintah, bukanlah suatu konflik ideologi melainkan berkaitan dengan politik dan tata cara menjalankan pemerintahan, baik dalam perspektif politik maupun ekonomi. Dalam perspektif mengenai politik dan tata cara menjalankan pemerintahan, konflik dipicu oleh persoalan sentralisasi versus desentralisasi. Sentralisasi tidak hanya menyangkut tata cara pengelolaan pemerintahan, tetapi bertalian pula dengan ungkapan terjadi eksploitasi terhadap kekayaan daerah tetapi tidak dinikmati daerah.

*Ketiga;* perspektif ekonomi. Kemiskinan, keterbelakangan merupakan penyebab konflik. Dalam perspektif ini barangkali perlu dicatat pendapat-pendapat yang menghubungkan keadaan ekonomi masyarakat sebagai dasar pembaharuan politik dan pemerintahan, termasuk cita-cita dan tujuan yang musti dicapai oleh Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Dalam

pidato 1 Juni 1945 (dikenal sebagai lahirnya Pancasila), Bung Karno mengatakan tentang “prinsip kesejahteraan, prinsip tidak ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka”. Di bagian lain Bung Karno menyatakan:

“Kalau kita mencari demokrasi, hendaklah bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial... bukan saja persamaan politik... tetapi pun di lapangan ekonomi, kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya....”

Padangan yang sama merupakan dasar pendirian politik Bung Hatta sejak masa perjuangan dan selalu diulang-ulang setelah kemerdekaan. Dalam “*Demokrasi Kita*” (1960) Bung Hatta mengatakan:

“Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka. Persamaan dan persaudaraan belum ada. Sebab itu cita-cita demokrasi Indonesia ialah demokrasi sosial, meliputi seluruh lingkungan hidup yang menentukan nasib manusia. Cita-cita keadilan yang terbangun di muka dijadikan program untuk melaksanakan di dalam praktek hidup nasional di kemudian hari.”

Mendahului pemikiran-pemikiran di atas, ada berbagai pernyataan dari orang-orang yang memiliki reputasi mendunia, antara lain:

1. Frederick Engels dalam sambutan pemakaman Karl Mark mengatakan: “...*that human being must first of all eat, drink, shelter and close themselves before they can turn their attention to politics, science, art and religion*”.  
(*Manusia itu pertama-tama harus makan, minum ada tempat tinggal, mempunyai baju sebelum mereka dapat memberi perhatian pada politik, ilmu, seni, dan agama*”.)
2. Adam Smith dalam *Wealth of Nation*, menyatakan: “*No society can*

*surely be flourishing and happy, of which the fargreater part of the members are poor and miserable.”*

(Tidak seorangpun dapat sungguh-sungguh sejahtera dan bahagia, apabila bagian terbesar miskin dan papa”).

3. Jawaharlal Nehru mengatakan: *“Obviously, everybody will agree, almost everybody, that we have to provide a good life to all our citizens... a good life means certain basic material things that everybody should have, like enough food and clothing, a house to live in, education, health services and word...”*

(Sesungguhnya semua orang akan atau hampir semuanya akan setuju, bahwa kita wajib memberikan perikehidupan yang baik bagi semua warga.... Perikehidupan yang baik maksudnya kebutuhan dasar tertentu yang harus dimiliki setiap orang, seperti cukup pangan dan sandang, rumah tempat tinggal, pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pekerjaan.”

Dalam pernyataan-pernyataan di atas kita mengenal pula ungkapan: *“solus populi suprema lex”* (kesejahteraan rakyat adalah hukum tertinggi) atau “kemiskinan itu awal kekafiran.”

Apa kaitannya keadaan ekonomi cq kemiskinan dengan konflik? Bukankah doktrin revolusioner Marxisme berakar dari mempertentangkan antara kaum kapitalis yang kaya dengan kaum proletar yang miskin (serba kekurangan). Pada tataran lebih lanjut, pembenaran perlawanan kaum proletar terhadap kaum kapitalis kemudian dibungkus dengan ideologi seperti komunisme yang menjadikan konflik sebagai dasar (pembenaran).

*Keempat*; perspektif sosial-budaya. Konflik yang berakar dari faktor-faktor sosial budaya dapat dipicu oleh beberapa sebab, seperti:

- Akibat jurang yang tajam atau makin menajam antara kelompok-kelompok sosial terutama jurang antara kaya-miskin. Pada tingkat tertentu ditambah dorongan-dorongan lain, kaum miskin bukan saja tidak berdaya secara ekonomi, melainkan juga tidak berdaya dalam segala aspek dan merasa teralienasi. Konflik dipandang atau diterima sebagai cara keluar dari ketidakberdayaan tersebut.
- Hubungan diskriminatif antara kelompok-kelompok sosial.

Hubungan diskriminatif dapat dilatarbelakangi oleh faktor mayoritas-minoritas, faktor kelompok berkuasa dan tidak berkuasa, kelompok kaya dan kelompok miskin, kelompok maju dan kelompok terbelakang.

Hubungan diskriminatif akan lebih mempertajam konflik ketika ditopang oleh sistem kekuasaan yang menindas, baik atas nama mayoritas ataupun minoritas yang mencari-cari dasar keunggulan dari kelompok mayoritas atau sebagai cara mempertahankan kekuasaan demi ancaman mayoritas.

Pada saat ini, konflik yang sangat mengkedepan bahkan menakutkan adalah terorisme. Karakteristik terorisme bukan semata-mata bersifat ideologi tetapi dilakukan dengan kekerasan yang mengancam kehidupan orang banyak. Kekerasan dipandang sebagai dasar mencapai tujuan.

Pertanyaannya: “Apakah semestinya sikap pers Indonesia dalam persoalan konflik?” Ada beberapa sikap dasar yang semestinya menjadi pegangan pers Indonesia dalam persoalan konflik yang terjadi atau dapat terjadi di Indonesia. *Pertama*; persoalan yang berkaitan dengan ideologi (dasar) negara, bentuk dan susunan organisasi negara dan prinsip-prinsip bernegara lainnya, sebagai sesuatu yang sudah semestinya diterima sebagai sesuatu yang sudah selesai. Kalaupun ada persoalan, hanyalah menyangkut mencapai tujuan bernegara atas dasar, tatanan bernegara yang sudah selesai tersebut. *Kedua*; sebagai pranata demokrasi, pers harus senantiasa bersikap dan berkehendak sesuai dengan asas-asas, kaidah-kaidah dan tata cara berdemokrasi. Segala bentuk pendekatan konflik apalagi disertai kekerasan bukanlah pranata bahkan bertentangan dengan demokrasi.

*Ketiga*; pers tidak hanya mengontrol tingkah laku kekuasaan agar tidak melakukan kesalahan, melainkan juga mengontrol tingkah laku publik yang dapat memicu konflik, baik dalam bentuk penggunaan kata-kata seperti *hate speech* atau *fighting speech* maupun tindakan-tindakan yang bertentangan dengan asas-asas dan kaidah demokrasi dan tuntunan negara hukum.

*Keempat*; pers harus menjadi pendorong terdepan untuk menuju dan mendekatkan pada cita-cita kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan sosial yang akan menjadi dasar kuat membangun masyarakat yang damai, saling pengertian, toleran, solidaritas, egaliter dan terbuka.



# Peran Pers Dalam Penegakan Hukum

## 1. Pembukaan

Untuk menemukan peran pers dalam penegakan hukum, harus terlebih dahulu ada klarifikasi mengenai beberapa hal. *Pertama*; apakah memang ada interaksi antara pers dan penegak hukum? *Kedua*; apabila ada interaksi; apakah bentuk interaksi tersebut? *Ketiga*; apakah ada pembatasan dalam interaksi itu?

Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas, ditentukan oleh dua hal. *Pertama*; fungsi pers. *Kedua*; prasyarat penegakan hukum untuk mewujudkan pelaksanaan hukum yang tepat, benar, pasti, dan adil.

Tentang fungsi pers. UU No. 40 tentang Pers membedakan fungsi pers: “fungsi informasi, fungsi pendidikan, fungsi hiburan, fungsi kontrol, dan fungsi ekonomi” (Pasal 3). Secara lebih umum, fungsi-fungsi tersebut dapat digolongkan ke dalam:

1. Fungsi informasi. Fungsi ini mencakup fungsi menyampaikan (menyebarkan) informasi, dan fungsi menerima informasi.
2. Fungsi politik. Fungsi ini mencakup fungsi kontrol, baik terhadap kekuasaan maupun dalam hubungan sosial (kemasyarakatan) dan fungsi menyalurkan, membentuk dan mengarahkan opini publik.
3. Fungsi ekonomi. Fungsi ini menempatkan pers, sebagai suatu bentuk usaha ekonomi baik untuk kepentingan ekonomi peserta usaha (mencari laba), maupun untuk kepentingan ekonomi masyarakat pada umumnya: (menyediakan lapangan kerja atau ikut serta dalam tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*)).
4. Fungsi hiburan.

Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut, ada beberapa karakteristik yang melekat pada pers. *Pertama*; pers adalah pranata publik atau pranata sosial (*social/ public institution*). Karakteristik ini mengandung makna: Meskipun disebut sebagai *the fourth estate* atau *the fourth power*, tetapi pers bukan substruktur dari organisasi penyelenggara kekuasaan kenegaraan (*staatsorganisatie*), dan pers semata-mata bekerja untuk dan berpihak pada kepentingan publik. Tentu saja, penyelenggara (organisasi) kekuasaan

negara, diharapkan juga bekerja untuk kepentingan publik. Namun, sejarah menunjukkan, didapati penyelenggara negara yang tidak bekerja untuk kepentingan publik, melainkan untuk kepentingan diri atau regimnya sendiri. Publik adalah pihak yang tertindas baik secara politik, ekonomi maupun sosial. Dalam susunan demokratis pun hal ini dapat terjadi. Anggota atau fraksi-fraksi DPR yang setiap hari hanya bertarung untuk mencapai hegemoni kekuasaan atau pengaruh, dapat digolongkan sebagai penyelenggara negara yang tidak bekerja untuk kepentingan publik. Para anggota yang terhormat ini, hanya memaknai secara harfiah “parlemen” (berasal dari *parlé*) sebagai tempat beradu omong atau *paloba-loba omong* (bahasa Sunda). *Kedua*; pers harus bebas (merdeka), baik dalam makna independen maupun kebebasan berekspresi pada umumnya c.q. kebebasan berpendapat atau menyalurkan pendapat (*the right to freedom of opinion*). Perlu dicatat, yang paling esensial dalam kebebasan berpendapat adalah kebebasan berbeda pendapat (*the right to dissent*).

Bagaimana prasyarat menegakkan hukum yang akan menjamin penegakan hukum yang tepat, benar, pasti, dan adil? Ada beberapa prasyarat penegakan hukum yang benar. *Pertama*; penegakan hukum dilaksanakan oleh badan independen atau secara independen. Perlu ada perbedaan antara badan independen (*independent institution*) dengan penegakan hukum secara independen (*independently enforcement*). Apa perbedaannya. Badan independen adalah badan yang terlepas dari badan (cabang) kekuasaan lain, seperti badan peradilan (menjalankan kekuasaan kehakiman). Penegakan hukum secara independen dapat dilakukan oleh badan yang berada dalam lingkungan badan kekuasaan yang lain, misalnya ada dalam lingkungan badan administrasi negara. Walaupun ada dalam lingkungan badan administrasi negara, tetapi diharapkan (semestinya) bekerja dan memutus secara independen. Badan Sengketa Kepegawaian, Badan Sengketa Pajak, Badan Sengketa Bea Cukai, merupakan badan-badan dalam lingkungan administrasi negara. Meskipun ada dalam lingkungan badan administrasi negara, badan-badan ini diharapkan (semestinya) memutus secara independen.

*Kedua*; penegakan hukum harus dilakukan secara *fair* (atas dasar kelurusan), *impartial* (tidak berpihak), *openess* (terbuka), bebas dari pengaruh siapapun dan apapun juga, *presumption of innocence* ( praduga



tidak bersalah), memutus semata-mata menurut hukum yang berlaku dan tidak berlebihan (*freedom from excessive punishment*). Kemudian putusan semata-mata berdasarkan bukti berupa fakta yang diperoleh di persidangan, menghormati hak untuk didengar (*the right to be heard*), penghukuman tidak boleh sekali-sekali menyebabkan kematian keperdataan, seperti perampasan seluruh harta, memperhatikan kecenderungan domestik dan global, dan lain-lain hak-hak asasi yang mesti dijunjung tinggi menurut tatanan peradaban dan kemanusiaan yang luhur.

Interaksi antara fungsi-fungsi pers dan asas-asas penegakan hukum yang dikemukakan di atas, dapat saling menunjang, tetapi juga dapat saling menghambat atau ada "*tension*". Penegakan hukum yang kurang menyadari eksistensi kemerdekaan pers sebagai salah satu pilar demokrasi, bukan saja dapat mencederai fungsi-fungsi pers merdeka, tetapi seluruh tatanan demokrasi. Begitu pula sebaliknya. Cara-cara pemberitaan, yang dapat mempengaruhi kebebasan penegakan hukum, atau dengan maksud mempengaruhi penegakan hukum, akan merendahkan penegak hukum yang akan berujung pada kegagalan menegakkan hukum secara benar, tepat, adil dan semata-mata menurut hukum.

## **2. Penegakan hukum**

Prof. Neil K. Komesar (Wisconsin University) menyatakan: "*What the law is, can be, or ought to be is determined by the character of those processes that make, interpret, enforce law*" (Law's Limits, 2001, hlm. 3). "*Apakah hukum itu, apakah yang dapat disebut hukum, atau apakah semestinya hukum ditentukan oleh sifat (karakter) dari proses pembentukan, cara-cara melakukan interpretasi, dan tata cara penegakan hukum itu.*"

Berdasarkan deskripsi tersebut di atas, penegakan hukum hanyalah salah satu dari pengertian hukum. Dapat pula ditambahkan, penegakan hukum akan selalu terkait dengan proses pembentukan dan interpretasi. Dengan demikian, setiap kali seorang pejabat menegakkan hukum, bukanlah semata-mata memperhatikan bunyi hukum tetapi juga yang berkaitan dengan proses pembentukan hukum yang akan diterapkan, yang akan meliputi hal-hal seperti alasan-alasan (*ratio dicendz*), latar belakang rumusan, maksud atau tujuan dan lain-lain yang akan mengantarkan kepada penerapan hukum yang tepat dan benar. Selanjutnya, tidak ada

penegakan hukum yang tidak melibatkan penafsiran baik dalam makna “wajib menafsirkan” atau “larangan menafsirkan.” Menafsirkan mulai dari mencocokkan fakta hukum dengan kaidah hukum (*recht toepassing*) sampai pada berbagai metode penafsiran yang akan menjamin hukum diterapkan secara benar, tepat, dan adil. Namun, ada kalanya suatu kaidah hukum tidak dapat lagi ditafsirkan, untuk memperluas atau mempersempit makna yang telah ditetapkan secara pasti oleh pembentuk undang-undang. Misalnya, kaidah praperadilan yang telah diatur secara limitatif oleh KUHAP. Menurut ilmu tentang penafsiran, hakim atau siapapun tidak dapat mempersempit apalagi memperluas alasan-alasan praperadilan yang telah diatur secara limitatif tersebut. Hal ini merupakan satu diantara berbagai kegaduhan menjatuhkan permohonan praperadilan mengenai penetapan Budi Gunawan sebagai tersangka. Hakim berpendapat, paling tidak, ada dua pertimbangan yang menjadi dasar yang dipergunakan.

*Pertama*; memang benar, status tersangka tidak dimuat secara *expresis verbis* dalam KUHAP, Pasal 77. Tetapi, hakim berpendapat status tersangka merupakan bagian dari proses penyidikan. Dengan demikian tidak dapat dipisahkan dari proses penyidikan. Di sini hakim terkesan kurang berhati-hati membedakan antara proses penyidikan dan hasil penyidikan. Meskipun benar, status tersangka merupakan hasil penyidikan, tetapi penyidikan dan tersangka merupakan dua ranah hukum yang berbeda. Penyidikan berkaitan dengan tata beracara, sedangkan tersangka bertalian dengan substansi hukum. Selanjutnya, hakim berpendapat, karena status tersangka tidak diatur, sedangkan hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari proses penyidikan, menunjukkan kaidah ini tidak jelas (*umbiguous*). Menurut hakim yang memutus praperadilan tersebut, apabila suatu kaidah tidak jelas, hakim wajib menafsirkan. Dalam kaitan ini, hakim yang bersangkutan menggunakan penafsiran ekstensif (*extensief iterpretatie, extensive, interpretation*). Beliau menggunakan analogi putusan Hoge Raad (Belanda) 1906 tentang pengertian “barang” dalam kaitan dengan perbuatan pidana pencurian (KUHPid-Indonesia, Pasal 362). Yang mungkin dilupakan hakim, kata “barang” ada dalam ketentuan undang-undang, tetapi tidak jelas, apa yang dimaksud barang. Apakah hanya benda-benda nyata yang dapat disentuh atau dikuasai secara konkrit atau termasuk juga hal-hal seperti “aliran listrik”. Di pihak lain, KUHAP Pasal 77 hanya menyebut

“penyidikan” dan sama sekali tidak menyebut “tersangka”. Kalaupun akan mengkaji ketidakjelasan adalah terhadap kata “penyidikan”. Apakah termasuk tersangka atau tidak. Kata “tersangka” bukan merupakan bagian dari proses penyidikan, melainkan hasil penyidikan (*supra*). Kalaupun, akan dipaksakan, cara hakim memasukkan pranata tersangka dalam Pasal 77, bukanlah melalui penafsiran melainkan melalui konstruksi hukum (penghalusan hukum, *argumentum a contrario*, analogij. Tetapi, menggunakan konstruksi hukum makin sulit dicerna. Barangkali, tidak berlebihan kalau dikatakan penafsiran pranata tersangka sebagai proses yang tidak dapat dipisahkan dari penyidikan, menjadi semacam *going out (too far) from the arena*.

*Kedua*; hakim bertolak dari asas dan kaidah yang “melarang hakim menolak memeriksa, mengadili, memutus perkara dengan alasan hukum tidak jelas atau kekosongan hukum”. Dalam hal tidak jelas, menurut hakim, digunakan metode penafsiran. Dalam hal ada kekosongan hukum, menurut hakim, digunakan *rechvinding*, karena hakim wajib menggali dan menemukan hukum. Wiarda membedakan tiga jenis pekerjaan hakim, memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yaitu: *recht toepassing, recht interpretatie, dan rechtschepping (3 tyipen van rechtsvinding)*. Hakim dalam kasus praperadilan ini, dengan alasan ada kekosongan hukum, menemukan hukum (*rechtvinding*) dalam rangka menciptakan atau membentuk hukum (*rechtschepping*). Dalam ajaran sosiologi hukum kita mengenal ajaran *law as a tool of social engineering*, hukum progresif, *judicial activism*. Hakim ini nampaknya berada dalam ranah ini. Hakim bukan sekedar mulut undang-undang (*bouche de la loi*).

Tetapi dalam kaitan ini, mestinya hakim menyadari setidak-tidaknya dua hal. *Pertama*; hakim Indonesia tidak seperti hakim Inggris yang membentuk hukum (*judge made law*). Sejalan dengan yang lazim dalam sistem kontinental, seperti Perancis dan Belanda, hakim Indonesia “hanya” menerapkan hukum (*law applying*), walaupun bukan sekedar mulut undang-undang (*spreekbuis van de wet*). Dengan alasan kekosongan hukum seolah-olah hakim dapat menciptakan hukum “dari sesuatu yang tidak ada menjadi ada”, ditinjau dari sistem peradilan yang berlaku merupakan perbuatan melampaui wewenang. Bersandar semata-mata pada prinsip, “hakim adalah pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka

yang menjamin kebebasan hakim karena dapat menciptakan hukum secara bebas (dari yang tidak ada menjadi ada)” akan memberi pembenaran (*justifikasz*) bertindak sewenang-wenang (*arbitrary, willelceur*), yang akan menimbulkan ketidakpastian hukum, dan merugikan pencari keadilan (*justatiabelen*). Mengisi kekosongan hukum dengan cara menggali dan menemukan hukum tidak boleh diartikan membentuk atau menciptakan hukum. Ajaran *rechtsvinding* (menggali dan menemukan hukum), bukan bertolak dari “hukum tidak ada”, tetapi peraturan yang tidak ada. Bukan *rehtsvacuum* tetapi *wetvacuum*. Hukum selalu ada baik yang “*implied*” dalam kaidah yang ada, atau ada dalam asas-asas hukum umum (*general principles of law*), atau asas-asas umum keadilan (*the general principles of natural justice*), atau dalam keyakinan dan kebiasaan yang hidup dalam masyarakat. Tidak kalah penting yang harus diperhitungkan seorang hakim adalah doktrin hukum yang bersandar pada prinsip-prinsip keilmuan. Tentu saja hakim yang baik, wajib senantiasa memusatkan perhatian pada kenyataan-kenyataan pencari keadilan sendiri. Tidak layak seorang hakim (penegak hukum) membiarkan nenek-nenek tua renta yang sangat sederhana dibiarkan dalam tahanan atau harus mengikuti tata cara pemeriksaan dan peradilan serupa dengan orang yang sehat, kuat, dan mampu berkomunikasi dengan baik. Nenek-nenek tua renta semacam itu dapat dimasukkan sebagai orang yang tidak mampu lagi mengikuti pemeriksaan dan persidangan pengadilan, sehingga dapat ditetapkan sebagai tidak layak untuk diadili. Dalam kaitan dengan *judicial activism*, hakim perlu mempertimbangkan dampak yang akan timbul akibat putusannya. Pada sistem *precedent* (seperti Inggris), dampak yang paling nyata penerapan *judicial activism* adalah pembaharuan *precedent* untuk memenuhi tuntutan atau kebutuhan hukum baru. Lebih lanjut, dapat lahir asas-asas dan doktrin hukum baru. Di negeri kita, *judicial activism* tidak begitu besar pengaruhnya terhadap yurisprudensi. Hakim secara normatif tidak terikat pada yurisprudensi. Dampak *judicial activism* yang terdepan adalah aktualisasi kaidah hukum yang sudah ada sehingga lebih sesuai dengan kenyataan baru dan atau tuntutan kebutuhan pemaknaan baru suatu aturan hukum.

Ada beberapa dampak nyata, keputusan praperadilan Hakim Sarpin - antara lain: *Pertama*; putusan itu memberi jalan kepada para tersangka

memajukan permohonan praperadilan. *Kedua*; terjadi kesimpangsiuran pendapat hukum. Sampai-sampai juru bicara Mahkamah Agung yang juga Hakim Agung dan Ketua Ikahi, menyatakan Mahkamah Agung akan menolak PK atas putusan praperadilan tersebut. Pernyataan ini, kalau memang benar-benar paham, mengesankan Mahkamah Agung sebagai lembaga dapat menolak atau menerima suatu gugatan atau permohonan. Bukankah wewenang menerima atau menolak itu ada pada Majelis yang memeriksa dan memutus setiap perkara, bukan Mahkamah Agung. Melalui juru bicaranya: Mahkamah Agung seolah-olah berwenang menolak mengadili. Suatu yang sangat absurd karena sangat nyata bertentangan dengan asas “hakim tidak boleh menolak memeriksa, mengadili, dan memutus perkara”. Mudah-mudahan pernyataan ini sekedar *slip of tonge* bukan karena secara apriori didorong oleh keberpihakan kepada Hakim Sarpin atau dorongan lain. *Ketiga*; putusan praperadilan Hakim Sarpin telah berdampak, bukan saja di kalangan pengamat, melainkan juga perpolitikan di tanah air. Kalau semua dampak ini memang telah dipertimbangkan, Hakim Sarpin dapat digolongkan ke dalam orang pemberani seperti diceritakan John F Kennedy dalam buku *Profile In Courage* yang mendapat *Pulitzer* sebagai penghargaan tertinggi karya jurnalistik di Amerika Serikat. Didapati juga berbagai masalah lain, seperti mempersoalkan wewenang KPK sebagai penyidik. Hal ini bukan lagi berkenaan dengan proses, tetapi bersifat substantif, sehingga tidak semestinya menjadi *ratio dicendi* putusan praperadilan tersebut. Begitu pula pertimbangan yang sudah memasuki pokok perkara seperti menyatakan pemohon tidak terbukti korupsi. Pokok perkara adalah wewenang peradilan, bukan praperadilan.

Mengikuti pendekatan Prof. Komesar yang telah disebutkan di atas, telaah penegakan hukum akan meliputi: *Pertama*; hukum yang ditegakkan. *Kedua*; tata cara penegakan hukum. *Ketiga*; penegak hukum.

*Pertama*; hukum yang ditegakkan lazim disebut hukum materil (*materiélrecht*) atau hukum substantif (*substantive law*) yang meliputi kaidah hukum pidana, hukum perdata, hukum dagang, hukum administrasi, dan berbagai hukum substantif lainnya (hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis). Ada beberapa persoalan dalam penerapan hukum substantif:

1. Tidak ada kaidah hukum substantif yang sempurna yang dapat memenuhi segala kebutuhan atau tuntutan hukum untuk memecahkan

suatu peristiwa hukum konkrit. Ketidaktepatan itu meliputi hal-hal seperti: rumusan yang terlalu umum (sehingga menjadi pasal karet), tidak jelas, didapati inkonsistensi, atau kemungkinan kekosongan hukum. Keadaan ini berhadapan dengan misalnya, asas: hakim tidak boleh menolak memutus perkara dan kebebasan hakim. Dua asas ini seperti pedang bermata dua. Di satu pihak memberi peluang hakim menggali sendiri untuk menemukan hukum yang tepat. Di pihak lain, asas-asas tersebut dapat menjadi alat penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan sewenang-wenang dalam memutus perkara. Ketidaktepatan menerapkan asas-asas tersebut, apalagi disalahgunakan, akan menempatkan hakim, bukan alat menemukan keadilan tetapi menjadi alat kepentingan atau kekuasaan.

2. Kaidah hukum dibuat bukan untuk mengayomi masyarakat tetapi alat membelenggu masyarakat. Kita sering mendengar ungkapan: “hukum adalah produk politik”. Sistem politik atau kecenderungan politik yang dominan akan menentukan substansi kaidah hukum. Sistem politik otoritarian akan membuat kaidah-kaidah hukum otoritarian pula. Sekalipun dalam tatanan demokrasi, kaidah-kaidah hukum belum tentu berpihak kepada kepentingan rakyat banyak. Demokrasi atas dasar liberalisme akan berbeda dengan demokrasi atas dasar paham sosialisme. Selain ditentukan oleh kecenderungan ideologis atau kepentingan, secara politik, substansi kaidah hukum ditentukan pula oleh faktor-faktor lain seperti tuntutan globalisasi (politik dan ekonomi). Semua ini dapat menjadi beban dalam penegakan hukum untuk menjamin putusan hakim benar-benar adil dan atau bermanfaat.

*Kedua;* tata cara penegakan hukum. Hukum yang mengatur tata cara penegakan hukum ditentukan oleh subyek, dan obyek hukum, serta pertimbangan efisiensi dan efektivitas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, dikenal tata cara penegakan hukum melalui proses peradilan dan tata cara di luar pengadilan. Proses peradilan dapat pula bermacam-macam. Ada proses peradilan yang bersifat umum atau khusus. Tata cara penegakan hukum di luar pengadilan juga beraneka ragam.

*Ketiga;* penegakan hukum (lingkungan penegakan hukum) dapat

dibedakan:

1. Lingkungan jabatan (lembaga) yang menegakkan hukum. Didapati aneka ragam lingkungan penegakan hukum, seperti lingkungan jabatan peradilan, atau proses yudisial pada umumnya, lingkungan penegakan hukum didapati juga dalam lingkungan jabatan administrasi negara tingkat pusat, atau daerah, atau badan-badan khusus independen dalam lingkungan administrasi negara. Selain itu, didapati pula lingkungan jabatan untuk persoalan hukum tertentu yang dibentuk secara *ad hoc*, seperti badan-badan penegak disiplin, atau badan-badan kemasyarakatan yang oleh hukum diberi wewenang menegakkan hukum seperti badan arbitrase, atau badan-badan politik yang diberi wewenang memutus perkara hukum seperti pemakzulan Presiden dan atau Wakil Presiden.
2. Lingkungan hukum materil yang ditegakkan, seperti tata cara penegakan hukum pidana, penegakan hukum keperdataan, penegakan hukum administrasi, penegakan hukum konstitusi, penegakan hukum oleh lembaga politik, atau penegakan hukum yang timbul dari suatu proses politik (seperti sengketa pemilukada).

### **3. Hubungan Pers dan Penegakan Hukum**

Paling tidak, ada tiga aspek hubungan pers dengan penegak hukum. *Pertama*; pers sebagai obyek penegakan hukum atau yang terkena penegakan hukum. *Kedua*; pers sebagai fasilitator penegakan hukum. *Ketiga*; pers sebagai penghambat penegakan hukum.

*Pertama*; pers sebagai obyek penegakan hukum atau sebagai yang terkena penegakan hukum. Pers menjadi obyek penegakan hukum karena pers adalah subyek hukum (*rechtssubject*). Pers sebagai subyek hukum dapat mengenai *pelaku pers* (wartawan, redaktur, pemilik pers) atau *pers sebagai lembaga*. Penegakan hukum terhadap pers terjadi karena pers melakukan pelanggaran hukum (*wederrechtelijk*), melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*); yang dapat meliputi pelanggaran yang bersifat pidana, keperdataan, atau administrasi. Pelanggaran pidana dapat meliputi perbuatan seperti pencemaran nama baik, atau fitnah, atau melanggar *privacy*, *trespassing*, menyebarkan rahasia negara. Di masa penjajahan, kita mengenal sebutan. “delik pers” seperti “perbuatan

menyebarkan (rasa) permusuhan terhadap penguasa (*haatzai artikelen*).” Sebenarnya, ketentuan-ketentuan di atas berlaku pada setiap subyek hukum, tidak hanya terbatas pada pers.

Dalam kehidupan berdemokrasi, pemidanaan terhadap pers sedapat mungkin dihindari, antara lain, dengan cara membedakan antara perbuatan jurnalistik dan non jurnalistik. Cara lain, menghindarkan pers dari ancaman pidana, dilakukan melalui sarana keperdataan yaitu perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Sanksi keperdataan (perbuatan melawan hukum), adalah ganti kerugian (penggugat harus membuktikan kerugian secara materil, bukan sekedar dugaan). Dalam sistem tertentu — seperti Indonesia di masa kolonial, Orde Lama dan Orde Baru — pers dapat dikenakan sanksi administratif seperti pencabutan izin terbit (sistem *licencing*), pelarangan terbit sementara (*schorsing, bereidel*). Sanksi administratif dapat juga dilakukan sebagai pidana tambahan terhadap pidana pokok. Bersamaan dengan perkembangan penerapan demokrasi, jaminan hak atas kebebasan berekspresi (hak atas kebebasan berpendapat) yang diikuti dengan penghapusan sistem *licencing*, peniadaan pranata bereidel, sanksi administratif tidak lagi dijalankan.

*Kedua*; pers sebagai fasilitator penegakan hukum. Salah satu fungsi pers, sebagai fungsi tertua, adalah menyediakan atau menyampaikan informasi kepada publik. Salah satu informasi adalah berbagai peristiwa hukum, hubungan hukum, berbagai pelanggaran hukum yang terjadi di masyarakat (berita tentang pembunuhan, kekerasan atau penganiayaan, kecelakaan lalu lintas, korupsi, pencurian, penipuan, membangun tanpa izin, sengketa hak dan lain-lain). Tidak kalah penting, fungsi pers menyampaikan informasi kepada publik tentang proses hukum yang sedang berjalan di dalam atau di luar proses peradilan (seperti arbitrase).

*Ketiga*; pers sebagai penghambat penegakan hukum. Kita mengenal ungkapan *trial by the press* (peradilan oleh pers). Ungkapan ini menggambarkan, baik melalui pemberitaan atau rubrik opini publik, atau opini pers sendiri, pers telah memiliki pendapat hukum atau sekurang-kurangnya mendorong publik berpendapat mengenai suatu perkara yang belum diputus pihak yang berwenang (pengadilan atau di luar pengadilan). Cara-cara pemberitaan atau penyampaian opini semacam ini tidak hanya melanggar asas praduga tidak bersalah (merugikan pihak-pihak yang



“dikalahkan” cq yang diduga pelaku pidana, melanggar asas *presumption of innocence*), melainkan juga merupakan suatu bentuk menghambat proses peradilan yang adil, *fair*, dan imparisial (*obstruction of justice*), bahkan merupakan pelecehan terhadap tatanan peradilan (*contempt of court*). Lebih jauh dapat dicatat, segala bentuk yang dapat digolongkan sebagai *trial by the press*, *abstruction of justice*, atau *contempt of court*, dengan maksud mempengaruhi hakim, merupakan pelanggaran terhadap asas menjamin independensi hakim, peradilan yang *fair*, imparisial untuk memutus suatu perkara secara benar, tepat, dan adil.

Bagaimana menghindari *trial by the press*, atau menghindari pengaruh atau mencampuri kebebasan hakim memeriksa, mengadili dan memutus perkara? Indonesia tidak memiliki Undang-Undang *Contempt of Court* yang dapat menjadi dasar meniadakan pelecehan atau mencampuri kebebasan hakim (lihat, Bagir Manan, *Contempt of Court*, 2014). Satu-satunya cara adalah kepatuhan pers pada UU Pers, Kode Etik Jurnalistik, dan tradisi pers sebagai kaidah atau asas yang semata-mata bersifat *self diczpline* atau *self restraint* sebagai suatu tuntunan moral pers yang bermartabat, terhormat dan bertanggung jawab. John Locke (*Two Treatises of Civil Government*), menyatakan kebebasan seseorang dibatasi kebebasan orang lain. Kebebasan pers untuk memberitakan sesuatu dibatasi kewajiban menghormati kebebasan hakim sebagai cara melindungi pencari keadilan untuk memperoleh putusan yang tepat, benar, dan adil. Dapat pula ditambahkan, pembatasan kebebasan bertumpu juga pada tiga tungku Revolusi Perancis: *liberte*, *egalité*, dan *fraternité*. Dalam kaitan dengan *egalité*, kebebasan berarti kebebasan diantara orang yang mempunyai kedudukan yang sama (*liberty among the equals*). Dalam kaitan dengan *fraternité*, kebebasan tidak boleh mencederai persatuan, persaudaraan. Kebebasan tidak boleh mencederai harmoni.

#### **4. Kemerdekaan pers dan kekuasaan kehakiman yang merdeka (kebebasan hakim).**

Kemerdekaan (kebebasan) pers dalam masyarakat yang mendambakan demokrasi, menjunjung tinggi hak asasi, dan masyarakat yang mendambakan kemajuan, dipandang sebagai sebuah kemestian. Menurut American Press Comission:

*“Freedom of press is essential to political liberty. When man cannot freely convey their thoughts to one another, no freedom is secured, where freedom of expression exists the beginning of a free society and means of every retention of liberty are already present”.*

(Kemerdekaan pers merupakan sesuatu yang esensial untuk kebebasan politik. Ketika seseorang tidak dapat secara bebas menyampaikan pikirannya kepada orang lain, maka tidak akan ada jaminan kebebasan. Apabila ada kebebasan berekspresi, berarti suatu permulaan kehadiran suatu masyarakat bebas dan itu berarti bahwa telah ada semua hak atas kebebasan).

Sejalan dengan pernyataan di atas, Indian Press Commission menyatakan:

*“Democracy can thrive not only under the vigilant eye of its legislature, but also under the care and guidance of public opinion and the press is par excellence, the vehicle through which opinion can become articulate”.*(Demokrasi tidak hanya berkembang melalui kesigapan badan legislatif, tetapi juga melalui perawatan dan bimbingan pendapat umum dan terutama pers sebagai sarana mengartikulasikan berbagai pendapat, J .N. Pandey, ibid, hlm. 179).

Kemerdekaan pers juga penting dari segi hak asasi manusia. Pers sekaligus sebagai hak asasi dan sebagai instrumen bagi individu atau masyarakat menyalurkan hak atas kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat.

Dalam kenyataan, dapat saja terjadi hambatan terhadap kemerdekaan pers. Ada berbagai instrumen yang dapat dipergunakan menghambat kemerdekaan pers, seperti melalui peraturan perundang-undangan, tindakan administratif, bahkan menggunakan tangan hakim. Dalam kaitan dengan peradilan atau hakim, di banyak negara ada sarana *contempt of court* sebagai alat melindungi (kebebasan) hakim termasuk dari “campur tangan” pers. Bahkan pers yang berfungsi menyampaikan informasi kepada publik dalam kenyataan, paling merasakan akibat *contempt of court*. Lebih-lebih, pembatasan-pembatasan dalam *contempt of court* tidak selalu terang

benderang. Acapkali abu-abu. Tidak begitu mudah menentukan misalnya suatu pemberitaan atau siaran dilakukan dengan *good faith* (*ter goede trouw*) atau *bad faith* (*ter kwade trouw*), atau dipenuhi syarat *fairness* atau tidak, dan lain-lain. Hakim akhirnya yang akan menentukan. Tetapi karena pengadilan yang terkena atau yang dilindungi, ada semacam kemungkinan bias karena ada *conflict of interest* pada pengadilan atau hakim. Apakah mungkin ada jaminan peradilan yang *fair* dan imparisial terhadap pers yang diadili dalam perkara *contempt of court*?

Berdasarkan catatan di atas, ada satu pelajaran yang musti diperhatikan. Meskipun pers dan kekuasaan kehakiman sama-sama memerlukan kemerdekaan (kebebasan), tetapi dalam pelaksanaannya dapat berhadapan satu sama lain, karena *kepentingan* (*interest*), *tujuan akhir* (*final end*), dan *manfaat* yang hendak dicapai berbeda. Dalam negara demokrasi dan negara hukum atau negara hukum demokratik (*demokratische rechtsstaat, democracy under the rule of law*), kekuasaan kehakiman yang merdeka, hakim yang bebas dan pers yang merdeka sama-sama merupakan satu kemestian. Tetapi apabila masing-masing hanya menegakkan kemerdekaan atau kebebasannya sendiri, akan ada kemungkinan meniadakan atau merusak tujuan kemerdekaan atau kebebasan itu sendiri.

Telah lama dikenal (paling tidak, disebutkan), *pers sebagai cabang kekuasaan keempat* (*the fourth estate*) di samping cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Fungsi esensial pers sebagai cabang kekuasaan keempat adalah untuk *mengontrol dan sekaligus menjaga keseimbangan antar cabang-cabang kekuasaan yang lain*. Selain itu pers sebagai cabang kekuasaan keempat *memfungsikan secara nyata pengawasan dan kendali publik terhadap kekuasaan*. *Pers adalah perwujudan publicsouvereignty terhadap kekuasaan*. Fungsi kontrol pers meliputi mengeritik, menilai dan menyampaikan kepada publik untuk menjamin agar semua kegiatan berbagai cabang kekuasaan sesuai dengan kehendak dan harapan publik.

Di pihak lain, betapa penting kekuasaan kehakiman atau hakim yang independen, terhormat dan dihormati untuk menjamin terwujudnya keadilan. Bahkan ada penulis yang mengatakan, esensi *contempt of court* bukanlah untuk menjaga pengadilan atau hakim, melainkan menjaga keadilan (*justice*) itu sendiri. Setiap upaya mempengaruhi hakim atau

memaksa hakim, yang dipertaruhkan adalah keadilan. Karena itu betapa penting menjaga kekuasaan kehakiman yang merdeka atau hakim yang merdeka. Namun, ada beberapa persoalan yang dihadapi.

*Pertama*; dalam negara yang menjalankan demokrasi dan negara hukum, semua kekuasaan harus dapat dikontrol agar selalu berjalan sesuai dengan kehendak rakyat (tunduk pada kemauan rakyat).

*Kedua*; kekuasaan mengandung dorongan atau godaan untuk disalahgunakan bahkan sewenang-wenang (ajaran Montesquieu dan Lord Acton).

*Ketiga*; paling tidak kenyataan di negara kita, pengadilan atau hakim menjadi salah satu berita sehari-hari penyalahgunaan kekuasaan atau tidak menjalankan fungsi sesuai dengan kedudukan dan harapan publik. Apakah pranata *contempt of court* tidak akan dimanfaatkan sebagai pelindung penyalahgunaan kekuasaan, perbuatan sewenang-wenang yang menghancurkan keadilan? Dengan demikian, kontrol terhadap pengadilan atau hakim, selain menjamin pelaksanaan kemerdekaan pers, juga untuk menjamin perwujudan keadilan.

Meskipun Indonesia tidak memiliki ketentuan mengenai *contempt of court*, tetapi tidak dapat diartikan pers dapat memberitakan atau menyiarkan mengenai pengadilan tanpa batas termasuk melecehkan peradilan atau hakim. Walaupun tidak ada undang-undang *contempt of court*, pers tidak dapat (tidak diperbolehkan) memberitakan, menyiarkan, apalagi melecehkan (meremehkan) pengadilan atau hakim (supra): *Pertama*; pers terikat pada Kode Etik Jurnalistik (KEJ). Menurut KEJ, wartawan (pers) tidak membuat berita yang menghakimi, tidak menyiarkan korban kejahatan kesusilaan, tidak menyebutkan identitas anak yang menjadi pelaku kejahatan. Semestinya, wartawan (pers) tidak dibenarkan memberitakan atau menyiarkan penyelidikan dan penyidikan. Pada tingkat penyelidikan dan penyidikan, wartawan tidak dibenarkan menulis nama lengkap terperiksa atau identitas lain yang akan menjadi informasi untuk mengenali yang bersangkutan. Juga, semestinya wartawan (pers) tidak boleh memberitakan atau menyiarkan wanita yang tersangkut tindakan asusila (baik sebagai korban atau pelaku), dan perkara rumah tangga (*domestic cases*).

*Kedua*; wartawan (pers) wajib menghormati asas-asas umum keadilan

(*general principles of justice*), kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim.

*Ketiga*, wartawan (pers) dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang diatur hukum pidana seperti pelanggaran privasi (*privacy*), perbuatan tidak menyenangkan atau fitnah, dan lain-lain.

Tidak jarang terjadi, pemberitaan atau siaran pers yang melanggar prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman, kebebasan hakim, tata cara pemberitaan atau penyiaran, termasuk pelecehan terhadap badan peradilan (hakim), terjadi karena: *Pertama*; akibat persaingan tidak sehat antar pers. Masing-masing berusaha seolah-olah memuat berita atau siaran “eksklusif” untuk menarik perhatian pembaca atau pemirsa. *Kedua*; tuntutan kecepatan menyampaikan informasi kepada publik sehingga kurang memperhatikan prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah jurnalistik yang baku dan benar. *Ketiga*; ketidaktahuan pers mengenai ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di lingkungan badan peradilan dan ketentuan hukum pada umumnya. *Keempat*; kegiatan pers, termasuk di lingkungan peradilan dijalankan oleh orang-orang yang sekedar menggunakan pers untuk kepentingan yang tidak layak bahkan melanggar hukum dikenal sebutan: “pers abal-abal”. *Kelima*; putusan hakim dipersoalkan publik.

## 5. Penutup

Bukanlah suatu kearifan, apabila ada gagasan, pikiran untuk menentukan suatu bentuk cara paksa tertentu untuk meniadakan hubungan tarik menarik antara kemerdekaan pers dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim.

Dalam tatanan demokratis, tarik-menarik atau tarik ulur suatu keadaan atau gejala, merupakan bagian tak terpisahkan dari konsekuensi kebebasan. Tarik-menarik merupakan salah satu cara menemukan kebenaran atau sesuatu yang lebih benar, sepanjang dilakukan secara terbuka, bebas, atas dasar prinsip-prinsip persamaan. Biarlah publik menjadi penguji akhir bagi setiap bentuk tarik-menarik tersebut. \*



# Pers Menerapkan Asas Praduga Tidak Bersalah

*“Ketahuilah segala yang anda beritakan, tetapi anda tidak harus selalu memberitakan semua yang diketahui”.*

## 1. Pendahuluan

Beberapa waktu yang lalu, Sekjen Partai Demokrat (Pak Ibas), melalui keterangan pers, memajukan tujuh pertanyaan kepada Presiden Jokowi. Pertanyaan itu, antara lain, meminta Presiden Jokowi menyampaikan secara terbuka mengenai penyusunan kabinet cq. penunjukan para menteri. Siapa saja yang berperan dalam penyusunan kabinet Jokowi-JK?

Secara normatif, cq. konstitusional, Pak Ibas pasti mafhum, tidak ada kewajiban hukum Presiden Jokowi memberitahukan cara-cara yang ditempuh dalam membentuk kabinet. Membentuk kabinet secara normatif adalah *exclusive constitutional power* Presiden. Dalam bahasa harian, kita sebut hak prerogatif Presiden. Hak yang secara politik dan hukum tidak dapat diganggu gugat. Secara non-normatif, dalam berbagai kesempatan, Presiden Jokowi telah menjelaskan tata cara yang ditempuh dan syarat-syarat seorang ditunjuk sebagai menteri, seperti harus bersih dari dugaan korupsi atau penyalahgunaan wewenang pada umumnya. Salah satu cara yang ditempuh adalah berkonsultasi dan meminta pendapat KPK. Kalau demikian, apa yang dikehendaki Pak Ibas? Pak Ibas bermaksud membuat kesan, Presiden Jokowi tidak berpegang teguh pada hak konstitusional (lazim disebut hak prerogatif) yang melekat-mempribadi pada Presiden. Presiden Jokowi tidak kuasa mengalah mengakomodasi kehendak bahkan tekanan berbagai pihak.

Dimanapun di dunia ini, suatu pemerintahan demokratis yang berharap mendapat dukungan luas secara politik atau sosial, tidak mungkin melepaskan sama sekali keinginan di sekitarnya. Dalam hal Kabinet Kerja Jokowi-JK: “Siapa yang berpengaruh, menekan, bahkan turut serta menentukan susunan kabinet?” Paling tidak, ada lima kekuatan yang menentukan para menteri Kabinet Kerja Jokowi-JK. *Pertama*; kehendak Presiden Jokowi dan Wakil Presiden JK. Sangat wajar ada yang dibawa

Jokowi. Ada yang dibawa JK. Ada yang mudah disepakati. Ada yang memerlukan tarik menarik. *Kedua*; kehendak partai-partai pendukung. Seperti pernah diucapkan Ketua Umum PDIP, Jokowi adalah “petugas partai”, pasti kehendak PDIP cq. Ibu Ketua Umum merupakan hal yang sulit untuk ditolak. Demikian pula Partai Nasdem, PKB, Hanura. Partai-partai pendukung tersebut mungkin lebih longgar mendesak dibanding tekanan partai Jokowi sendiri yaitu sekedar menyampaikan sejumlah calon yang akan dipilih Jokowi-JK. *Ketiga*; kehendak KPK. Sejak dini KPK telah menyampaikan “peringatan” kepada Presiden dan Wakil Presiden Terpilih agar tidak menunjuk orang yang ada indikasi korupsi. Peringatan ini mendapat saluran, karena Presiden Terpilih Jokowi, atas kemauan sendiri meminta KPK memeriksa calon-calon potensial. KPK menyusun tiga kriteria: *tanpa catatan, catatan kuning, dan catatan merah*. Keterlibatan KPK mendapat gendang dukungan dari publik dan pers. Pers sadar atau tidak sadar menjadi “juru bicara” KPK, di samping Bapak Johan Budi. Tentu saja, semua atas dasar niat baik. Tetapi tanpa memperhatikan asas-asas, dan kaidah umum, niat baik dapat menghalalkan segala cara yang dapat mengurangi hak-hak dan kehormatan orang perorangan. Sebagai suatu bentuk tekanan kepada Preisden terpilih, Ketua KPK menyatakan: kuning artinya akan ditangkap tiga tahun lagi. Merah artinya akan ditangkap dua tahun lagi. *Keempat*; kehendak Tim Transisi yang dipimpin Ibu Rini Sumarno. Tim Transisi yang telah bekerja mati-matian, tentu berhak untuk duduk atau mendudukkan orang-orang yang sepikiran. *Kelima*; para relawan. Berbagai peringatan para relawan yang sudah bergiat memenangkan Jokowi-JK tidak layak dilupakan begitu saja.

Begitu banyak pihak yang merasa “berhak” duduk atau didudukkan sebagai anggota kabinet Jokowi-JK, dipastikan menimbulkan berbagai *ketegangan, kegalauan, tuntutan, dan berbagai berkompromi*. Kita mendengar, sampai jam-jam terakhir sebelum pengumuman masih ada perubahan, antara lain, karena masukan baru dari KPK.

## **2. Pengertian: “asas praduga tidak bersalah”**

Praduga tidak bersalah merupakan terjemahan: *presumption of innocence*, adalah asas pidanaan yang menjadi salah satu tiang utama menjamin orang terhindar dari anggapan telah bersalah bahkan telah



dipidana sebelum majelis hakim menetapkan putusan. Hanya putusan hakim yang dapat menentukan seseorang telah bersalah atau tidak bersalah.

Asas ini ditopang beberapa asas lain yaitu: *Pertama*; asas tidak ada pemidanaan tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*). Kesalahan adalah perbuatan atau tidak berbuat yang melanggar hukum. Tidak berbuat dapat termasuk melakukan kesalahan melanggar hukum, karena tidak berbuat seseorang melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya. *Kedua*; asas “tidak ada perbuatan pidana, kecuali yang diatur undang-undang atau berdasarkan undang-undang”. Orang tidak dapat dipidana karena semata-mata melanggar kebiasaan atau moral. Asas ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah hakim menjatuhkan pidana secara sewenang-wenang. Kehadiran dua asas ini tidak serta merta pemidanaan dapat dijatuhkan. Untuk dipidana, suatu kesalahan harus dibuktikan berdasarkan fakta-fakta menurut hukum yang diketemukan dalam suatu sidang pengadilan yang terbuka untuk umum, dilakukan secara *fair* dan imparisial. Hanya majelis hakim yang dapat menyatakan seseorang bersalah telah melakukan kesalahan karena melanggar ketentuan pidana tertentu dan hanya hakim pula yang berkuasa menjatuhkan pidana. Selama belum ada putusan hakim yang menetapkan kesalahan melanggar suatu ketentuan pidana, seseorang harus dianggap tidak bersalah. Inilah makna asas “praduga tidak bersalah” atau “*presumption of innocence*”. Syarat lain pemidanaan yaitu pelaku harus dapat dipertanggungjawabkan. Anak di bawah umur tertentu, misalnya di bawah umur delapan tahun, sama sekali tidak dapat diminta pertanggungjawaban pidana. Begitu pula orang gila, tidak dapat diminta pertanggungjawaban pidana.

### **3. Mengapa ada “asas praduga tidak bersalah”**

Ada beberapa alasan kehadiran asas praduga tidak bersalah.

*Pertama*; pidana menyangkut hak asasi yang paling dasar yaitu hak atas kebebasan (*the right of freedom*), hak hidup (*the right to life*), dan hak memiliki suatu benda (*the right of property*). Ketika dijatuhi pidana badan (sementara atau seumur hidup) berarti hakim mencabut hak atas kebebasan. Pidana mati berarti mencabut hak untuk hidup. Begitu pula pidana perampasan barang berarti mencabut hak atas kepemilikan.

*Kedua*; sebagai cara membatasi kekuasaan hakim. Pemidanaan hanya

dan semata-mata atas dasar bukti yang cukup yang diuji di depan sidang pengadilan yang terbuka, jujur dan tidak berpihak, serta semata-mata atas dasar aturan hukum yang didakwakan penuntut umum. Asas praduga tidak bersalah merupakan salah satu unsur prinsip negara hukum seperti asas: semua tindakan negara atau atas nama negara, harus menurut atau berdasarkan hukum substantif dan prosedural.

#### 4. Asas “praduga tidak bersalah” sebagai asas universal

Tidak ada deklarasi internasional dan konvensi internasional yang tidak memuat asas praduga tidak bersalah. Mengapa? Asas praduga tidak bersalah merupakan salah satu tiang asasi penegakan hukum dalam negara hukum. Ada beberapa wujud asas praduga tidak bersalah. *Pertama*; seseorang hanya dapat didakwa atau disidang atas dasar ketentuan hukum pidana yang telah ada sebelum dakwaan atau pidana dijatuhkan. Asas ini dikenal dengan sebutan: *nullum delictum nula poena praevia sine lege*. Sesuatu asas yang diciptakan oleh Feurbach. *Kedua*; seseorang hanya dapat dipidana atas dasar kesalahan yang dapat dipidana: *geen straf zonder schuld*. *Ketiga*; kesalahan wajib dibuktikan dalam satu pengadilan yang terbuka untuk umum, jujur (*fair*), dapat dipercaya, dan tidak berpihak (*imparsial*). *Keempat*; terdakwa diberi kesempatan yang cukup sebagai hak yang dijamin oleh hukum untuk memajukan pembelaan, baik oleh terdakwa sendiri atau melalui pembela atau penasehat hukum (*advocat*). Bahkan hak didampingi penasehat hukum telah ada sejak pemeriksaan untuk kepentingan penyelidikan (*oorsprong*) dan penyidikan (*nasporing*). Kehadiran penasehat hukum sangat penting untuk menghindari tersangka atau terdakwa memberi keterangan yang dapat memberatkan diri sendiri (asas *self incrimination*). Seseorang tidak boleh menjadi hakim, apalagi mempidana diri sendiri (*can not be a judge for his/her own case*). Pengadilan Amerika Serikat pernah membebaskan seseorang karena, tanpa suatu tekanan (paksa) mengaku membunuh dan menguburkan seorang anak perempuan. Pembebasan ini semata-mata karena pengakuan yang memberatkan dirinya di hadapan polisi tanpa didampingi penasehat hukum. Tanpa didampingi penasehat hukum merupakan pelanggaran atas asas yang melarang memberi keterangan yang memberatkan dirinya sendiri. Kekhawatiran melanggar asas larangan *self incrimination* di Amerika

Serikat, ketika seseorang ditangkap, polisi *wajib* mengatakan: “Saudara berhak diam, karena setiap keterangan atau pernyataan dapat memberatkan saudara”. Di Indonesia, dalam persidangan, hakim atau ketua majelis akan mengajukan pertanyaan awal: “Apakah Saudara terdakwa sehat untuk mengikuti persidangan ini?”

## 5. Catatan “kuning” dan “merah” calon-calon menteri pemerintahan Jokowi-JK

Tentu harus dihargai etiket baik Presiden Jokowi-JK untuk membentuk pemerintahan yang bersih dari segala noda. Calon-calon menteri harus benar-benar bersih dari “prasangka” atau “ praduga” telah atau pernah melakukan penyalahgunaan kekuasaan, menggunakan kekuasaan kurang wajar (*unproper*), apalagi ada dugaan korupsi (yang merugikan negara).

Selain melakukan penelusuran sendiri, melalui tim transisi, melalui partai politik pendukung, Presiden Terpilih Jokowi menyerahkan kepada KPK daftar nama-nama potensial yang akan diangkat sebagai menteri untuk diperiksa dan teliti rekam jejak mereka. *Pucuk dicinta ulam tiba*. Sebelumnya, hampir semua anggota KPK membuat pernyataan terbuka, agar Presiden Terpilih Jokowi tidak memasukkan orang-orang yang ada indikasi korupsi. Ketua KPK Abraham Samad, secara terbuka menyatakan mempunyai catatan lengkap orang-orang yang berindikasi tidak bersih alias korupsi. Pandangan dan pernyataan KPK sangat berpengaruh kepada publik termasuk pers atau media. Pers dengan gencar mengingatkan Presiden Terpilih Jokowi agar benar-benar memperhatikan pandangan dan pernyataan KPK.

Bagi mereka yang menurut KPK ada indikasi tidak bersih (ada indikasi korupsi), diberi dua kriteria “kuning” dan “merah”. Lagi-lagi menurut Ketua KPK, mereka yang diberi tanda merah, akan ditangkap paling lama dua tahun lagi. Tanda kuning akan ditangkap sekitar tiga tahun. Seandainya orang-orang ini diangkat menjadi menteri, berarti akan ditangkap dalam masa jabatan sebagai menteri. Sejarah berulang. Sejumlah menteri pemerintahan SBY, dijadikan tersangka, ditahan, diadili, dan dipidana karena telah merugikan keuangan negara yang semata-mata diartikan sebagai korupsi.

Bagaimana hubungan sebutan “kuning” dan “merah” itu dengan

praduga tidak bersalah? Meskipun KPK tidak pernah menyebut “calon-calon” yang bermerek kuning atau merah, tetapi berbagai nama potensial yang kemungkinan diangkat menjadi menteri beredar luas di berbagai media. Selain ikut menyebarkan persyaratan KPK, media juga acap kali menyebutkan catatan-catatan pinggir nama-nama yang beredar tersebut, baik berkaitan dengan korupsi, pelanggaran hak asasi, dan lain-lain. Dalam suasana sosial yang serba berprasangka, hal tersebut telah membentuk opini publik praduga bersalah (*presumption of guilty*) mereka yang disebut-sebut sebagai calon potensial menteri. Dalam tatanan sosial dan budaya yang bersifat ekstensif, praduga bersalah tersebut telah menyeret keluarga ikut dipermalukan dan direndahkan di hadapan publik.

Sepanjang diperlukan untuk memaksimalkan susunan pemerintahan yang bersih, “bantuan” KPK dapat sangat berarti. Namun, semestinya hal itu tidak menjadi kerangkeng hak-hak konstitusional Presiden yang dalam ungkapan umum disebut hak prerogatif. Pendapat KPK tidak lagi sekedar “nasihat” atau “pertimbangan”, tetapi terkesan menjadi sesuatu yang normatif dan harus dituruti, apalagi sampai-sampai mengesampingkan asas praduga tidak bersalah.

Apakah “bantuan” KPK yang dianggap sangat perlu dapat dilakukan dengan cara-cara menghindari publisitas kepada publik. Namun begitulah yang terjadi. Pak Jokowi sebagai Presiden Terpilih mengumumkan sendiri kepada publik permintaan agar KPK melakukan peran pemeriksaan. KPK sendiri—baik melalui Ketua, Wakil-Wakil Ketua, dan juru bicara—mengumumkan secara terbuka hasil pemeriksaan (tanpa catatan, catatan kuning, dan catatan merah dengan segala maknanya). Genderang ini makin nyaring ketika para pengamat berlomba-lomba memberi atau diminta pendapat. *Pers adalah tempat nyaring hingar bingar tersebut. Bagi pers, catatan KPK merupakan berita yang sangat penting untuk dikabarkan kepada publik.*

Pertanyaannya: “Apakah berbagai pihak, termasuk pers (walaupun hanya sebagai penyampai berita atau pendapat), tidak lagi menganggap perlu kehadiran asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) yang merupakan salah satu tiang negara hukum.

Perlu diketahui, terutama oleh pers, praduga tidak bersalah belum berakhir ketika seseorang telah terbukti melakukan suatu perbuatan yang

memenuhi semua unsur pidana. Meskipun seseorang telah melakukan perbuatan yang memenuhi semua unsur pembunuhan (KUHPid, Pasal 338), belum berarti pasti dipidana. Untuk dipidana harus dibuktikan juga ada (atau tidak ada kesalahan). Seseorang yang menyebabkan orang lain atau membunuh karena membela diri atau suatu *duel*, sehingga dianggap tidak bersalah, akan dilepaskan dari segala tuntutan. Inilah makna asas “tidak ada pidana tanpa kesalahan” (*geen stafzonder schuld*).

Seorang calon menteri yang tidak diangkat, akan tercemar karena—walupun tidak disebut dalam kategori kuning atau merah—seakan-akan ada dugaan karena ada dalam salah satu kategori tersebut. Bukan saja calon yang dicemarkan, tetapi istri dan anak-anak akan merasakan kepedihan itu.

Semangat membentuk pemerintahan yang bersih, mengikis habis korupsi harus didukung. Namun, tidak berarti membenarkan segala cara, tidak perlu menghormati asas-asas hukum, tidak perlu menjunjung tinggi kehormatan orang lain. Pers selalu mengumandangkan: “kebebasan atau kemerdekaan pers adalah hak asasi”. Tetapi, yang acap kali dilupakan, bahwa orang lain juga mempunyai hak asasi yang harus dihormati dan dilindungi. Mencemarkan orang lain, merendahkan martabat orang lain, melakukan *trial by the press* sekali-kali bukan wujud kemerdekaan atau kebebasan, melainkan suatu bentuk anarki pers. Segala bentuk anarki akan menuju pada tirani. Sampai pada tingkat tertentu, pers akan dimakan oleh anarki kebebasan yang dilakukannya sendiri. Kebebasan atau kemerdekaan pers mestinya menjadi tempat menemukan nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai saling menghormati, dan nilai-nilai persamaan. Di situlah kebebasan.\*



# Pembatasan Kemerdekaan Pers

## 1. Pembukaan

Sebelum memasuki substansi, perlu klarifikasi beberapa hal:

*Pertama*; sebutan “kemerdekaan pers”, bukan “kebebasan pers”. Dalam tulisan maupun pembicaraan, dua sebutan tersebut dipergunakan silih berganti (*interchangeable*). Kemerdekaan tidak lain dari kebebasan. Begitu pula sebaliknya. Sebutan “kemerdekaan pers” yang bersandingan dengan sebutan “*freedom of press*”, lebih lazim dikenal publik daripada sebutan “kebebasan pers”, apalagi kalau sebutan itu disandingkan dengan “*liberty of the press*” atau “*press liberty*”. Selain itu, secara normatif, UU No. 40 Tahun 1999 menggunakan sebutan “kemerdekaan pers”.

Dalam khazanah bahasa Indonesia, tidak pernah dibedakan antara sebutan kemerdekaan dan kebebasan, kecuali kalau dikaitkan dengan bahasa asing: kemerdekaan, bersanding dengan *freedom*, kebebasan, bersanding dengan *liberty* (Perancis: *liberté*).

John Locke (Two Treatises of Civil Government) menggunakan ungkapan “liberty” (*liberty and equality*). Semboyan revolusi Perancis menggunakan sebutan: “*liberté, égalité, fraternité*” (*kebebasan, persamaan, persaudaraan*). Ada juga “keruwetan” lain, yaitu membedakan antara: “*equality*” (*equality before the law*: Dicey) dengan “*equality*”. Dalam bahasa Indonesia sama-sama diterjemahkan: “persamaan”. Seandainya saya kompeten (dalam hal ini, tidak), sebutan “*equality*” bertalian dengan “perlakuan” (perlakuan yang sama), misalnya: “persamaan di depan hukum” (*equality before the law*). Sedangkan “*equality*” atau “*égalité*”, bertalian dengan “sikap” (duduk sama rendah berdiri sama tinggi).

Kedua; sebutan “pers”. Sebutan ini berasal dari bahasa Belanda “pers”. Dalam bahasa Inggris disebut “*press*” (*freedom of press*). Secara harfiah, artinya—antara lain: mesin cetak atau alat percetakan. Disebut pers karena sebagai media yang dicetak. Kita mengenal sebutan “pers delict” (delik pers). Pada saat ini sebutan pers tidak lagi terbatas pada media yang dicetak, melainkan semua media informasi publik yang memenuhi syarat-syarat jurnalistik, c.q. Kode Etik Jurnalistik dan berbagai standar jurnalistik yang diatur secara hukum atau “*manual practises of press*”. Sekarang, sebutan “media” makin mengedepan. Buku-buku baru di bidang pers, lebih tertarik

menggunakan sebutan “media” (*Media Law, Ethics and Media, Privacy and Media*, dan lain-lain). Ada juga buku-buku yang tetap menggunakan sebutan pers atau *press* (*When the Press Fails, Attacks on the Press*). Pada saat ini, di Indonesia, lebih jamak menggunakan sebutan “media sosial”, bukan “pers sosial”. Selain alasan normatif (UU No. 40 Tahun 1999), penggunaan sebutan “pers” telah menjadi bahasa yang sangat dikenal publik, sedangkan penggunaan sebutan “media” masih dapat menimbulkan kerancuan seperti “media tanaman”.

## 2. Dasar-dasar kemerdekaan pers.

Ada dua dasar utama kemerdekaan pers. *Pertama*; paham demokrasi atau paham kedaulatan rakyat. Salah satu esensi atau ukuran kehadiran demokrasi adalah “kebebasan” (*liberty*). Kebebasan akan melahirkan kemerdekaan (*freedom*), termasuk kemerdekaan pers. Tanpa kemerdekaan pers, tidak akan ada demokrasi atau hanya demokrasi semu (*verkapte democratie, shadow democracy*). Dalam tatanan yang tidak demokratis, seperti feodalisme atau otoritarianisme atau bentuk-bentuk lain yang tidak demokratis, tidak akan ada kebebasan publik. Pers atau media akan berfungsi sebagai sarana kepentingan kekuasaan atau sekurang-kurangnya tidak menjadi sarana kepentingan publik. Sebagai alat kekuasaan, pers atau media adalah sekedar alat propaganda kekuasaan, bukan media publik. *Kedua*; paham hak asasi. Dalam perkembangan, paham hak asasi senantiasa dilekatkan pada demokrasi. Hak asasi merupakan salah satu unsur kehadiran demokrasi. Hak atas kebebasan (*liberté*), hak atas persamaan (*egalité*), dan hak atas peri kehidupan yang harmonis dan tenteram (*fraternité*), adalah hak asasi yang sekaligus merupakan dasar demokrasi. Namun secara doktriner, paham hak asasi dan paham demokrasi bersumber dari ajaran yang berbeda. Demokrasi bertalian dengan pemegang dan tata cara mengelola kekuasaan (dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat – *from the people, by the people, for the people*). Hak asasi bertalian dengan syarat-syarat eksistensi manusia (individual atau bersama). Seperti diajarkan oleh John Locke, dasar asasi eksistensi manusia adalah kebebasan (*men are created free*, begitu disebut dalam *Declaration of Independence Amerika, 1776*). Kebebasan memerlukan persamaan. Bung Hatta (Demokrasi Kita) menyebutkan, bukanlah ada kebebasan tanpa persamaan (*egalité*), seperti



persamaan kesempatan (*equal opportunity*), persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Dalam kaitan dengan hak asasi, pers sekaligus merupakan hak asasi (pers sebagai hak asasi), dan pers sebagai sarana mewujudkan hak asasi. Sebagai hak asasi, pers adalah subyek hak-hak asasi, seperti hak berpendapat, termasuk hak berbeda pendapat (*the right to dissent*), hak ekspresi. Sebagai sarana, pers adalah penyalur hak asasi publik atau individu.

### **3. Aneka ragam sumber hak kemerdekaan pers.**

Ada bermacam-macam sumber hak atas kemerdekaan pers (*the right of freedom of press*). Dalam bahasa hukum, hak adalah sesuatu yang dapat (boleh) dinikmati. Selain itu, hak adalah sesuatu yang harus dihormati dan dipertahankan terhadap pihak tertentu (hak subyektif) atau terhadap setiap orang (hak obyektif). Di sini berlaku ada asas: "*ubi ius ibi remedium*". Menikmati bukan saja dalam arti memperoleh manfaat, tetapi kebebasan menentukan hubungan dengan obyek sesuatu hak. Misalnya, pengakuan atas pranata hak memilih, selain hak menikmati hak milik, termasuk juga, misalnya hak untuk mengasingkan (menjual, menghibahkan), bahkan menghapus hak milik tertentu (*demolish*) sepanjang tidak bertentangan dengan atau merugikan orang lain atau bertentangan dengan ketertiban umum.

Perlu dicatat, hak atas kemerdekaan pers dapat dibedakan dengan hak-hak yang bersifat eksklusif (*exclusive rights*), dan yang tidak eksklusif (*non exclusive rights*). Hak eksklusif adalah hak yang hanya melekat atau dilekatkan pada pers seperti *hak tolak* memberitahukan sumber berita. Hak non eksklusif adalah hak-hak yang melekat juga pada subyek-subyek lain.

Di bawah ini akan dicatat hak-hak non eksklusif yang juga harus ada pada pers yaitu:

1. Hak atas kemerdekaan berekspresi (*the right to freedom of expression*).
2. Hak atas kemerdekaan informasi (*the right to freedom of information*).
3. Hak atas kemerdekaan berpendapat (*the right to freedom of opinion*).
4. Hak atas kemerdekaan berkomunikasi (*the right to freedom of*

*communication*).

5. Hak atas kemerdekaan melakukan kontrol (*the right to freedom of control*).

### **(1) Hak atas kemerdekaan berekspresi.**

Dalam makna yang luas, hak atas kemerdekaan berekspresi mencakup hak-hak seperti kemerdekaan pers, kemerdekaan berpikir (*freedom of thought*), kemerdekaan berpendapat, kemerdekaan memilih keyakinan (*freedom of religion*), kemerdekaan berseni (mencipta atau melakukan suatu seni), kemerdekaan melakukan penyelidikan (*freedom of research*). Pada pers juga melekat hak atas kemerdekaan berekspresi. Sebagai bagian atau salah satu jenis hak atas kemerdekaan berekspresi, kemerdekaan pers bertalian erat dengan hak atas kemerdekaan berpikir, berpendapat, penyelidikan (*press investigation*) dan lain-lain.

### **(2) Hak atas kemerdekaan informasi.**

Ada dua makna kemerdekaan pers atas informasi. *Pertama*; hak memperoleh, menyebarkan, mengolah, atau menahan informasi. *Kedua*; pers sebagai sarana lalu lintas informasi publik (*the free market of exchange of information*). Kemerdekaan tukar menukar informasi sangat penting untuk mendorong dialog, membangun harmoni dan kemajuan.

### **(3) Hak atas kemerdekaan berpendapat.**

Telah dikemukakan, hak atas kemerdekaan berpendapat dapat juga sebagai suatu wujud hak atas kemerdekaan berekspresi. Sengaja diberi tempat tersendiri, untuk menekankan betapa penting hak atas kemerdekaan berpendapat. Ketika rapat-rapat menyusun UUD 1945 (Sidang BPUPKI), Bung Hatta sangat gigih meminta agar hak atas kemerdekaan berpendapat dan mengeluarkan pikiran (dan hak berapat dan berkumpul), dimasukkan dalam UUD. Beliau berpendapat, hak berapat dan berkumpul, hak mengeluarkan pendapat dan pikiran bersifat universal. Karena itu tidak perlu dikaitkan dengan liberalisme-individualisme.

Esensi hak atas kemerdekaan berpendapat adalah *exchange of ideas* dan pers merupakan forum bagi *free market of ideas*. Memang, pertukaran pendapat atau pikiran dapat juga melalui cara-cara lain, misalnya buku-buku, diskusi terbuka atau permusyawaratan. Tetapi, sarana-sarana yang disebut terakhir berjangkauan terbatas dan tidak sehari-hari. Melalui pers dimungkinkan pertukaran pikiran sehari-hari (*daily exchange of ideas*)

dengan penyebaran yang luas. Pers sebagai forum, tidak hanya terbatas sebagai penyalur pendapat. Pers juga merupakan sumber ide, mengarahkan dan membentuk pendapat yang memberi manfaat kepada publik.

#### **(4) Hak atas kemerdekaan berkomunikasi.**

Dalam makna tradisional, hak berkomunikasi adalah hak atas kemerdekaan berbicara secara lisan, tulisan, atau menggunakan tanda-tanda atau gerak tertentu. Dengan perkembangan teknologi, hak berbicara dapat dilakukan menggunakan sarana atau media seperti pers. Hak berbicara (untuk menyampaikan pikiran, pendapat atau pembicaraan biasa), yang dilakukan melalui media komunikasi merupakan esensi hak atas kebebasan berkomunikasi. Setiap bentuk hambatan menggunakan sarana komunikasi merupakan pelanggaran terhadap hak atas kemerdekaan berkomunikasi. Pers merupakan salah satu media komunikasi. Meniadakan atau menghambat kemerdekaan pers adalah pelanggaran hak atas kemerdekaan berkomunikasi.

#### **(5) Hak atas kemerdekaan melakukan kontrol.**

Kontrol adalah subsistem dari tatanan pemerintahan yang bertanggung jawab. Pemerintahan yang bertanggung jawab merupakan salah satu ciri demokrasi. Dalam demokrasi, pertanggungjawaban dilakukan dan diberikan kepada rakyat. Tanpa kontrol tidak ada pertanggungjawaban. Tidak bertanggung jawab memberi peluang kekuasaan sewenang-wenang. Kontrol adalah sarana mencegah kekuasaan sewenang-wenang. Pers sebagai sarana publik melakukan kontrol agar kekuasaan tidak sewenang-wenang. Kontrol pers adalah kontrol publik.

### **4. Pembatasan hak kemerdekaan pers.**

Dalam tatanan yang teratur, seperti demokrasi, tidak ada kemerdekaan atau kebebasan yang tidak terbatas. Demikian pula kemerdekaan pers. Pembatasan kemerdekaan pers dapat dibedakan antara kebebasan yang bersumber dari lingkungan pers sendiri (*self sensorship*), dan yang dari luar lingkungan pers yang bersumber dari kekuasaan publik (*public authority*).

Pembatasan dari dalam lingkungan pers sendiri adalah pembatasan yang bersifat *self restraint* atau *self censorship*, baik atas dasar kode etik atau UU Pers.

Pembatasan yang bersumber dari kekuasaan publik mencakup:

1. Pembatasan atas dasar ketertiban umum (*public order*).
2. Pembatasan atas dasar keamanan nasional (*national security*).
3. Pembatasan untuk menjamin harmoni politik dan sosial.
4. Pembatasan atas dasar kewajiban menghormati privasi (*privacy*).
5. Pembatasan atas dasar ketentuan pidana, ketentuan perdata, dan ketentuan hukum administrasi, atau hukum lainnya.

### **(1) Pembatasan atas dasar ketertiban umum.**

Ketertiban umum (*public order*) didapati dalam semua sistem hukum sebagai dasar membatasi hak atau perbuatan. Atas alasan ketertiban umum, penguasa dibenarkan melakukan tindakan preventif atau represif yang bersifat pembatasan. Sayangnya, tidak ada satu pengertian baku mengenai isi, bentuk, dan tata cara membuat keputusan atau tindakan atas dasar ketertiban umum. Memang ada ketentuan-ketentuan yang dibuat atas dasar pertimbangan ketertiban umum. Pada dasarnya, setiap ketentuan yang mengatur suatu persyaratan (misalnya syarat menjadi Anggota Dewan Pers), didasari pertimbangan ketertiban umum, perizinan yang disertai syarat-syarat tertentu, dibuat atas dasar pertimbangan ketertiban umum. Namun pada umumnya berbagai tindakan atas dasar pertimbangan ketertiban umum merupakan suatu diskresi. Walaupun diskresi diperlukan (*necessary*), tetapi mudah menjadi tindakan subyektif dan sewenang-wenang. Dengan demikian, kalau tidak berhati-hati dan dipertalikan dengan asas-asas lain (seperti kehati-hatian, asas tujuan yang benar menurut hukum), dasar ketertiban umum dapat menjadi alat perbuatan sewenang-wenang. Pers yang merdeka harus dengan sungguh-sungguh memperhatikan ketertiban umum sebagai dasar pembatasan, agar tidak menjadi ranjau bagi dirinya sendiri.

### **(2) Pembatasan atas dasar keamanan nasional (*national security*).**

Keamanan nasional (seluruh atau sebagian wilayah) berkaitan dengan ancaman atas ketenteraman, kenyamanan, keutuhan bangsa, atau keutuhan wilayah negara. Contoh-contoh yang bertalian dengan keamanan nasional adalah rahasia negara, rahasia militer.

Bagaimana agar pembatasan-pembatasan tersebut tidak menjadi alat menyalahgunakan kekuasaan (*misuse of power*), digunakan secara

berlebihan (*deterrement de pouvoir*), atau dilaksanakan secara sewenang-wenang (*arbitrary*). Keadaan sebagai dasar pembatasan, dapat menjadi instrumen mengontrol pers, seperti sensor (preventif dan represif), breidel, atau larangan beredar.

Apakah hal itu mungkin? Sangat mungkin, lebih-lebih apabila penerapannya dimungkinkan menggunakan diskresi. Bagaimana cara melakukan penjegalan atau perlawanan hukum (*legal action*) apabila atas nama pembatasan-pembatasan itu mengancam hal-hal seperti kemerdekaan pers, kemerdekaan berpendapat, kemerdekaan berekspresi, dan lain-lain. Ada beberapa landasan sebagai pembenaran pelaksanaan pembatasan:

*Pertama*; asas negara hukum. Salah satu batu patokan (*corner stone*) ajaran negara hukum yaitu: “semua tindakan harus berdasarkan atas hukum” (*based on law*). Maksudnya: (1) Pelaku tindakan harus mempunyai wewenang (*legal authority*). (2) Obyek yang menjadi sasaran tindakan juga harus ditentukan oleh hukum. (3) Tata cara bertindak diatur dan dijalankan sesuai hukum. Dengan demikian, setiap perbatasan harus disertai aturan hukum yang mengatur wewenang, obyek, dan tata cara melakukan tindakan. Perlu ditambahkan, yang dimaksud hukum dalam negara hukum, yaitu hukum yang mencerminkan kepentingan rakyat banyak dan tidak mengandung serba membenarkan tindakan penguasa (hukum sebagai alat kekuasaan semata). Para anggota Nazi diadili, mengatakan: Tidak melanggar hukum (tidak melanggar asas negara hukum). Mereka bertindak (menyiksa dan membunuh jutaan manusia) berdasarkan hukum yang dibuat pemerintah Nazi atas perintah Fuhrer (Sang Pemimpin). Formal barangkali memang hukum, tetapi secara substantif bukan hukum, karena hukum dibuat sebagai alat kekerasan dan penindasan terhadap publik. Ajaran lain negara hukum: Rakyat (bersama-sama atau secara individual), mempunyai hak untuk melawan keputusan penguasa yang merugikan mereka, melalui pengadilan atau badan lain sebagai arbiter yang jujur dan tidak berpihak (*fair and impartial*).

*Kedua*; asas *ubi ius ibi remedium*. Setiap hak berhak atas pemulihan, terjaga dan dapat dipertahankan (*remedy*). Pemulihan dapat berupa pemulihan hak yang hilang, ganti rugi, menghentikan suatu tindakan dan lain-lain. Menghadapi kemungkinan pelanggaran hak akibat pembatasan-pembatasan, harus tersedia prosedur yang terbuka (*openness*), *fair*

(*fairness*), dan tidak berpihak (*imparsiality*). Khusus untuk pers, harus dibedakan antara pelanggaran pembatasan yang bersifat jurnalistik dan non jurnalistik.

*Ketiga*; asas tindakan tidak berlebihan (*non excessive*), rasional, dan proporsional. Tidak dibenarkan, suatu pembatasan dilaksanakan secara berlebihan, melampau batas-batas kepantasan, dan tidak proporsional. Di sini berlaku prinsip: “*sledgehammer must not be used to crack a nut*”. Janganlah menggunakan palu yang terlalu besar kalau sekedar untuk memecah satu biji kacang.

Selain pembatasan-pembatasan di atas, pers juga membatasi diri sendiri melalui kode etik jurnalistik dan *self sencorship*. Pembatasan kode etik adalah pembatasan-pembatasan dalam bentuk kewajiban memenuhi syarat-syarat jurnalistik. *Self sencorship* adalah pembatasan yang bertalian dengan *policy* redaksi mengenai kebijakan pemberitaan, pilihan pemberitaan dalam rangka mewujudkan fungsi-fungsi sosial pers, seperti menjaga harmoni sosial, dan lain-lain. Dalam keadaan tertentu, *policy* redaksi dapat berwujud melepaskan (*fettering*) kebebasan atas kemauan sendiri demi kepentingan yang lebih besar.\*

# Kebebasan Akademik dan Kebebasan Pers

## 1. Pendahuluan

Catatan-catatan di bawah ini bukan tulisan ilmiah atau berkonotasi ilmiah, melainkan semata-mata sebagai pemberi semangat kepada mahasiswa yang aktif bergiat dalam pers kampus atau pers mahasiswa.

Dalam bahasa Inggris didapati istilah: “*independence (independent), freedom, dan liberty*”. Dalam bahasa Indonesia istilah-istilah tersebut ekuivalen dengan sebutan “kemerdekaan” dan “kebebasan”. Pemakaian ini *interchangable*, sepertinya tergantung pada rasa bahasa, bukan pengertian bahasa. Kita lebih familiar dengan sebutan “kebebasan akademik”. Dalam bahasa Inggris disebut “*academic freedom*”, bukan “*academic liberty*” atau “*academic independence*”. Dalam UUD 1945 ditemukan sebutan “kemerdekaan berserikat dan berkumpul...” (Pasal 28), “... kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya...” (Pasal 29 ayat 2), “kemerdekaan pikiran (Pasal 28 dan Pasal 28 I), yang ekuivalen dengan sebutan “*freedom of union*”, “*freedom of religion*”, “*freedom of opinion*”. Dalam UUD 1945 juga dijumpai istilah “bebas dari penyiksaan” (Pasal 28 G ayat 2), “bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif” yang ekuivalen dengan sebutan “*freedom from torture*”, dan “*freedom from discrimination*”. Proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 lazim diterjemahkan: “*Declaration of independence*” mengikuti sebutan “*Declaration of Independence*” Amerika.

Dari catatan di atas, dalam bahasa Inggris sebutan “*freedom*” lazim disamakan dengan sebutan “kemerdekaan”, seperti kemerdekaan pers (*freedom of the press*), “kemerdekaan berapat dan berkumpul”. Untuk hal-hal tertentu diketemukan juga sebutan “kebebasan” seperti “kebebasan akademik atau kebebasan beragama”. Walaupun demikian, ada hakikat yang sama, antara “kemerdekaan” dalam “kemerdekaan pers” dengan “kebebasan” dalam “kebebasan akademik”. Keduanya sama-sama mengandung makna “otonomi” (*outonomous, autonomie*). Ada dua aspek yang termuat dalam otonomi. *Pertama*; kemandirian (*zelfstandigheid*) atau

*zelfbestuur, selfgovernment*, untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangga sendiri. Secara teknis ada perbedaan antara *zelfstandigheid/zelfbestuur, selfgovernment* dengan *onafhankelijkheid* atau *independency* yang lazim diterjemahkan dengan “kemerdekaan”, seperti “declaration of independence” (pernyataan kemerdekaan). *Zelfstandig/zelfbestuur* atau *selfgovernment* adalah kemandirian dalam rumah tangga suatu satuan atau institusi dalam satu lingkungan yang lebih besar, seperti antara rumah tangga daerah dengan rumah tangga negara. Otonomi daerah dan otonomi pers bermakna, mandiri dalam urusan rumah tangga daerah dan rumah tangga pers. *Kedua*; kewajiban satuan yang lebih besar (negara atau penyelenggara negara) untuk menghormati dan menjamin kemandirian setiap institusi otonomi. Setiap campur tangan dilarang kecuali menurut hukum (*by the law*) atau berdasarkan hukum (*based on law*).

## 2. Hakikat “kebebasan”

Sekedar melihat akar dan makna kemerdekaan atau kebebasan, kita catat beberapa ungkapan berikut:

*Pertama*; ungkapan John Locke tentang “state of nature”.

“...all men are naturally in, and that is, a state of perfect freedom to order their actions, and dispose of their possessions and persons, as they think... without asking leave, or depending upon the will of any other man.”

“A state also of equality, wherein all the power and jurisdiction is reciprocal, no one having more than another...”<sup>1</sup>

*Kedua*; ungkapan dalam “Declaration de l’Homme et du Citoyen” (Declaration of the Rights of Man and Citizen) Perancis, 1789.

1. Men are born and remain free and equal in rights. Social distinction can be based only upon public utility”.

---

<sup>1</sup>Peter Laslett, Locke Two Treatises of Government, hal 269; “Semua manusia secara alamiah ada dalam keadaan bebas sepenuhnya untuk melakukan perbuatan, mengasingkan harta dan dirinya, tanpa harus terlebih dahulu bertanya atau tergantung pada kehendak orang lain. Masyarakat alamiah juga ada dalam serba persamaan, semua kekuasaan dan hak yang dimiliki bersifat timbal balik dengan orang lain. Tidak seorangpun mempunyai kekuasaan dan hak lebih dari yang lain.”



2. Liberty consists in the power to do anything that does not injure others, accordingly, the exercise of the rights of each man has no limits except those that secure the enjoyment of these same rights to the other members of society. These limits can be determined only by law.<sup>2</sup>

*Ketiga*; Declaration of Independence, Amerika, 1776.

“...We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, governments are instituted among men, deriving their just powers from the consent of the governed....”<sup>3</sup>

Sekedar catatan, dalam *Four Freedom* Roosevelt, sendi “*pursuit of happiness*” disebut “*freedom from want*” (bebas dari kemiskinan).

Dari beberapa ungkapan di atas, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan:

*Pertama*; kebebasan (*liberty, freedom*) dan persamaan (*equality*) adalah anugerah Tuhan yang melekat dan tidak dapat direnggut begitu saja dari manusia.

*Kedua*; kebebasan harus disertai persamaan. Begitu pula sebaliknya, persamaan harus senantiasa disertai kebebasan. Yang satu merupakan fungsi bagi yang lain (*two sides of one coin*). Kebebasan, membuka peluang untuk

---

<sup>2</sup>Herman Finer, *The Major, Government of Modern Europe*, Appendix, A.7: “Setiap orang lahir dan tetap bebas serta mempunyai hak-hak yang sama. Perbedaan sosial hanya dibenarkan atas dasar kemaslahatan umum. Kebebasan itu berupa kemampuan untuk melakukan segala hal sepanjang tidak merugikan orang lain. Dengan demikian pemanfaatan hak-hak oleh setiap orang tidak ada batasnya, kecuali demi menjamin anggota masyarakat lainnya agar dapat juga menikmati hak-hak yang sama. Pembatasan-pembatasan hanya dapat dibatasi oleh (menurut) hukum.”

<sup>3</sup>Herold Spaeth – Edward Conrad Smith, *The Constitution of United States*, hal. 175: Setiap orang diciptakan sama oleh Sang Pencipta, dan disertai dengan hak-hak yang melekat dan tidak dapat dipisahkan dari mereka, antara lain, hak untuk hidup, kebebasan, dan sentosa. Untuk menjamin hak-hak tersebut, pemerintah tersusun oleh dan diantara orang-orang tersebut, (pemerintah tersebut) dan hanya memperoleh kekuasaan atas persetujuan dari mereka yang diperintah.

melakukan segala hal yang dikehendaki. Persamaan menuntut kewajiban menghormati kebebasan orang lain.

*Ketiga*; kebebasan senantiasa terbatas dan dapat dibatasi. Sendi persamaan mengakibatkan kebebasan senantiasa terbatas. Batas kebebasan seseorang adalah kebebasan orang lain. Kebebasan dapat dibatasi oleh hukum dan semata-mata oleh hukum atau atas dasar hal-hal seperti kemaslahatan umum, ketenteraman atau keamanan umum. Hukum yang membatasi kebebasan adalah hukum yang dibuat sesuai kehendak umum (*general will*).

Namun sejarah menunjukkan, kebebasan tanpa batas (*unlimited freedom*) akan menimbulkan kerusakan. Demikian pula pembatasan tanpa batas (*unlimited limitation*) adalah belenggu kehidupan.

### 3. Kebebasan akademik

Di lingkungan perguruan tinggi atau pendidikan tinggi ada dua sebutan yang lazim yaitu: kebebasan akademik (*academic freedom*) dan otonomi pendidikan tinggi (*higher education autonomy*). Semula, dua sebutan itu secara maknawi (hakiki) mengacu pada pengertian yang sama, yaitu: “kebebasan ilmiah”. Kemudian, otonomi diberi arti yang lebih luas, mencakup kemandirian pengelolaan non-akademik seperti keuangan, kepegawaian dan lain-lain. Di Indonesia kita mengenal perguruan tinggi yang berstatus sebagai “Badan Hukum Milik Negara” (BHMN) atau bentuk otonomi lainnya. Uraian di bawah ini dibatasi pada otonomi berupa kebebasan akademik atau lazim disebut kebebasan akademik atau kebebasan ilmiah.

Selain sebutan kebebasan akademik atau kebebasan ilmiah ada pula sebutan *kebebasan mimbar*, baik dalam makna abstrak maupun konkrit. Dalam makna abstrak, kebebasan mimbar artinya kebebasan berpendapat termasuk kebebasan mengkritik secara ilmiah. Dalam makna fisik, kebebasan mimbar artinya setiap orang yang sedang berbicara secara ilmiah di atas mimbar (podium).

Apakah seorang pejabat yang isi sambutan bersifat akademik termasuk suatu bentuk kebebasan akademik. Sama sekali tidak. Pejabat itu berbicara sebagai pejabat (meskipun uraiannya bersifat akademik) bukan sedang melakukan tugas akademik atau tugas ilmiah.

Ada pula kebebasan mimbar yang bukan akademik. Anggota MPR, DPR, DPD, DPRD yang mengutarakan pendapat dalam suatu sidang, memiliki imunitas dari segala bentuk tuntutan hukum. Bahkan ada yang memperluas (lihat UU MD3), kebebasan itu tetap berlaku atas ucapan di luar persidangan sepanjang yang diucapkan itu merupakan bagian tidak terpisahkan dari pelaksanaan tugasnya. Namun, menurut hemat saya, ucapan di dalam sidang kebal secara absolut, tetapi ucapan di luar sidang harus dibuktikan sebagai bagian dari tugas atau di luar tugas.

Kebebasan akademik (kebebasan ilmiah) acap kali digambarkan sebagai mahkota dunia ilmu pengetahuan (*the crown of science*). Tanpa kebebasan, ilmu akan mati atau ilmu akan berubah wujud menjadi dogma (baik yang bersifat kepercayaan maupun menjadi ideologi).

Kebebasan akademik adalah kebebasan untuk mencari, menemukan, menjaga (memelihara), dan mengembangkan ilmu (ilmu pengetahuan). Suatu zaman, mempelajari atau mendalami suatu fakta atau gejala hanyalah sekedar suatu kegemaran, semata-mata sebagai kegiatan olah pikir. Mempelajari dan mendalami ilmu sekedar untuk ilmu (*science for the sake of science*). Pada ketika yang lain ada belenggu terhadap kebebasan akademik atau kebebasan berpikir. Socrates dihukum mati (dengan cara meminum racun), karena mengatakan: “ada maha pencipta yang lebih berkuasa dari para dewa yang ada”. Belenggu terhadap kebebasan berpikir atau kebebasan akademik sangat keras pada abad pertengahan, sehingga disebut sebagai abad kegelapan (*the dark ages*). Galilei dihukum mati, karena menyatakan “bumi ini bulat bukan seperti hamparan meja persegi yang mengambang”. Seorang filosof Inggris (Thomas More) dipancung karena mengajarkan sesuatu yang menyimpang dari kepercayaan umum yang ada. Ratusan tahun kemudian diakui kebenaran Galilei. Begitu pula filosof Inggris yang kemudian dinobatkan sebagai orang suci (*sancta*).

Kebebasan berpikir atau kebebasan akademik mulai bangkit sejak renaissance atau disebut juga abad cerah (*enlightenment* atau *aufklarung*). Disebut renaissance karena pengertian kebangkitan ini adalah kembali pada tradisi ilmiah di masa Yunani. Pada masa Yunani, kebebasan berpikir sangat dijunjung tinggi (kecuali tragedi Socrates), sehingga hasil penyelidikan, terutama di bidang filsafat dan teori politik sangat berpengaruh sampai hari ini.

Sebenarnya, renaissance dirangsang oleh kemajuan ilmu di kalangan para sarjana Islam, karena Islam sangat menghormati kebebasan berpikir sepanjang tidak melanggar prinsip tauhid. Sarjana-sarjana Islamlah yang pertama menterjemahkan ajaran filsafat dan teori-teori politik para filosof Yunani, sehingga dapat dipelajari oleh kalangan Islam maupun di luar Islam.

Sejak renaissance, ilmu berkembang pesat. Tetapi pada permulaan, seperti dikemukakan di atas, ilmu dipelajari hanya untuk ilmu. Baru kemudian berkembang ajaran, ilmu untuk kemaslahatan, sehingga terjadi pengelompokan yang disebut *pure science* dan *applied science*.

Dalam kenyataan, ilmu tidak saja bermanfaat untuk kebajikan tetapi juga dapat digunakan sebagai penghancur manusia dan peradaban. Dalam Islam ada petunjuk, dilarang memelihara dan mengembangkan ilmu yang tidak bermanfaat.

Sebagai sebuah konsep, kebebasan akademik tidak sekedar sebagai instrumen memajukan ilmu atau manfaat lain. *Kebebasan akademik menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebebasan lainnya. Kebebasan akademik adalah hak asasi.*

Untuk mencapai tujuan, baik yang semata-mata bersifat keilmuan, maupun untuk suatu manfaat, ilmu tidak cukup didalami dengan belajar (dipelajari). Harus ada pelatihan mengenai tata cara mencari, menemukan, memelihara, mengembangkan, dan menerapkan ilmu. Di sinilah peran pers mahasiswa sebagai tempat latihan (melatih) cara berpikir ilmiah dan menerapkan ilmu untuk sebesar-besarnya kepentingan kemanusiaan.

#### **4. Kebebasan pers**

Kebebasan pers dapat dikategorikan ke dalam dua kategori utama. *Pertama*; kebebasan pers itu sendiri. *Kedua*; pers sebagai sarana atau forum kebebasan publik. Kebebasan pers itu sendiri meliputi:

1. Kebebasan (kemerdekaan) mencari, memperoleh, mengolah, dan menyebarkan informasi.
2. Kebebasan (kemerdekaan) melakukan kontrol, dan kritik, dalam peri kehidupan politik, sosial, atau ekonomi. Di bidang politik, kontrol dan kritik baik terhadap lembaga politik kenegaraan maupun lembaga politik kemasyarakatan. Kontrol dan kritik terhadap peri

kehidupan sosial, baik bertujuan melakukan perubahan sosial maupun terhadap tingkah laku sosial. Kritik dan kontrol ekonomi untuk menjamin kegiatan ekonomi dijalankan sesuai dengan kepentingan rakyat banyak.

3. Kebebasan (kemerdekaan) untuk membentuk dan mengarahkan pendapat umum demi kepentingan publik.
4. Kebebasan (kemerdekaan) mengeluarkan pendapat dan pikiran pers.

Kategori kedua kebebasan (kemerdekaan) pers yaitu pers sebagai sarana atau forum menyalurkan kebebasan publik, yaitu pers sebagai forum kebebasan berkomunikasi atau mengkomunikasikan sesuatu. Pers adalah forum publik untuk memperoleh informasi, forum menyampaikan atau pertukaran pendapat dan atau pikiran, forum menyampaikan kritik, forum menyalurkan kreativitas, dan lain-lain.

Forum pers bebas yang disebutkan di atas bersumber dari, setidaknya, dua konsep yaitu *konsep hak asasi* dan *konsep demokrasi*. Ada dua aspek kebebasan (kemerdekaan) pers sebagai konsep hak asasi. Pers itu sendiri merupakan pranata hak asasi, dan pers sebagai sarana mewujudkan hak asasi seperti hak publik atas informasi, hak berkomunikasi, dll. Sebagai konsep demokrasi, pers merupakan salah satu karakter demokrasi yang menjamin kebebasan (kemerdekaan)

## **5. Titik temu kebebasan ilmiah dan kebebasan pers**

Di mana titik temu kebebasan akademik dan kebebasan pers?

*Pertama*; kebebasan ilmiah dan kebebasan pers sama-sama membutuhkan sistem yang menjamin dan melindungi kebebasan yaitu demokrasi.

*Kedua*; kebebasan ilmiah dan kebebasan pers sama-sama menjadi sarana pertukaran pikiran secara bebas yang akan mendorong kreativitas, dinamika, dan kemajuan-kemajuan.

*Ketiga*; kebebasan ilmiah dan kebebasan pers sama-sama menyediakan ruang kritik yang akan menemukan berbagai jalan alternatif (pilihan-pilihan) sebagai salah satu ciri masyarakat demokratik (masyarakat bebas atau terbuka). Masyarakat demokratis dan sistem demokrasi

ditandai, antara lain, ketersediaan pilihan. Tidak ada sistem tunggal dalam demokrasi. Demokrasi adalah asas bagi kebhinekaan atau keragaman. Agar kebhinekaan atau keragaman dapat menjaga perikehidupan yang harmonis, harus ditunjang oleh negara hukum. Demokrasi dan negara hukum adalah perangkat yang harus senantiasa ada secara bersamaan. Tidak ada demokrasi tanpa negara hukum. Tidak ada negara hukum tanpa demokrasi. Karena itu lazim dikenal sebutan negara hukum demokratis atau demokrasi berdasarkan hukum (*democracy under the rule of law, demokratische rechtsstaat*).

Di atas telah dikemukakan, pernah ada masa yang disebut masa-masa kegelapan (*the dark ages*) yang ditandai bukan saja tidak ada kebebasan dalam memaknai kepercayaan (agama), tetapi juga tidak ada kebebasan ilmiah. Telah pula disebutkan, salah satu makna renaissance (*enlightenment*) atau masa pencerahan, adalah kebebasan ilmiah yang menjadi awal kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang membutuhkan perubahan besar dalam tatanan politik, ekonomi dan sosial. Pers berperan besar menyebarkan berbagai pencerahan tersebut. Namun, sejarah juga membuktikan ada kemajuan ilmiah (kemajuan ilmu pengetahuan) dalam lingkungan yang tidak bebas, tidak ada kebebasan pers. Para ilmuwan, baik yang terpaksa maupun atas kemauan sendiri, mendukung Hitler dan telah menciptakan berbagai karya ilmiah yang dapat memperkuat mesin perang Hitler. Industrialisasi Uni Soviet di masa Stalin, telah memungkinkan Uni Soviet menjadi kekuatan yang ikut memenangkan Perang Dunia Kedua. Pada tahun 1957, dunia Barat terkejut karena Uni Soviet berhasil meluncurkan Sputnik ke angkasa luar. Tetapi kemajuan-kemajuan ilmiah yang luar biasa itu, tidak terutama ditujukan untuk menjaga dan mengembangkan peradaban, kemanusiaan, harmoni dan kesejahteraan umat manusia. Penemuan-penemuan ilmiah tersebut justru dipergunakan sebagai alat menindas dan sebagai alat penaklukan. Bukan ini tujuan kebebasan ilmiah. Kebebasan ilmiah dalam sistem yang menjamin dan melindungi kebebasan, diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kemaslahatan umat manusia.

Pers adalah sarana publik. Sebagai sarana publik, pers tidak hanya berfungsi menyebarkan informasi, menjadi sarana komunikasi. Pers harus juga berfungsi sebagai pemelihara dan pengembang peradaban,

mendorong kemajuan, menciptakan harmoni. Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut, pers harus merdeka (independen).\*





**BAGIAN II:**  
**PERS DAN EKONOMI-POLITIK**

---



# Etika Jurnalistik Dalam Berita Politik

## 1. Pers Sebagai Profesi

Dalam pengertian keilmuan (*scientific*), profesi senantiasa dikaitkan dengan keahlian dan ketrampilan khusus (*special expertise and skill*) di bidang yang dikerjakan. Dalam hukum dibedakan antara *beroep* sebagai pekerjaan yang bersifat profesi, dan *werk* sebagai pekerjaan biasa. Tetapi, bukan hanya itu, perbedaan profesi dan pekerjaan non profesi. Salah satu ciri khas profesi adalah sangat diikat (terikat) pada asas dan kaidah etik.

Ada, bahkan banyak kemungkinan, suatu aktivitas atau hubungan kerja seorang profesional, secara hukum belum memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) atau kelalaian yang menimbulkan kerugian pada orang lain (*negligence*), atau melanggar hukum (*wederrechtelijk*), tetapi secara profesional aktivitas atau perbuatan tersebut telah melanggar etik dalam lingkungan profesi yang bersangkutan. Mengapa?

Etik adalah tingkah laku moral atau kesusilaan yang diukur dari pantas atau tidak pantas, baik atau tidak baik. Ukuran moral adalah kewajiban yang semestinya atau seharusnya atau sebaiknya dilaksanakan atau tidak dilaksanakan (dihindari). Bahkan, bukan hanya tuntutan moral biasa (sebagai tingkah laku yang diharapkan orang banyak – Immanuel Kant), tetapi moral yang tinggi (*the most highly moral standard*). Dalam profesi kaidah etik sangat penting karena:

**Pertama;** profesi bekerja atas dasar kepercayaan (*trust*) baik yang bersifat perseorangan (*individual trust*) maupun bersifat publik (*public trust*).

**Kedua;** pekerjaan profesi dilaksanakan atas dasar tanggung jawab pribadi (*individual responsibility, individual accountability*), sekalipun profesi itu melekat dalam jabatan (*ambt*) atau bersifat jabatan (*officieel, official*) seperti hakim.

**Ketiga;** pekerjaan profesi semata-mata atas dasar kebenaran, mencari kebenaran, dan menegakkan kebenaran, bukan sekedar memenuhi syarat-syarat hukum. Seseorang mungkin secara hukum (berdasarkan bukti di

persidangan) telah memenuhi semua unsur-unsur perbuatan pidana mencuri, tapi hakim dapat melepaskan terdakwa dari segala dakwaan dengan alasan perbuatan dilakukan karena dipaksa orang lain, atau dilakukan karena keterpaksaan. Namun demikian, mencuri bukan sekedar persoalan hukum. Mencuri juga merupakan persoalan moral yaitu perbuatan yang tidak diharapkan atau tidak diinginkan masyarakat. Dalam pers dikenal “*asas air terjun*” (*waterfall principle*). Ketika suatu fakta telah dimuat sebagai berita atau disiarkan sebagai berita dalam media, tanggung jawab hukum ada pada *newsroom*, tidak lagi pada wartawan yang memperoleh berita. Walaupun demikian, secara etik, wartawan tetap bertanggung jawab. Wartawan secara etik wajib mempertimbangkan, suatu fakta layak atau tidak layak menjadi objek untuk diberitakan.

Berdasarkan sifat (karakter) di atas, pekerjaan profesional harus dilaksanakan atas dasar:

**Pertama;** *client oriented*. Adalah kewajiban seorang dokter menjaga kepercayaan klien, antara lain: “kewajiban merahasiakan segala rekam medis klien kecuali untuk kepentingan klien itu sendiri”. Pers atau media: “berkewajiban merahasiakan identitas sumber berita, baik atas pertimbangan editor atau permintaan sumber agar dirahasiakan”.

**Kedua;** senantiasa menjunjung tinggi “kejujuran, martabat, integritas dan dapat dipercaya” (*honesty, dignity, integrity, fruthfulness*), baik ketika sedang bertugas atau di luar tugas, yang berisi kewajiban bertindak independen, adil, dan imparial. Pers sebagai institusi publik atau institusi sosial (*public institution, social institution*), hanya berpihak kepada kepentingan publik.

**Ketiga:** inti pekerjaan profesi menuntut keahlian dan keterampilan yang lebih dari sekedar memadai (*expertise and skill*) (supra).

Semua dasar-dasar dan pelaksanaan pekerjaan di atas pertama-tama menuntut pemenuhan kewajiban moral disamping memenuhi kewajiban menurut hukum. Kaidah moral atau etik semata-mata berisi kewajiban-kewajiban (supra). Kumpulan kewajiban moral atau etik ini disusun dalam “kode etik”. Kita mengenal kode etik kedokteran, kode etik hakim, kode etik advokat, dan kode etik jurnalistik (KEJ).

Suatu hal yang sangat penting diperhatikan dalam mematuhi kode etik, adalah *selfrestraint* atau *selfcensorship*. Dalam pers, *selfrestraint*

atau *selfcensorship* bertalian dengan kelayakan berita bagi kepentingan publik seperti kemungkinan berita akan menimbulkan gangguan ketertiban umum, mencederai hak-hak pribadi (individual atau keluarga). Pers atau pelaku pers, pengamat hukum tertentu, bereaksi (berkeberatan) terhadap Surat Edaran Kepolisian RI tentang Ujaran Kebencian atau popular disebut “*hate speech*”. Faktor utama keberatan, karena Surat Edaran tersebut mengingatkan pada “*haatzaai artikelen*” (pasal-pasal tentang penyebaran kebencian) terhadap pemerintah RI (dahulu terhadap Raja/Ratu dan Pemerintah), yang dimuat dalam KUHPidana (Pasal 154, Pasal 155). Selain pasal-pasal ini dikenal dengan sebutan “pasal-pasal karet” atau “mulur-mungkret” (meminjam istilah alm. Prof. Djojodigoeno), pers atau wartawan merupakan objek yang paling mudah terkena dakwaan pasal ini (menyiarkan). Di masa Hindia Belanda, pasal-pasal ini merupakan pasal ampuh untuk menjerat pers pergerakan (pers kebangsaan). Mengingat sifat kolonial dari pasal-pasal tersebut, sejak kemerdekaan, pasal-pasal ini tidak lagi diterapkan (*the dead letter, doode letter*). Menjelang pemilihan umum tahun 2014, pertemuan tahunan “Bali Media Forum”, sengaja memilih topik diskusi tentang *the hate speech*. Topik ini dipilih sebagai sumbangan pemikiran pers agar para aktivis pemilihan umum menjaga tutur kata yang baik dan tidak melanggar hukum (walaupun keras) ketika kampanye. Pers agar tidak memuat ucapan-ucapan yang bertentangan dengan hukum dan kesusilaan. Di Amerika Serikat, didapati sejumlah kasus yang sampai ke pengadilan yang disebut “*fighting words*” yaitu penggunaan kata-kata atau ucapan yang dapat atau akan membangkitkan kemarahan orang banyak atau akan menimbulkan kerusuhan atau gangguan terhadap ketertiban umum. Harus diakui, pembuktiannya tidak mudah. Sekedar ucapan keras belum dianggap cukup sebagai unsur perbuatan melanggar hukum. Pengadilan berpendirian, harus didapati kenyataan atau tanda-tanda yang cukup, ucapan itu telah mendorong orang banyak untuk melakukan perbuatan seperti mengganggu ketertiban umum. Pengadilan berhati-hati, jangan sampai membatasi secara sewenang-wenang *freedom of speech*.

## 2. Politik dan Berita Politik

Dalam bahasa Indonesia sebutan “politik”—tidak hanya di kalangan awam—acapkali dipergunakan bertukar-tukar arti atau makna antara

“*politic/politics*” atau “*politiek*” dengan politik dalam makna kebijakan sebagai padanan *policy*. Hal ini tidak dapat disalahkan, karena kalau dihubungkan dengan bahasa Belanda, baik politik dalam arti “*politic/politics*” dengan “*policy*”, sama-sama menggunakan sebutan “*politiek*”. Bahkan dalam ungkapan Indonesia, politik dipadankan dengan “*discretion*” atau “*beleid*”. Berbagai sebutan itu (*politiek dan beleid*) acapkali disebut politik. Untuk menghindari sebutan *interchangeable* tersebut, sudah benar kalau *beleid* atau *discretion* dipadankan dengan “kebijakan” atau “kebijaksanaan”. Namun ada pula pendapat lebih tepat menggunakan sebutan “kebijakan” daripada “kebijaksanaan”. Sebutan “kebijaksanaan” lebih dekat pada pengertian “*wisdom*” atau “*wijsheid*” (kearifan). Sebenarnya, baik kebijakan atau kebijaksanaan sama-sama berakar dari “bijak” yang berarti “arif” atau “kearifan”. Meskipun *beleid* atau diskresi lazim diartikan kebebasan bertindak (*Freis Ermessen, beleidvrijheid*), tetapi penggunaannya memang mensyaratkan kearifan yang disebut “*asas kehati-hatian*”(carefulness, *zorggvudigheid*) di samping syarat-syarat lain (seperti ada wewenang, tujuan dan cara-cara yang dibenarkan hukum, dll).

Dalam tulisan ini, sebutan “politik” tidak termasuk yang disebut “kebijaksanaan”(discretion, *beleid*) atau *policy* melainkan politik sebagai padanan “*politic/politics*” atau “*politiek*”, yaitu segala sesuatu yang bertalian dengan lembaga yang mengelola kekuasaan atau susunan kekuasaan (organisasi kekuasaan). Persoalannya: “Apakah “politik” itu?” Tidak ada satu definisi atau pengertian yang dapat memberi makna yang lengkap dan diterima semua kalangan (terutama di kalangan ilmu pengetahuan). Mengapa? Karena politik pertalian dengan perikehidupan masyarakat yang selalu berubah yang diikuti pula oleh perubahan-perubahan konsep politik. Namun, sebagai catatan tidak jarang pula politik itu berakar pada konsep-konsep lama. Konsep Marxisme yang menolak sistem hak milik pribadi atau *private property* berakar pada ajaran Plato. Perbedaannya: Plato menyatakan hak milik pribadi merupakan akar kejahatan. Marxisme mengatakan, hak milik pribadi merupakan akar kapitalisme yang menjadi akar perbedaan kelas yaitu kelas penindas (pemilik modal alias kapitalis) dan kelas tertindas atau kaum proletar yang menjual tenaga karena tidak ada kapital lain kepada kaum kapitalis yang kemudian disebut “*exploitation de l’homme*”. Begitu pula konsep-konsep hukum seperti ajaran “hukum

sebagai sarana perubahan/pembaharuan masyarakat (Pound)” atau “hukum sebagai sarana pembangunan” (Mochtar Kusumaatmadja) dapat dikembalikan pada ajaran Jeremy Bentham. Menurut Bentham, hukum merupakan “*social process*”. Tujuan pemerintahan dan hukum tidak lain mewujudkan “*the greatest happiness for the greatest number*” (mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran bagi sebanyak-banyaknya orang). Disini pula bertemu konsep konstitusional UUD 1945 yang menyebutkan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (UUD 1945, Pasal 33 ayat 3). Konsep Pasal 33 dapat pula di-*traccer* pada konsep-konsep sosial marxisme, ajaran demokrasi sosial, ajaran negara hukum, sosial, dan ajaran hak asasi sosial. Menurut Bung Hatta (*Demokrasi kita*, 1960), ada tiga sumber ajaran Pasal 33 yaitu: “sosialisme barat cq demokrasi sosial/kolektivisme”, ajaran Islam tentang keadilan, dan ajaran adat istiadat asli bangsa Indonesia (gotong royong – kekeluargaan).

Paling tidak, ada tiga pendekatan untuk mengetahui makna politik: “pendekatan filsafat, pendekatan keilmuan dan pendekatan praktis atau politik sebagai teknik (*politiek als techniek*).

**Pertama;** pendekatan filsafat (pendekatan filosofis). Misalnya diskursus mengenai liberalisme-individualisme, seperti yang terjadi tahun 1945 antara Bung Karno, Bung Hatta, Supomo, Yamin. Akhir-akhir ini kita acapkali mendengar pernyataan-pernyataan mengenai liberalisme-individualisme akibat perubahan UUD 1945. Terkesan, diskursus sekarang ini berbau-baur antara liberalisme politik (*political liberalism*) dengan liberalisme ekonomi dan sosial (*socio economic liberalism*). Dalam arti klasik, (*classical liberalism*), lazim dihubungkan dengan ajaran John Locke tentang “*liberty and equality*” (*Two Treatises of Civil Government*). Berdasarkan ajaran ini, ada beberapa ciri liberalisme politik yaitu: “individualisme, pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah, demokrasi dan persamaan”. Individualisme berisi: “hak mempunyai milik pribadi (*the right of property*), kebebasan menentukan sendiri pilihan hidup (*the right for life*), hak atas kebebasan memiliki keyakinan dan pendapat (*the right of (to) freedom of conscience and opinion*) “. Sedangkan pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah berkaitan dengan ajaran Locke tentang “*natural right*”. Ajaran dan pemikiran filosofis ini, antara lain, dapat

diketemukan dalam semboyan revolusi Perancis 1789 (*liberte, egalite, dan fraternite*), dan *declaration of independence America*, 1776 (disusun Thomas Jefferson) yang menyebut manusia diciptakan Sang Pencipta dengan “*inalianable rights*”, antara lain: *life, liberty, and persuit and happiness* (hak hidup, hak atas kebebasan, hak atas kesejahteraan). Semua unsur-unsur ini (secara konseptual dan normatif) dapat juga diketemukan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, tanpa mengurangi pewarnaan (*coloring*) menurut tatanan sosial dan budaya dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat Indonesia.

**Kedua;** politik dalam pendekatan ilmiah cq *political science*. Salah satu pengertian politik secara keilmuan adalah sistem pengelolaan (*managing*) kekuasaan negara atau pemerintahan yang meliputi hal-hal seperti pengorganisasian (*organising*), menjalankan (*executing*), pengawasan dan pengendalian (*controlling and directing*) mengenai kekuasaan negara atau pemerintahan. Dengan ungkapan sederhana: “politik adalah gejala kekuasaan (*power phenomenal*). Dalam ilmu hukum, dikenal ungkapan “negara adalah organisasi kekuasaan” atau “*machtorganisatie*” (al: Logemaan).

**Ketiga;** politik dalam makna praktis atau tehnik. Dalam arti praktis, politik berkaitan dengan tindakan, keputusan, sikap dan pernyataan politik yang berkaitan dengan lembaga atau pranata politik. Selain kemungkinan ada unsur filosofi, unsur keilmuan, politik praktis, politik dapat bertalian pula dengan seni politik (*politic as art*). Politik dalam makna praktis inilah sebagai bahan utama berita-berita politik sehari-hari (*daily political news*).

Pertanyaannya: “Siapa dan dimana menemukan sumber-sumber berita politik?” Ada beberapa sumber tempat menemukan berita-berita politik, antara lain:

**Pertama;** lembaga-lembaga politik. Ilmu politik membedakan lembaga politik (*political institution*) menjadi lembaga politik tingkat (sebagai) supra struktur politik dan lembaga politik pada tingkat (sebagai) infra struktur politik.

Lembaga politik pada tingkat (sebagai) supra struktur politik adalah alat-alat perlengkapan negara (*organs of state*). Tetapi tidak semua lembaga pada tingkat supra struktur menjalan aktivitas politik. Pada tingkat supra struktur, kegiatan politik berpusat pada badan (kekuasaan)



legislatif dan badan (kekuasaan) eksekutif. Badan-badan (kekuasaan) seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan tidak menjalankan kekuasaan politik. Kalau demikian, mengapa lembaga-lembaga yang disebut terakhir termasuk supra struktural politik. Semua lembaga-lembaga yang menjadi (sebagai) alat-alat perlengkapan negara, merupakan wadah yang mewujudkan secara nyata, negara sebagai organisasi kekuasaan (*power organization*) atau sebagai organisasi politik (*political organization*).

Pada tingkat (sebagai) infra struktur, lembaga-lembaga politik meliputi: partai politik, golongan kepentingan, organisasi penekan, (*interest dan pressure group*), dan pers. Thomas Carlyle menyebut pers sebagai *the fourth estate* (cabang kekuasaan keempat).

**Kedua;** para pelaku atau pemegang kekuasaan politik di badan legeslatif atau eksekutif (Presiden, Wakil Presiden, Menteri dll).

**Ketiga;** para tokoh atau pengamat politik yang memberi pendapat mengenai kegiatan-kegiatan politik.

Apakah obyek-obyek berita politik? Obyek berita politik dapat dibedakan antara: Peristiwa politik domestik dan non domestik (international, regional, domestic negara lain).

- Peristiwa politik seperti: pemilihan umum (pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Anggota DPR, DPD, Kepala Daerah).
- Pengisian jabatan melalui proses politik seperti *fit and proper test* oleh DPR calon Hakim Agung, calon Hakim Mahkamah Konstitusi, calon Panglima TNI, calon Kepala POLRI, calon Duta Besar dan lain-lain. Jabatan-jabatan Hakim Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, bukanlah jabatan politik, tetapi diisi melalui proses politik.
- Kegiatan lembaga-lembaga politik seperti kegiatan DPR (membahas RUU, membahas RAPBN (hak budget) menggunakan hak-hak DPR seperti hak interpelasi, hak angket, melakukan dengar pendapat, rapat kerja dan lain-lain). Kegiatan politik Presiden yang mencakup tindakan-tindakan atau keputusan politik seperti membentuk dan merombak kabinet, menetapkan Perpu, mengesahkan RUU, membuat atau memasuki persetujuan atau perjanjian internasional.
- Peristiwa yang diberi nuansa atau warna politik karena dicampuri

(dukungan atau penolakan) lembaga atau pelaku-pelaku politik atau oleh para pengamat politik.

- Membentuk, menjaga, dan mengarahkan pendapat umum (opini publik).
- Pergolakan politik, sosial dan ekonomi dapat menjadi peristiwa politik ketika direspon secara politik baik oleh pemegang kekuasaan politik, lembaga politik, pengamat politik, atau didapati suatu bentuk *politicking*.
- Skandal-skandal politik yang dilakukan oleh pelaku-pelaku politik seperti *money politics*, transaksi politik, *political cheating* dan lain-lain.

Pendeknya, semua peristiwa yang bertalian dengan penggunaan kekuasaan politik adalah peristiwa politik.

### 3. Pers dan Berita Politik

Berita politik oleh pers merupakan salahsatu fungsi pers yang dapat ditinjau dari beberapa persepektif.

**Pertama;** pers sebagai infrastruktur politik (supra) atau sebagai lembaga publik/sosial (*socio political institution/public political institution*). Sebagai lembaga politik, menempatkan pers sebagai *the fourth estate* (supra). Ada beberapa fungsi pers sebagai lembaga politik yaitu: fungsi kontrol, fungsi kritik, (fungsi partisipasi publik), fungsi membentuk, menjaga, mengarahkan pendapat umum, dan memberi penilaian atas setiap peristiwa politik.

**Kedua;** pers sebagai lembaga informasi publik. Dalam kaitan ini pers merupakan sarana menjamin dan mewujudkan hak rakyat mendapat (memperoleh) informasi secara bebas (*the right to freedom of information*). Untuk menjamin hak publik mendapat informasi, pers harus terbuka atas segala akses informasi dan menyampaikan informasi kepada publik.

**Ketiga;** pers sebagai lembaga pendidikan politik. Sebagai lembaga pendidikan politik, pers adalah forum diskursus politik (*free market of political ideas*).

Bagaimana semestinya pers menyampaikan berita publik? Dalam kaitan ini ada beberapa hal yang diperhatikan:

**Pertama;** berita politik oleh pers adalah berita pers atau berita jurnalistik,

karena itu harus tunduk pada asas dan kaidah jurnalistik dan kode etik jurnalistik, seperti berita semata-mata faktual, keharusan verifikasi, cek dan cek ulang, berimbang, *cover both sides*, tidak memberitakan ucapan-ucapan kebencian (*hate speech*), berita menghasut (*zaaien*), *fighting words*, dan lain-lain yang bertentangan dengan kemanusiaan dan peradaban.

**Kedua;** berita politik senantiasa bertalian atau bernuansa kepentingan umum dan tatanan kekuasaan. Berbeda dengan berita sosial atau ekonomi yang dapat bernuansa individual atau umum. Karena senantiasa bertalian dengan kepentingan umum dan kekuasaan, akan lebih mudah terdorong ke dalam sentimen publik yang dapat menimbulkan pro dan kontra, bahkan pergolakan yang dapat berujung pada penilaian eksistensi atau legitimasi kekuasaan. Dalam kaitan ini, salah satu yang harus diperhatikan pers dalam berita politik adalah persoalan-persoalan ketertiban dan ketentraman umum. Untuk menjaga keseimbangan antara hak publik mendapat informasi, kebebasan pers, dan pengaruh terhadap ketertiban dan ketentraman umum, pers dalam keadaan tertentu – selain berpegang pada asas dan kaidah jurnalistik dan kode etik jurnalistik – dapat menerapkan prinsip *selfcensorship* atau *selfrestraint*. Namun, perlu diperhatikan, penerapan prinsip *selfcensorship* atau *selfrestraint* sama sekali tidak boleh mencederai kebebasan dan independensi pers dan keberpihakan pers terhadap publik (demi menjaga kepercayaan publik).

**Ketiga;** berita politik, acap kali bak meniti buih, berbahaya dan menenggelamkan. Mengapa hal semacam itu terjadi, antara lain karena:

- Tatanan, tingkah laku dan praktek politik tidak benar-benar dijalankan menurut tuntunan konstitusional yang semestinya. Kebijakan dan program-program politik dan pemerintahan tidak disusun dan dijalankan atas dasar *platform* yang komprehensif dan kongkrit yang akan menjamin pelaksanaan yang terpadu menuju perwujudan cita-cita berbangsa dan bernegara. Misalnya di bidang pembentukan undang-undang. Sulit dimengerti kalau RUU pertembakauan dianggap sebagai suatu undang-undang yang diperlukan rakyat banyak.
- Acap kali didapati inkonsistensi dalam sikap dan keputusan politik dan pemerintahan. Suatu saat ada keterangan yang mengesankan mendukung KA Cekat Jkt-Bdg. Di saat lain dikatakan, kita belum

memerlukan KA semacam itu. Bahkan bukan sekedar inkonsistensi, tetapi acap kali dijumpai semacam upaya tidak terbuka terhadap publik. Terakhir diputuskan KA Cepat Jkt-Bdg, tetap dilaksanakan dengan menunjuk perusahaan dari negara tertentu tanpa tender. Apakah hal semacam ini tidak melanggar hukum yang dibuat atau pemerintah sendiri. Beberapa anggota KPU (periode pertama) diadili karena pengadaan barang dengan penunjukan (tanpa tender), tetapi didapati juga praktek serupa, dan tidak dianggap melanggar hukum, bahkan dibenarkan. Pers atau publik bukan saja tidak mengerti tetapi dapat mengesankan *missuse of power* bahkan *arbitrary*. Pers dan publik dibiarkan berspekulasi atau memberitakan berbagai rumor. Bagi pers, memberitakan hal-hal semacam itu selain dapat terjerumus pada pelanggaran asas dan kaidah jurnalistik dan kode etik pers, dapat mengurangi bahkan meniadakan kepercayaan publik terhadap pers.

#### 4. Memelintir Berita Politik

Memelintir berita adalah memberitakan suatu keterangan atau kenyataan yang tidak sesuai atau tidak sepenuhnya sesuai dengan kehendak atau pernyataan sumber atau kenyataan yang ada.

Berita pelintiran atau melintir berita tidak hanya dalam berita politik melainkan dapat pula terjadi pada berita sosial, ekonomi dan lain-lain. Namun, memelintir berita politik acap kali lebih menarik. Mengapa?

**Pertama;** Berita politik senantiasa menjadi objek berita yang menarik bagi publik. Hal ini akan “memantapkan” kehadiran bahkan “rating” suatu pers. Di tinjau dari kelanggengan dan kepercayaan publik jangka panjang, berita-berita pelintiran semacam ini justru merugikan pers yang bersangkutan, karena secara berangsur-angsur pers yang bersangkutan akan kehilangan kepercayaan publik yang menjadi dasar kehadiran dan kehidupan pers. Lebih-lebih kalau sumber berita atau publik memprotes atau mempersoalkan suatu berita politik yang dipelintir.

**Kedua;** Dorongan partisanship terhadap pernyataan politik dari kelompok politik yang berbeda dengan pers yang bersangkutan. Memelintir berita politik merupakan bagian dari persaingan atau sengketa politik (*political competition* atau *political conflict*). Dari tatanan

demokrasi, tingkah laku pers semacam ini adalah “*intoralable*”, karena merupakan suatu wujud *unfair competition*, dan tatanan demokrasi tidak boleh menjadikan konflik sebagai alat memperjuangkan sesuatu. Dalam demokrasi, yang dijamin dan dilindungi adalah kebebasan berpendapat (*freedom of opinion*) dan hak berbeda pendapat (*the right to dissent*) yang dilakukan secara terbuka (*openness*) dan jujur (*fair*).

**Ketiga;** dorongan kebencian dan keinginan merendahkan kualitas, kapasitas dan martabat sumber berita di hadapan publik.

**Keempat;** dorongan meningkatkan intensitas politisasi berita. Sumber-sumber berita menyatakan, pergeseran seorang pejabat administrasi yang bertugas menegakkan hukum sebagai bagian dari respon terhadap tuntutan atau tekanan publik. Tuntutan atau tekanan publik ada di dalam ranah politik bukan administrasi negara. Membeberkan kepada publik alasan tersebut merupakan bentuk berita yang mengandung nuansa politisasi.

**Kelima;** untuk mengaburkan makna esensial suatu pernyataan atau kenyataan, atau membuka peluang berbagai penafsiran suatu berita atau kenyataan dengan tujuan menimbulkan kebingungan publik bukan diskursus publik.

**Keenam;** ada motif pemerasan (*black mailing*), baik untuk tujuan ekonomi atau tujuan politik tertentu.

Dapat juga terjadi, dalam kenyataan tidak ada berita pelintiran, tetapi memuat dua pernyataan pejabat yang sama, dalam waktu berbeda yang bertentangan satu sama lain. Pada saat tertentu, pejabat yang bersangkutan mengesankan mendukung suatu kebijakan tetapi pada saat yang lain menyatakan menolak suatu kebijakan.

Memelintir berita cq, memelintir berita politik secara jurnalistik bukan berita tetapi opini atau sekurang-kurangnya mencampur adukan antara berita (fakta) dan opini.

Pers yang memelintir berita cq berita politik bukan saja sebagai perbuatan yang tidak profesional (*unprofessional conduct*). Lebih dari itu merupakan penyalahgunaan profesi (*missue of profession*) atau penyimpangan tingkah laku dalam profesi (*professional misconduct*).\*



# Keberpihakan Pers di Tahun Politik

Ada yang menamakan tahun 2014: “tahun politik”. Ada dua peristiwa politik “besar” tahun 2014: “Pemilihan Umum Legislatif” dan “Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden”. Ada pula yang menyebut dua peristiwa itu: “pesta demokrasi”.

Saya sengaja membubuhkan tanda kutip (“). Benarkah dua peristiwa itu adalah peristiwa besar? Benarkah dua peristiwa itu adalah tahun demokrasi?

Memang “besar” dalam makna keterlibatan berbagai *resources* yaitu keterlibatan rakyat banyak, baik rakyat dalam makna sebenarnya, keterlibatan besar-besaran semua pekerja politik, maupun para sukarelawan politik. Peristiwa itu juga besar, karena menelan biaya resmi dan tidak resmi, halal atau tidak halal dengan jumlah yang begitu menakjubkan.

Yang menarik, kehadiran peristiwa “besar” itu menghadirkan pula berbagai rangkaian kegaduhan, di luar urusan langsung dengan pemilihan umum tersebut, seperti “tandak-menandak” kekuatan-kekuatan politik dalam pembentukan undang-undang pemilihan kepala daerah (UU Pemilukada) antara pemilihan kepala daerah secara langsung atau melalui dewan perwakilan rakyat. Sungguh menakjubkan, empat hari sebelum habis masa kerjanya, dan susunan DPR baru telah terbentuk (pemilihan umum dan anggota DPR baru telah disahkan KPU, walaupun belum mengucapkan sumpah), DPR lama masih memutus menyetujui RUU Pemilukada untuk disahkan menjadi undang-undang. Secara normatif tidak salah. Bagaimana dengan peradaban (etika) politik? Apakah perbuatan semacam ini termasuk yang dianjurkan sebagai wujud sopan santun politik? Tentu kita berharap, seluruh atau sebagian partai-partai politik dan anggota DPR, mengetahui dan menyadari perbuatan semacam itu bertalian dengan nilai etika politik. Pertanyaannya: “Mengapa tidak ada satupun kehendak untuk mempertimbangkannya?” Semua partai politik yang memiliki “wakil” di DPR dan para anggota DPR sendiri, memandang menyetujui RUU tersebut semata-mata sebagai bagian dari upaya meraih atau memperkuat kekuasaan. Kekuasaan adalah bintang pemandu dan dapat dicapai dengan menghalalkan segala cara (*the end justifies the*

*means*). Yang lebih menakjubkan adalah sikap Pemerintah cq. Presiden (waktu itu) yang menyatakan *menolak* RUU yang sudah disetujui DPR. Menurut aturan main yang ada, tidak mungkin DPR menyetujui RUU tanpa ada “kesepakatan bersama” dengan Pemerintah. Menakjubkan pula, meskipun menyatakan menolak, Presiden mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang. Tetapi beberapa jam kemudian Presiden menetapkan Perpu yang membatalkan undang-undang yang baru disahkan itu. Sunggung-sungguh absurd. Yang lebih absurd, Presiden baru yang tidak menetapkan Perpu, bertanggung jawab untuk mempertahankan Perpu tersebut di hadapan DPR baru.

Bagaimana tahun politik ditinjau dari kaca mata “pesta demokrasi”? Sebagai suatu peristiwa, sebagai proses, pesta demokrasi telah berjalan dengan sukses. Partisipasi rakyat yang tinggi dan damai, selamanya menjadi ciri pemilihan umum di tanah air kita sejak pemilihan umum pertama 1955. Pertanyaannya: “Apakah Pemilu 2014 telah pula menunjukkan keberhasilan substantif (tidak semata-mata prosedural)?” Keberhasilan substantif, selain ada kebebasan memilih yang menyediakan alternatif pilihan, harus pula ditunjukkan dengan keberhasilan memilih orang-orang yang tidak sekedar sebagai aktivis lembaga politik, atau orang-orang yang duduk karena memiliki kemudahan (hubungan kekerabatan, hubungan kepentingan, atau memiliki modal), atau orang-orang yang sekedar pendulang suara (*vote getters*). Secara substantif pemilu berhasil, kalau yang duduk, memiliki pula orientasi kenegarawanan (*statesmanship*) yang berkomitmen dan merasa sepenanggungan dengan rakyat banyak. Pesta demokrasi secara substantif berhasil apabila berhasil meningkatkan peradaban politik atau kualitas demokrasi pada umumnya. Sebagai suatu pesta demokrasi, Pemilu 2014 dengan segala turunannya masih didominasi oleh makna demokrasi prosedural, demokrasi sebagai proses, belum demokrasi dalam makna substantif. Demokrasi prosedural hanya mengkedepankan memaksimalkan partisipasi rakyat menuju kotak suara. Demokrasi prosedural hanya mengkedepankan mengumpulkan suara sebanyak-banyaknya (untuk menjadi mayoritas). Kompetisi dalam demokrasi prosedural hanya soal “menang-menangan” (meminjam ungkapan alm. Bung Karno). Untuk mencapai hal tersebut, segala sesuatu dinilai dengan kepentingan politik, cq kepentingan politik kekuasaan. Serba politisasi (*politicking*).



Apa yang terjadi dengan pers selama tahun politik atau pesta demokrasi tersebut? Suatu saat, Presiden SBY mengutarakan ungkapan: “pers terbelah”. Terbelah bukan karena sekedar manifestasi “*the right of freedom of expression*” yang memungkinkan pluralisme pikiran dan pendapat (*pluralism of thought and opinion*). Beberapa pers kita menjadi pers “partisan”, karena menempatkan diri sebagai bagian integral kekuatan-kekuatan politik yang bersaing. Salah satu hasil *partisipanship* itu adalah pers-pers tersebut menjadi mesin dan melakukan berbagai *politicking*, bukan lagi sekedar dalam tataran hak berbeda pendapat (*the right to dissent*), tetapi perbedaan yang tanpa disadari mengandung pendekatan konflik.

Pendekatan konflik adalah suatu pendekatan atas dasar “salah-benar”, karena itu lazim dikategorikan sebagai permainan di luar tatanan demokrasi bahkan bertentangan atau musuh demokrasi. Salah satu wujud pendekatan konflik adalah intoleransi dan bersifat “menghukum” kompetitor. Dalam doktrin, pendekatan konflik adalah hukum “lawan dan kawan”. Dapat dipastikan berbagai bentuk *partisanship* pers dalam tahun politik tahun lalu, belum dan tidak sampai pada ukuran “lawan dan kawan”. Kita pantas menghargai kesadaran itu. Namun, tingkah laku partisan itu sangat mengganggu tata nilai (*value*) yang terkandung dalam prinsip-prinsip (asas-asas) pers seperti prinsip independensi, prinsip menjunjung kode etik (*the most highly moral standard*) yang menjadi dasar tingkah laku kaum profesional, dan berbagai norma pers merdeka lainnya. Yang cukup merisaukan, sikap *partisanship* itu, tidak berhenti pada saat pesta demokrasi usai, melainkan berlanjut hingga sekarang. Nampaknya, masih kuat pendirian, pesta demokrasi yang lebih diberi makna sebagai pesta politik itu belum usai. Dan *attitude* semacam itu tidak hanya ada pada pers yang bersikap *partisanship*, tetapi hampir seluruh pers.

Hal ini tidak dapat seluruhnya dibebankan di pundak pers. Berbagai kegaduhan dan konflik di badan-badan politik (intrastruktur dan suprastruktur) sangat mempengaruhi sikap dan pemberitaan pers. Walaupun pers independen, tetapi pers tidak berada di ruang kosong. Pers menjadi bagian dari berbagai interaksi seluruh aspek perikehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Perikehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menunjukkan kebuntuan, ketidakjelasan arah, ada keterpisahan

antara pengelola politik dan rakyat, penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*), atau sekurang-kurangnya perbuatan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), dengan menggunakan pranata-pranata diskresi, atau pranata di luar tatanan konstitusional UUD seperti bertindak atas dasar kekuasaan prerogatif, suatu pranata yang di negeri asalnya sendiri sangat dibatasi dan makin terbatas. Kekuasaan semacam itu merupakan peninggalan sistem sebelum ada demokrasi dan paham demokrasi. Atas dasar itu, seorang ilmuan hukum kenamaan Inggris (Dicey) menyebut kekuasaan prerogatif sebagai “*the residual of discretionary or arbitrary authority*”.

Sumber “tension” lain yang dapat memicu persoalan dengan pers adalah tingkah laku pelaku-pelaku ekonomi yang hanya berorientasi pada memperoleh laba sebanyak-banyaknya. Ada pula yang menggunakan segala cara untuk mencapai tujuan ekonomi tersebut. Tiap tahun kita membaca hampir semua kegiatan ekonomi memberikan laba tahunan yang sangat besar. Laba besar itu lebih dimungkinkan karena memanfaatkan fasilitas negara seperti upah buruh yang rendah, keringanan-keringanan yang diberikan Pemerintah seperti *tax holiday*, pengurangan pajak bahkan pembebasan pajak. Tidak kalah penting, memanfaatkan birokrasi yang tidak sehat (*corrupted bureaucracy*) yang merajalela di setiap segmen administrasi negara, mulai dari tingkat tinggi sampai tingkat yang lebih rendah, termasuk pula memanfaatkan hubungan dengan kekuasaan. Privatisasi dan deregulasi yang dilakukan Pemerintah untuk mengurangi beban negara dan menghindari birokratisasi sama sekali tidak membuahkan kemaslahatan bagi rakyat banyak. Di negara-negara yang menjalankan privatisasi dan deregulasi, sama sekali tidak dirangsang dengan fasilitas negara, tetapi berorientasi penuh pada setinggi-tingginya efisiensi, meningkatkan kualitas hasil kerja, dan kualitas pelayanan publik. Inilah sumber laba mereka, bukan dengan memanfaatkan fasilitas negara, memanfaatkan birokrasi yang korup atau memanfaatkan bentuk-bentuk *spoil behavior* atau *spoil system* yang merugikan rakyat banyak.

Begitu pula usaha-usaha ekonomi yang diselenggarakan negara. Para pelaku ekonomi negara lebih menempatkan diri serupa dengan usaha ekonomi yang diselenggarakan oleh pelaku ekonomi bukan negara. Mereka melupakan bahwa fungsi ekonomi yang diselenggarakan negara

bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang lebih memprihatinkan, badan-badan pengelola ekonomi negara dan badan-badan usaha negara, melakukan berbagai penyalahgunaan kekuasaan seperti korupsi, dan berbagai tindakan yang merugikan kepentingan negara dan rakyat banyak, seperti kasus SKK Migas, Petral dan lain-lain.

Memperhatikan berbagai keadaan yang mau tidak mau akan berkorelasi dengan pers itu, dalam berbagai kesempatan saya mengingatkan agar berhati-hati menyebut “pers kebablasan”. Kita dapat mempersoalkan: “apakah kebablasan itu sebab atau sekedar akibat”. Tentu saja, kebablasan menjadi sangat *intolerable*, apabila dilakukan dalam wujud *professional misconduct* (*unprofessional conduct*), dengan sengaja tidak mengindahkan kode etik, tidak mengikuti standar-standar jurnalistik yang baku, atau menggunakan pers sekedar sebagai alat menekan untuk memperoleh keuntungan yang bertentangan dengan hukum.

Pada tanggal 15 Januari 2015 yang lalu di Jakarta, diadakan sarasehan pers yang diselenggarakan Dewan Pers. Sarasehan itu sangat kaya dengan pikiran-pikiran mendalam, baik mengenai peri kehidupan berbangsa dan bernegara, maupun mengenai pers sendiri. Di akhir sarasehan, disepakati sebuah deklarasi, baik yang bersifat sinyalemen keprihatinan maupun seruan-seruan kepada masyarakat pers maupun masyarakat pada umumnya. Salah satu sinyalemen adalah sebagai berikut:

“bahwa berkat nasionalisme yang menumbuhkan kesadaran dan kehendak bersatu, pada saat ini kita telah menjadi satu bangsa dan satu negara yang meliputi seluruh nusantara, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

“bahwa pada saat ini, telah hidup dan berkembang tatanan demokrasi, negara hukum, dan perlindungan hak asasi manusia.”

Walaupun demikian, deklarasi juga mencatat, susunan Negara Kesatuan, demokrasi, negara hukum dan hak asasi manusia tersebut, masih terlalu mengkedepankan segi-segi politik nasionalisme, segi-segi politik demokrasi, segi-segi politik hak asasi, dan segi-segi formal negara hukum. Dalam banyak peristiwa dan perjalanan berbangsa dan bernegara, kita mengabaikan segi-segi sosial nasionalisme, segi-segi sosial demokrasi,

segi-segi sosial negara hukum, segi-segi sosial hak asasi. Segi-segi sosial itu tidak lain dari kesejahteraan umum, dan keadilan sosial, sehingga kita mengenal sebutan *welfare nationalism*, demokrasi sosial atau demokrasi ekonomi (*politieke economische democratie*), negara hukum kesejahteraan (*welfare rule of law, verzorgingsstaat*), dan hak asasi manusia sosial (*subsistence rights, social mensenrechten*). Aspek-aspek sosial ini bukan sekedar kelengkapan atau instrumen, tetapi merupakan “*the other side of one coin*”. Nasionalisme yang sehat, demokrasi yang sehat, negara hukum yang sehat, hak asasi yang sehat, hanya akan ada apabila segi-segi sosial sebagai “*the other side of the coin*” dilaksanakan sebagaimana mestinya bahkan mungkin mengkedepan.

Dimana pers ketika prinsip-prinsip (asas-asas) itu hanya berjalan sebelah? Pers, bukan saja sekedar menyaksikan berbagai kepincangan (*gap*), tetapi hidup dalam serba kepincangan itu. Kita hidup di tengah-tengah kemiskinan rakyat dan ketidakadilan yang merajalela. Sayangnya, bagian terbanyak pers kita ikut terbuai, bahkan menjadikan berbagai kepincangan itu sebagai peluang memperoleh kepuasan dalam suasana dan kenyataan serba terbelah itu. Pengertian pers sebagai sarana publik, lebih menonjol pada persoalan-persoalan politik atau penafsiran politik (pers dikenal juga sebagai salah satu infrastruktur politik).

Keberpihakan pers terhadap publik masih lebih menekankan pada pembelaan terhadap hak-hak rakyat yang dipertalikan dengan hak-hak politik, di tengah-tengah orientasi pada segi politik cq segi-segi kekuasaan yang masih begitu mengkedepan. Ketika pers dihadapkan dengan berbagai tingkah laku dan kenyataan politik yang makin menjauh dari kepentingan rakyat banyak, pers harus berani berperan sebagai *the spearheid*, menerobos berbagai kepincangan atau kebuntuan itu. Sudah saatnya pers benar-benar menempatkan diri sebagai *the fourth estate* untuk mengkedepankan makna sosial nasionalisme, demokrasi, negara hukum, dan hak asasi. Pers mempunyai modal atau kekuatan yang cukup untuk melakukan itu, karena hingga saat ini pers masih menjadi pemegang kartu terbaik kepercayaan rakyat. Jangan sia-siakan kepercayaan dan harapan itu. Tentu saja, agar dapat melakukan tugas mulya itu dengan baik, pers harus benar-benar profesional, senantiasa menjunjung tinggi *the most highly moral standard*, dan berbagai asas serta tata kerja pers yang berkualitas dan bertanggung

jawab.

Perpaduan antara menjadi *spearheid* mewujudkan segi-segi sosial nasionalisme, demokrasi, negara hukum, dan hak asasi dengan sikap dan tata kerja profesional, senantiasa menjunjung standar moral tertinggi dengan memenuhi standar-standar jurnalistik yang bermutu, itulah yang disebut pers sehat.\*



# Berharap Pada Pemilu 2014

“In these countries, a substantial number of influential members of the highly educated, professional, upper-middle have lost faith in the ability of their fellow citizens to form opinions about important matters of public policy in a sufficiently intelligent, well informed, dispassionate, impartial, and carefully reasoned manner”.

(Jefferey Goldsworthy, Questionary the migration of constitutional ideas: rights, constitutionalism and the limit of convergence).<sup>1</sup>

## 1. Pendahuluan.

Pemilihan umum dalam tulisan ini mencakup pemilihan umum legislatif (DPR, DPD, DPRD), dan pemilihan Presiden-Wakil Presiden. Pengertian ini khas Indonesia. Di lain negara, ada sebutan “*general election*” (pemilihan umum) untuk pemilihan anggota-anggota badan perwakilan rakyat. Ada “*presidential election*” (pemilihan presiden) untuk pemilihan Presiden-Wakil Presiden. Pemilihan umum dilakukan dengan *popular vote*. Pemilihan Presiden-Wakil Presiden, ada yang dengan *popular vote*, tetapi ada juga yang dengan *parliamentary vote*. Negara-negara yang menjalankan sistem presidensial biasanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan *popular vote*. Tetapi Amerika Serikat, secara normatif, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh *electoral college*. *Popular vote* untuk memilih anggota *electoral college*. Tetapi karena dalam praktek, *electoral college* hanyalah menjadi semacam “*dummy*” belaka dari *popular vote*, maka *popular vote* itu yang lebih menentukan. Bahkan di beberapa negara bagian berlaku prinsip “*the winner takes all*”. Pada sistem parlementer, lazimnya, Presiden dipilih oleh parlemen, tidak melalui *popular vote*. Kebanyakan negara sistem parlementer, hanya mempunyai Presiden. Tidak ada Wakil Presiden. Presiden tidak menjalankan pemerintahan sehari-hari (*day to day*). Pemerintahan sehari-hari dijalankan kabinet yang dipimpin Perdana

---

<sup>1</sup>Sujid Chouldhry (ed), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge Univ. Press, 2006, 115.

Menteri. Presiden malahan tidak dapat diganggu gugat (*can do no wrong*). Tentu saja ada kemungkinan sistem campuran (*hybrid system*), seperti Perancis atau Rusia.

Sejak tahun 1955, pemilihan umum di negara RI selalu berjalan dengan tertib, aman, tenteram, dan damai. Dengan pengecualian pemilihan kepada desa (dan yang serupa), yang telah menjadi adat istiadat masyarakat hukum Indonesia, pemilihan umum tahun 1955 adalah pemilihan umum pertama (untuk anggota DPR). Tahun 1956 pemilihan umum anggota Konstituante. Sampai hari ini, banyak analis yang menyatakan pemilihan umum 1955 dan 1956 paling bermutu. Selain tertib, aman, tenteram, dan damai, juga penuh kebebasan, demokratis, dan *fair*. Bagaimana mungkin, sebagai negara baru (tidak berpengalaman, ditambah dengan sistem partai banyak), ternyata dapat menyelenggarakan pemilihan umum dengan damai, tertib dan aman? Sesungguhnya ada yang dilupakan para analis. Benar, rakyat Indonesia belum berpengalaman memilih secara rasional melalui partai-partai politik. Tetapi, seperti disebutkan di atas, rakyat Indonesia sebagai masyarakat yang bertradisi demokratis telah beratus-ratus tahun memilih kepala desa (atau yang serupa) dengan pemilihan langsung (*popular vote*). Namun sayang, proses pemilihan umum 1955 dan 1956 yang begitu bagus tidak memberi hasil terbaik dalam perjalanan bangsa. Ada berbagai sebab: *Pertama*; sistem pemilihan umum proporsional murni dengan segala akibatnya. Dimanapun, sistem pemilihan proporsional murni mendorong fragmentasi kekuatan politik. Berbeda dengan pemilihan distrik yang justru mendorong konsolidasi (penyatuan) kekuatan politik. *Kedua*; sistem partai banyak dengan segala akibatnya. Sebenarnya, sistem partai banyak tidak serta merta akan melemahkan pemerintahan. Inggris lazim digolongkan sebagai parlemen dengan sistem dua partai (dwi partai). Kalau melihat susunan partai-partai di Parlemen, ternyata lebih dari dua, bahkan lebih. Misalnya, pada tahun 2007, House of Commons terdiri dari 13 partai. Tetapi selalu ada dua partai (konservatif dan buruh) yang sangat dominan. Hampir selalu, salah satu partai besar tersebut mendapat lebih dari separuh jumlah kursi Parlemen. Partai besar lainnya, senantiasa memperoleh kursi yang sangat besar dibandingkan dengan partai-partai lain. Perbedaan dengan partai mayoritas tidak pernah begitu jauh satu sama lain, sehingga tetap ada keseimbangan. *Ketiga*; sistem pemerintahan parlementer yang



tidak ditopang partai mayoritas mutlak di DPR. *Keempat*; sebagai akibat sistem proporsional dan sistem partai banyak, tidak ada partai yang memperoleh kursi mayoritas mutlak. *Kelima*; kabinet terpaksa disusun atas dasar koalisi. *Keenam*; mengakibatkan pemerintahan tidak stabil yang kemudian dipandang sebagai yang paling bertanggung jawab atas kegagalan menyelenggarakan pemerintahan yang mampu melakukan pembangunan. Konstituante yang bertugas menyusun UUD-Tetap (mengganti UUDS '50) juga mengalami kemacetan dan tidak dapat menyelesaikan pekerjaan sampai akhir (dibubarkan Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959).

Suasana politik yang terlalu bebas, kabinet yang silih berganti, kegagalan Konstituante menyelesaikan pekerjaan menetapkan UUD baru, pergolakan daerah yang meluas (DI, PRRI, Permesta, RMS), menjadi kondisi obyektif untuk mengambil langkah-langkah ekstra konstitusional, bahkan inkonstitusional. Faktor Soekarno dan TNI ikut pula mempengaruhi suasana politik dan ketatanegaraan RI. Soekarno sebagai pemimpin bangsa acap kali melakukan hal-hal di luar kedudukan sebagai presiden parlementer yang tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Namun di pihak lain, sebagai pemimpin bangsa yang turut serta mendirikan RI, Presiden Soekarno dihadapkan pada pilihan antara berdiam diri dalam rangka menjunjung tinggi tradisi presiden parlementer (sesuai dengan UUD), atau memilih campur tangan untuk mewujudkan cita-cita berbangsa dan bernegara. Dua pilihan normatif konstitusional antara *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid*. Misalnya, tindakan beliau menunjuk diri sendiri sebagai formatur kabinet dan membentuk kabinet ekstra parlementer (Kabinet Djuanda). Sesuatu yang melanggar sistem parlementer (UUDS '50). Begitu pula ketika Bung Karno menggagas Kabinet Kaki Empat untuk mengikutsertakan PKI dalam kabinet (PNI, Masyumi, NU, dan PKI) yang menimbulkan pro-kontra dalam dunia perpolitikan dan masyarakat pada umumnya. Di pihak lain, dapat pula dimengerti berbagai reaksi terhadap sikap dan tindakan Presiden Soekarno. Selain untuk menjaga kemurnian asas dan norma konstitusi, ada pula kegalauan atas berbagai sikap beliau. Misalnya, sungguh mengherankan, Bung Karno menjadi pembela PKI dalam hampir semua kesempatan, sedangkan pada tahun 1948 dalam peristiwa Madiun, beliau dengan tegas menyatakan “memilih

PKI atau memilih Soekarno-Hatta yang insyaallah akan mengantarkan bangsa Indonesia pada cita-cita kemerdekaan”. Momentum melakukan tindakan-tindakan ekstra konstitusional atau inkonstitusional ini lebih menguat ketika sejumlah pemimpin (tokoh) Masyumi dan PSI dan sejumlah perwira TNI terlibat pemberontakan PRRI – Permesta. Puncak kegaduhan adalah ketika Presiden Soekarno menggagas kembali ke UUD 1945 yang didukung TNI.

Tidak kalah pula faktor TNI yang merasa tidak puas dengan suasana pemerintahan yang dianggap berjalan tidak sesuai dengan harapan orang banyak. Peristiwa 17 Oktober 1952 merupakan salah satu manifestasi keresahan Angkatan Darat yang menuntut Presiden Soekarno membubarkan DPRS. Sebagai alasan pemicu yaitu campur tangan DPR terhadap persoalan intern Angkatan Darat. TNI, khususnya AD, dengan konsepsi Dwi Fungsi (konsepsi Nasution, 1958), TNI menuntut keikutsertaan dalam politik dan pemerintahan. Kesempatan mulai terbuka pada saat RI dinyatakan dalam keadaan darurat sipil (SVB = Staat Van Orglog en Bleg). Reformasi 1998 tidak sekedar memudarkan konsepsi Dwi Fungsi, tetapi Dwi Fungsi dianggap memiliki saham pudarnya demokrasi dan hak asasi manusia di Indonesia. Masih mungkin ada yang membela: bukan konsepsi yang salah tetapi pemimpinnya yang keliru. Seperti ditulis Montesquieu, kekuasaan itu senantiasa mengandung “greedy” yang mendorong penyalahgunaan kekuasaan. *Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*, demikian bunyi salah satu surat Lord Acton.

Sebagai jalan pintas ekstra konstitusional mengatasi persoalan-persoalan politik tersebut, pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit kembali ke UUD 1945 dan sekaligus membubarkan Konstituante. Presiden Soekarno kembali menjadi Presiden yang bertanggung jawab, menteri-menteri adalah pembantu Presiden, dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) sebagai alat perlengkapan negara yang diatur UUD 1945. DPR hasil Pemilihan Umum 1945 yang semestinya tetap ada berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, pada tahun 1960 dibubarkan Presiden (Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960) dan diganti dengan DPR Gotong Royong. Seluruh anggota DPR GR diangkat Presiden. Dibentuk pula Front Nasional sebagai wadah kekuatan non

partai pendukung gagasan Presiden Soekarno yang –antara lain—bertema “revolusi belum selesai”.

Selama masa pemerintahan Soekarno (1959 – 1966) tidak ada pemilihan umum dan tidak pula ada tuntutan atau gerakan untuk mengadakan pemilihan umum. Semua serba revolusioner. Partai duduk di DPR atau ikut dalam kabinet bukan karena pemilihan umum tetapi semata-mata karena perkenan Presiden Soekarno dengan satu ukuran: revolusioner atau kontra revolusioner. Hari ini revolusioner, besok lusa mungkin menjadi kontra revolusioner seperti nasib Partai Murba, penandatanganan Menikebu, dan lain-lain. Kriteria lain pada masa Orde Lama yaitu anggota atau pernah menjadi anggota partai terlarang. Di masa awal Orde Baru ada perubahan. Meskipun Prof. Sumitro Djojohadikusumo ex anggota PSI (sebagai partai terlarang) dan menjadi peserta PRRI – Permesta, beliau diangkat menjadi Menteri. Di masa-masa awal Orde Baru, kabinet Presiden Soeharto menyertakan semua partai (meskipun tidak disebut kabinet atau pemerintahan koalisi). Tetapi kemudian, kabinet Presiden Soeharto hanya terdiri atas anggota dan pendukung Golongan Karya (termasuk ABRI). Pada masa Orde Baru dikenal syarat “bersih lingkungan”.

Salah satu ciri Orde Baru adalah pemilihan umum dan pemilihan Presiden yang teratur sesuai kalender konstitusional (lima tahunan). Mula-mula, pemilihan umum diikuti 10 partai politik (warisan Orde Lama). Selanjutnya hanya diikuti tiga partai politik—Golkar mati-matian tidak boleh disebut sebagai partai politik, tetapi ikut dalam pemilihan umum dan menjadi komponen utama yang duduk dalam pemerintahan. Suatu bentuk manipulasi otoritarian. Golkar yang bukan partai politik, tetapi harus selalu menang dengan targetnya yang sangat tinggi (sekurang-kurangnya 75%). Untuk menjamin capaian tersebut, semua pejabat birokrasi dipaksa sebagai anggota Golkar (mulai dari Lurah, Camat, Bupati, Walikota, Gubernur, dan seluruh aparat birokrasi). ABRI adalah komponen terdepan Golkar dengan segala kekuasaannya, seperti Kopkamtib dan lain-lain. Ada operasi subuh, manipulasi perhitungan suara dan lain sebagainya. Partai-partai di luar Golkar sama sekali tidak berdaya. Secara normatif, pemilihan umum “harus” dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia (biasa disingkat LUBER). Ketentuan yang dibuat untuk dilanggar. Publik yang mengetahui perbuatan-perbuatan tidak terpuji

tersebut menuntut asas jujur dan adil (lazim disebut JURDIL) sehingga asas pemilihan umum menjadi LUBER dan JURDIL. Pada waktu itu ada semacam sinisme. Pemilu yang semestinya merupakan pesta demokrasi, sebaliknya acapkali menimbulkan rasa pilu bagi yang dikalahkan maupun para pecinta demokrasi.

Reformasi adalah *pemulihan kebebasan*. Apakah otomatis menjadi demokratis? Dalam hal tertentu, ya. Dalam hal lain, banyak pertanyaan. Kalaupun ada demokrasi, ada yang menyebutnya kebablasan.

Selama reformasi, pemilihan umum sangat bebas. Ada berpuluh-puluh partai peserta pemilihan umum badan perwakilan rakyat dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Rakyat *sepintas lalu* sangat bebas memilih. Namun keterbukaan dan kebebasan menimbulkan persoalan besar yaitu masuknya kaum amatir politik dalam lembaga politik. Sebenarnya bukan sesuatu yang buruk kehadiran kaum amatir. Asal dalam makna sebagai *the budding politician* yang akan tumbuh menjadi kaum politik yang benar. Politik yang benar adalah politik yang mengabdikan kepada kepentingan publik. Tidak jarang pula kaum profiteur yang mengejar kesempatan untuk memperoleh keuntungan dan fasilitas, mendapat peluang dan tempat melalui pemilihan umum. Salah satu buahnya adalah sebagian anggota badan perwakilan rakyat tidak paham benar mengenai fungsi dan tugas yang mesti dijalankan. DPR adalah badan legislatif, tetapi jarang menghasilkan undang-undang. Atas nama pengawasan, para anggota DPR bertebaran melakukan “kunjungan kerja” atau “studi perbandingan”. Untuk menyusun RUU tentang RT dan RW, perlu studi perbandingan ke Brazil atau ke beberapa negara lain. Dalam rangka hak budget, diadakan kunjungan kerja ke berbagai kedutaan RI, untuk memeriksa pelaksanaan anggaran. Belum lagi termasuk memeriksa persiapan pemilihan umum (DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden) di luar negeri. Rapat kerja dengan Menteri Luar Negeri tidak cukup. Harus ada pemeriksaan di tempat (*on the spot*). Buah lain yaitu terungkapnya *money politics* dan *korupsi*. Sesuatu yang harus dilawan dan diberantas. Membiarkan anggota DPR yang tidak memusatkan perhatian pada fungsi membentuk undang-undang, merajalelanya *money politics* dan korupsi, merupakan suatu bentuk proses pembusukan (*verelendung process*). Bukan hanya pembusukan politik, tetapi pembusukan seluruh bangunan peradaban berbangsa dan bernegara.

Pada tingkat tertinggi pembusukan, adalah suasana anarkistik yang akan mengundang kekuasaan tirani. Yang mengkhawatirkan, dalam keadaan frustrasi dan penuh kekecewaan, publik akan mendukung segala bentuk tirani yang bertindak atas nama “menertibkan”, sampai rakyat sadar mereka berada dalam belenggu baru. *Kerjasama antara pers, kaum cendekiawan, dan masyarakat sipil yang tersusun dengan baik dapat menjadi instrumen menghindari proses pembusukan dan menjadi avant garde kepentingan publik.* Tentu saja keinsyafan para wakil rakyat, partai politik, pelaku-pelaku politik akan sangat menentukan jalan menuju cita-cita berbangsa dan bernegara.

## **2. Kampanye Dalam Pemilihan Umum.**

Pemilihan umum yang disertai dengan masa kampanye yang panjang dan melibatkan banyak orang dianggap berisiko untuk keamanan, ketertiban, dan kenyamanan umum.

Pada masa Orde Baru, walaupun secara normatif pemilihan umum berasaskan umum, langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil, tetapi atas dasar pendekatan keamanan (*security approach*), kampanye harus terkendali, termasuk kampanye melalui media. Korpkamtib dan berbagai aparaturnya sangat perkasanya menemukan alasan untuk memperingatkan media yang memuat berita atau kampanye yang dapat dianggap mengganggu ketertiban dan keamanan. Termasuk yang bernada tidak mendukung partai penguasa. Menteri Penerangan memiliki peralatan yang tidak dapat diganggu gugat untuk melakukan sensor pemberitaan, dan pencabutan SIUPP. Demi keselamatan, media hanya berperan sebagai juru warta dalam masa kampanye itu. Reformasi memutuskan semua rantai belenggu kebebasan. Pers (media) melalui UU No. 40 Tahun 1999, yang paling dini menerima berkah kebebasan yang dibawa reformasi. Begitu pula asas bebas dalam pemilihan umum tidak sekedar normatif tetapi substantif. Semua instrumen kampanye dipergunakan sangat maksimal, termasuk peran pers (media).

Pada masa-masa awal reformasi, atas dasar prinsip independensi, keikutsertaan pers (media) lebih bersifat sebagai sukarelawan untuk menyukseskan pemilihan umum yang demokratis. Hal semacam ini dilakukan juga oleh sejumlah kaum terpelajar. Suatu ketika pada masa

Orde Baru, alm. Nurcholis Madjid yang masih belajar di Chicago sengaja pulang untuk ikut mengkampanyekan sebuah partai. Jejak Cak Nur diikuti sejumlah kaum sekolahan. Mereka bukan anggota partai tersebut. Almarhum Cak Nur menciptakan teori “memompa ban kempes”. Cak Nur dan sahabat-sahabatnya memperjuangkan agar ada keseimbangan pembagian kursi di badan perwakilan rakyat. Teori mengajarkan, kalau pemilihan umum menghasilkan satu partai yang terlalu dominan di badan perwakilan rakyat, akan terjadi apa yang disebut “*quasi mono party system*”. Hal semacam itu kurang sehat untuk perkembangan demokrasi, bahkan akan menuju pemerintahan otoriter atau sekurang-kurangnya otoriter terselubung. Hal inilah yang terjadi, ketika Golkar harus menang 90% atau sekurang-kurangnya 75%. Menggunakan aparat pemerintah, pemilihan umum dilakukan dengan segala bentuk rekayasa. Kalau partai di luar Golkar akan berkampanye, Kepala Desa atau Camat memerintahkan rakyat bekerja gotong royong, dengan alasan tuntutan pembangunan, bukan hura-hura. Suatu ketika sebuah provinsi yang terdiri atas wilayah yang luas dengan cepat mengumumkan hasil pemilihan umum (sore hari setelah pemungutan suara), dibandingkan DKI yang masih menghitung. Panitia pemilihan umum yang menyisir pantai cukup bertanya kepada pejabat di daratan mengenai hasil pemilihan umum tanpa pernah mendarat untuk melakukan pemeriksaan. Belum lagi operasi subuh para Camat, Kepala Desa dan lain-lain aparat kekuasaan. Begitulah pemilihan umum (demokrasi) Orde Baru.

Dalam pemilihan umum yang baru berlalu (2014), ada pergeseran peran pers. Sebagian pers yang pemilik-pemiliknya menjadi tokoh partai atau bergabung dengan suatu partai, atau mencalonkan diri sebagai Presiden, tidak lagi sekedar menyukkseskan pemilihan umum. Pers-pers tersebut secara terbuka atau terselubung menjadi pers partisan. Pada masa Orde Baru, surat kabar *Suara Karya* merupakan corong resmi Golongan Karya. Pada saat ini, Metro grup mendukung secara terbuka Jokowi-JK. Kelompok MNC-TVOne mendukung Prabowo-Hatta Rajasa. Hampir semua media memiliki preferensi calon. Sampai Presiden SBY menyebut “pers terbelah”. Dalam batas-batas kode etik pers, pilihan atau preferensi tidak serta merta mencederai independensi pers. Persoalannya: “Bagaimana agar pers tetap menjunjung tinggi kode etik pers dan bentuk-bentuk *self censorship* atau

*self restraint?*”

Telah dikemukakan, pada masa Orde Lama ada 10 partai politik sebagai hasil penyederhanaan kepartaian. Dalam perjalanan jumlah ini berkurang. Misalnya Partai Murba dilarang beraktivitas karena dituduh akan mendongkel Pemimpin Besar Revolusi. Pada waktu itu, meskipun ada partai politik dan ada jargon demokrasi (Demokrasi Terpimpin), tetapi tidak pernah ada pemilihan umum. Seluruh anggota DPR, anggota MPR diangkat Presiden – Pemimpin Besar Revolusi dengan alasan, pemilihan umum akan menimbulkan gontok-gontokan yang dapat mengganggu perjalanan revolusi yang belum selesai. Untuk apa pemilihan umum. Revolusi akan diselesaikan melalui Manipol, Usdek, Dekon dan lain-lain kumpulan pidato Pemimpin Besar Revolusi. Kritik atau keengganan menjunjung ajaran-ajaran itu merupakan suatu perbuatan kontra revolusi dan dianggap sebagai antek kapitalisme, imperialisme, neokolonialisme dan berbagai jargon revolusioner lainnya. Kekuasaan benar-benar ada di satu tangan.

Berbeda dengan masa reformasi. Kita benar-benar berhasrat berdemokrasi, mulai dari cara-cara membangun pranata demokrasi, cara-cara mengisi lembaga demokrasi, cara bermain yang demokratis yang menjunjung tinggi kejujuran dan tanggung jawab publik. Itulah *das Sollen* demokrasi reformasi. Bagaimana dengan *das Sein*? Suasana kampanye yang sangat demokratis, bebas, dan terbuka, menimbulkan dilema. Lebih-lebih lagi mulai ada berbagai ketegangan, bahkan kekerasan antara pengikut partai yang berkampanye. Partai-partai bukan menawarkan program melainkan jor-joran memasang umbul-umbul atau bendera partai, membagi-bagi kaos, membagi-bagi uang (*money politics*). Bahkan dalam Pilkada, daerah-daerah atau kota dipenuhi dengan baliho dengan ukuran raksasa yang dipasang dimana-mana. Kalau ditanya, dari mana ongkosnya? Spontanitas dari para pendukung, bukan dari calon. Rupanya kita belum lelah melakukan *pembodohan publik*. Sesuatu yang berlawanan dengan fungsi sosial demokrasi yaitu *pendidikan atau pencerahan terhadap rakyat*. Menurut ajaran Machiavelli, menipu, membohoki, mengakali publik memang merupakan bagian dari politik yaitu untuk meraih, atau menjaga kekuasaan politik. Ajaran mengenai *the end justifies the mean* (tujuan menghalalkan cara) berasal dari rahim Machiavelli (baca: *The*

Prince) yang kemudian dipungut oleh ajaran lain seperti Komunisme-Leninisme.

Dilema antara berkampanye yang mengikutsertakan masyarakat dengan berbagai potensi ancaman terhadap ketertiban, keamanan, dan kenyamanan publik, melahirkan gagasan: *Di satu pihak mengurangi kampanye yang melibatkan secara langsung masyarakat, di pihak lain memperbesar peran pers atau media.* Pada waktu itu yang kurang diperhitungkan adalah pengaruh pers yang makin besar terhadap publik, persoalan independensi pers dan lain-lain.

Sekarang muncul kecemasan baru yang timbul dari beberapa kemungkinan. *Pertama*; pers sebagai usaha ekonomi (industri). Di sini berlaku prinsip ekonomi. Partai yang mampu membayar lebih banyak atau membayar lebih, akan dilayani lebih baik dibandingkan dengan peserta yang lain. Unsur-unsur keberimbangan tidak lagi sebagai sesuatu yang penting. *Kedua*; independensi. Ada beberapa faktor yang dapat mengurangi independensi pers atau media tertentu: (1) pemilik media sekaligus sebagai kaum politik yang ikut serta dalam kompetisi (pemilu). Sangat sulit menuntut independensi media yang bersangkutan. Unsur partisan tidak mungkin dihindari. (2) Kecenderungan pers atau media tertentu untuk mendukung atau menyokong peserta pemilu atau calon tertentu melalui rubrik berita, pembentukan opini publik, suara redaksi dan lain-lain.

Kecemasan ini mendorong pembentuk undang-undang dan KPU membuat ketentuan untuk mengendalikan pers. Bukan hanya melalui ketentuan pembatasan-pembatasan, juga dengan sanksi. TV dan radio dengan alasan menggunakan frekuensi publik dapat diusulkan dicabut izin atau tidak diperpanjang izin. Dua buah stasiun TV yang dianggap sebagai partisan, diusulkan agar izinnya tidak diperpanjang. Kehebohan *quick count* telah mendorong dikeluarkannya “perintah” agar tidak lagi disiarkan. Komisi I DPR (meskipun tidak jadi) bermaksud memanggil RRI untuk meminta klarifikasi *quick count* yang diselenggarakan RRI. Ketentuan dan tindakan-tindakan tersebut sangat nyata bertentangan dengan undang-undang maupun demokrasi yang menjamin kemerdekaan pers. Berbagai tindakan itu, didorong oleh rasa khawatir akan terjadi gangguan terhadap ketertiban umum, bahkan keamanan umum. Rasa khawatir yang eksesif. Menghadapi ancaman semacam itu, pers atau media dapat saja mengambil



jarak dari pesta demokrasi itu. Pers tidak boleh dipaksa memilih antara usaha menjadikan pemilu sebagai upaya membangun peradaban yang beradab—yang disebut Rousseau: *to civilize civilization*—dengan membiarkan pers atau media membelenggu kemerdekaan dirinya.

### 3. Pengharapan publik terhadap Pemilu 2014.

Sudah semestinya Pemilu 2014 tidak sekedar ritual berdemokrasi. Di negara-negara demokrasi yang sangat maju, partisipasi masyarakat dalam pemilu selalu rendah bahkan makin rendah. *Pertama*; didapati sistem politik, ekonomi, sosial dan lain-lain yang sudah mapan. Pergeseran pemerintahan dari satu partai ke partai lain tidak lagi dapat mengubah secara prinsipil berbagai kemapanan sistem yang sudah ada. Kalaupun ada perubahan, hanya terbatas pada cara mengisi sistem yang sudah mapan tersebut. Perubahan terbatas pada orientasi bukan lagi substansi. Dalam masyarakat seperti itu sangat tidak mudah bagi peserta pemilu untuk menarik dukungan. Peserta harus benar-benar dapat menunjukkan konsepsi konkrit yang akan dijalankan kalau menang. Tidak cukup sekedar menyampaikan hal-hal yang bersifat umum atau sekedar menyampaikan retorika kebencian atau ketidaksenangan kepada para pesaing. *Kedua*; rakyat sangat apolitik. Di sini terbentuk apa yang disebut pendukung tradisional. Turun temurun sebagai pendukung partai tertentu. Generasi yang tidak memiliki ikatan tradisional semacam itu pada umumnya tidak begitu merasa ada panggilan memberikan suara. Kalaupun memberikan suara, karena ketertarikan pada politik, isu pemilu menyentuh kepentingannya, hubungan perkawanan, atau hubungan primordial lain. *Ketiga*; rakyat percaya bahwa para pesaing dalam pemilu adalah orang-orang terbaik. Siapapun yang menang adalah kemenangan antara yang terbaik, bukan sekedar karena pencitraan, apalagi atas dasar kemampuan menebar uang yang banyak.

Bagaimana di tanah air kita? Partisipasi publik memberikan suara masih tinggi. Di beberapa tempat sangat tinggi. Bukan karena kesadaran, pemilu merupakan saat rakyat menyalurkan kedaulatannya, tetapi seperti yang banyak dikabarkan yaitu dukungan diberikan atas dasar *money politics*, membagi-bagi sembako, atau jenis sogokan lainnya. Karena itu, tidak heran—seperti dimuat suaratkabar—para calon harus mengeluarkan uang bermiliar-miliar rupiah. Dikatakan, untuk anggota DPRD tingkat

II saja, minimal harus tersedia Rp300 juta. Dari mana uang itu? Ada yang berlatarbelakang orang sangat kaya. Bagi yang disebut *incumbent*, merupakan komulasi pendapatan masa jabatan sebelumnya. Ada yang memperoleh *supporting* dari orang-orang berkepentingan yang akan dibayar dengan berbagai peluang dan kemudahan di masa datang. Oleh sebab itu, para calon tidak perlu memiliki rencana, memiliki program, apalagi wawasan konseptual yang bersifat ilmiah mengenai dasar-dasar yang akan menjadi pertimbangan mengelola negara. Semua didasarkan pada jargon *learning by doing*. Dalam ungkapan bahasa Sunda: *kumaha engke*. Bahkan dengan menggunakan ungkapan Bung Karno: *rawe-rawe rantas, malang-malang putung*. Beruntung, syukur. Tidak beruntung, sekedar resiko. *Orientasi partai peserta hanya memperoleh kursi sebanyak-banyaknya (sudah semestinya), bukan atas dasar qualified performance, tetapi yang mampu mempesona publik.*

Tetapi pemilukada, terutama di pusat konsentrasi kaum terpelajar, partisipasi publik makin menurun. Dalam pemilukada terakhir, 66% warga Medan tidak memberikan suara. Di Bandung, sekitar 30% warga tidak datang ke tempat pemberian suara. Apakah mereka secara politik dan kultural ada dalam cakupan seperti pada negara-negara maju (*supra*)? Menurut saya sama sekali tidak. Menurunnya partisipasi karena *kekecewaan yang makin mendalam*. Sebagian wakil rakyat, pemimpin pemerintahan yang dipilih (Bupati, Walikota, Gubernur) diadili karena korupsi. Sejumlah anggota DPR terlibat suap dalam pengisian jabatan, memainkan anggaran dan lain-lain perbuatan tidak terpuji. Di tengah-tengah keberhasilan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (rata-rata 6-7%/tahun), banyaknya investasi, tetapi kemiskinan merajalela. Di setiap sudut Jakarta dan lain-lain kota, dijumpai orang-orang bekerja tetapi pekerjaan itu bertentangan dengan asas-asas “pekerjaan yang layak sesuai dengan kemanusiaan”, seperti mengais tumpukan sampah untuk menemukan barang sampah yang laku dijual, meminta-minta dan lain-lain. Kemiskinan di desa-desa, nampak melalui gubuk-gubuk yang tidak layak bertebaran di mana-mana. Di kota orang-orang berumah di pinggir rel kereta, di bantaran sungai atau waduk, di kolong jembatan, atau tanah-tanah yang masih kosong. Belum lagi menyangkut nasib rakyat yang terkena banjir, letusan gunung dan sebagainya. Sebaliknya, sejumlah para wakil rakyat, pejabat negara atau

pejabat pemerintahan, menjadikan hotel, café, perjalanan ke luar negeri sebagai cara melaksanakan tugas (?). Lapangan golf menjadi tempat melupakan tugas dan kepentingan rakyat banyak. Akibatnya kesenjangan tidak hanya terjadi antara yang kaya makin kaya dan miskin makin miskin. Kesenjangan juga terjadi antara rakyat dengan pemimpin. Ada jurang yang makin dalam antara rakyat dan pimpinan. Kalau demikian, apakah yang mesti *dituntut* sebagai pengharapan umum dari Pemilu 2014?

*Pertama*; Pemilu 2014 mesti menunjukkan proses berdemokrasi yang lebih matang (*democratic maturity*). Cukup banyak indikator demokrasi yang matang. Di sini akan dicatat beberapa yang merupakan *a must* bagi rakyat Indonesia:

1. Pemilu akan menghasilkan orang-orang yang benar-benar *committed* melaksanakan konstitusi secara substantif, *rule of law*, dan hak asasi manusia. Komitmen atas asas-asas tersebut bukan sekedar dalam makna normatif atau politik apalagi sekedar prosedural, tetapi dalam makna sosial, ekonomi, budaya.
2. Pemilu akan menghasilkan orang-orang yang berintegritas tinggi (*the most highly moral standard*). Orang-orang yang beretika tinggi dalam jabatan publik adalah orang-orang yang berintegritas, bersih, lurus, bertanggung jawab dan senantiasa berorientasi kepada kepentingan publik, senantiasa berada di tengah-tengah kepentingan rakyat banyak.
3. Pemilu harus menghasilkan orang-orang yang memiliki cita-cita, wawasan dan gagasan publik yang jelas. Bukan sekedar orang-orang yang akan bergoyang menurut irama kepentingan kekuasaan dan kepentingan pribadi, apalagi mengorbankan kepentingan rakyat banyak. Tidak boleh lagi, hanya sekedar menjadi juru tanggap darurat atas berbagai peristiwa sosial, ekonomi, atau politik sehari-hari di masyarakat, yang acap kali di luar porsi tugas dan tanggung jawab lembaga yang bersangkutan.

Selain berkenaan dengan orang-orang, kematangan demokrasi ditandai juga oleh:

1. Penguatan sistem pelembagaan (*institutionalised empowering*). Jauh dari sistem *ad hoc*. Kehadiran berbagai lembaga *ad hoc* akan menghasilkan beberapa hal:

- a. Pelemahan terus menerus lembaga yang semestinya dikuatkan (sebagai lembaga yang menjadi unsur-unsur organisasi negara).
  - b. Kehadiran lembaga *ad hoc* akan menimbulkan berbagai kerancuan wewenang, ketidakpastian, dalam penyelenggaraan negara.
  - c. Kehadiran lembaga *ad hoc* menunjukkan perikehidupan bernegara yang tidak normal yang akan merusak tuntutan keteraturan yang menjadi ciri perikehidupan yang normal.
2. Birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik, efisien, efektif, dan memberi kemudahan kepada publik. Setiap bentuk birokratisasi merupakan ciri birokrasi yang korup.
  3. Publik yang bertanggung jawab dan taat pada hukum. Ketegasan menindak gangguan ketertiban umum, merusak sarana umum, menindak kumpulan-kumpulan *pressure groups* yang memaksakan kehendak dengan melanggar hukum merupakan kemestian. Dalam demokrasi yang sehat harus tumbuh budaya sosial yang bertanggung jawab, taat pada hukum.
  4. Publik memiliki keberanian (bukan sekedar hak) untuk menuntut hak, meminta pertanggungjawaban secara publik pelaksanaan pengelolaan negara atau pemerintahan secara tertib dan damai.

*Kedua*; pengharapan kedua, Pemilu 2014 menghasilkan orang-orang yang bersih, memiliki peran publik yang jelas, menuju satu pemerintahan yang bersih.

Negara dan pemerintahan yang bersih bukan hanya dalam makna *good government* tetapi *good governance* yang mencakup bersih pemerintahan, bersih politik, bersih sosial dan lain-lain. Kita sangat berharap di lembaga politik, seperti DPR tidak akan ada lagi anggota yang diadili atau dipersoalkan karena korupsi, menyalahgunakan wewenang, atau karena perbuatan tidak terpuji lainnya.

1. Tentang bersih politik.

Pemangku atau pengelola lembaga dan manajemen politik, harus meninggalkan tingkah laku yang hanya mengejar, memperoleh dan mempertahankan kekuasaan demi kekuasaan. Kekuasaan demi kekuasaan bukan saja menjauhkan politik dari kepentingan rakyat banyak tetapi juga akan koruptif. Tidak salah ungkapan Lord Acton: “*power tends to corrupt absolute power corrupts absolutely*”.

*Inilah yang sedang terjadi di tanah air kita.* Baik pada tingkat infrastruktur politik maupun suprastruktur politik kita dihadapkan pada tingkah laku bahkan kultur koruptif, penyalahgunaan kekuasaan. Akibatnya, tidak ada satu kebijakan politik yang benar-benar menjadi dasar kokoh untuk membangun perikehidupan rakyat menjadi lebih baik.

Perlu pula dicatat, untuk menjamin lembaga-lembaga politik yang bersih, tidak kalah penting menjaga proses mengisi jabatan politik secara bersih. *Money politics* merupakan ungkapan yang tidak lagi dianggap sebagai sesuatu yang tersembunyi. Dengan uang, *politic could be bought*. Sesuatu tingkah laku yang sangat tidak mulia, bahkan dapat dipandang sebagai semacam *decivilization* antara pemimpin dan yang dipimpin. Berbagai kebijakan menjadi elitis, tidak merakyat, karena potensi kerakyatan dianggap tidak penting dan diremehkan. *Kita mendambakan pemimpin yang sehati dan sanggup berada di tengah-tengah rakyat untuk menyelami persoalan mereka.*

2. Tentang bersih pemerintahan.

Di atas telah dicatat, birokrasi dalam kaitan dengan kematangan demokrasi. Pemerintahan dalam makna luas, mencakup semua penyelenggara negara. Makna pemerintahan yang bersih bukan saja dalam makna bersih dari korupsi. Selain korupsi yang merajalela juga terjadi demoralisasi baik dalam makna hukum, etik, sosial maupun budaya. Diperlukan satu kebijakan, rencana dan program yang komprehensif dan mendasar untuk menemukan bentuk pengelolaan pemerintahan yang akan mewujudkan pemerintahan yang bersih. Tindakan parsial apalagi tambal sulam tidak lagi memadai, bahkan memperburuk keadaan. *Membangun pemerintahan yang bersih sebaiknya dimulai dari saluran yang paling dekat dan langsung melayani rakyat banyak, baik dalam makna kelembagaan (seperti pemerintahan desa) maupun fungsi yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak (kebutuhan rakyat banyak).*

3. Tentang bersih sosial.

Masyarakat yang bersih adalah masyarakat yang menunjukkan ciri-

ciri sadar tanggung jawab terhadap orang lain, memiliki keluhuran budi (*honesty*), memiliki kehormatan (*dignity*), egaliter, dapat dipercaya dan jujur (*trust* dan *fair*), terbuka, disiplin dan taat pada tatanan hidup bersama (*law abiding society*), berusaha berprestasi dengan kerja keras, tidak tamak (*greedy*), berusaha hidup harmonis dengan lingkungan.

Meskipun dipercaya, manusia lahir suci, tetapi lingkungan dapat mempengaruhi perkembangan tingkah laku (*situation gebundenheit*). Ada beberapa faktor yang dapat dijadikan dasar mewujudkan “masyarakat bersih”. Salah satu faktor paling dominan yaitu tatanan kekuasaan yang secara serentak menjalankan fungsi ketertiban-keamanan dan fungsi sebagai distributor kesejahteraan dan keadilan sosial. Kekuasaan yang lemah, atau kekuasaan yang korup, mengelak hadir pada saat diperlukan, akan mendorong masyarakat menumbuhkan sikap membenarkan segala cara untuk mencapai tujuan. Pada saat ini tidak ada lagi negara sekedar berfungsi sebagai penjaga malam (*nachwakersstaat*), melainkan wajib memikul segala tanggung jawab di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### **4. Penutup**

Ada baiknya, dicatat pesan KGPAA Mangkunegara IV dalam Serat Paliatmo yang berbunyi:

“Ada enam kewajiban terhadap tanah air, yaitu melaksanakan cita-cita negara, bekerja sesuai kemampuan, ikut memakmurkan negara, wajib mempertahankan negara, turut menjaga ketenteraman dan melindungi tanah air dari kerusakan”. (Daradjadi, *Mr. Sartono - Pejuang Demokrasi dan Bapak Parlemen Indonesia*, 2014).

# Kredibilitas Media dan Reputasi Bangsa

## 5. Pendahuluan

Perlu disadari, setiap fenomena, setiap sistem, tidak hadir atau tercipta semata-mata karena faktor internal fenomena atau sistem yang bersangkutan, melainkan tali-temali, bahkan sebagai hasil hubungan yang saling mempengaruhi satu sama lain. Tidak jarang pula, suatu fenomena atau sistem adalah hasil reaksi dari fenomena atau sistem lain. Inilah yang kemudian menimbulkan ungkapan: “yang tetap itu adalah perubahan.” Kita mengenal teori dialektika Marx (tesis-antitesis-sintesis). Tetapi ada juga perkembangan yang tidak dialektis (bukan hasil pertentangan) melainkan hasil evolusi (teori evolusi fisik Darwin, teori evolusi sosial Spencer). Namun semua teori ini berasumsi, perubahan akan menuju keadaan yang lebih baik dalam makna fisik, sosial, politik, ekonomi, budaya. Dalam kenyataan, perubahan dapat juga menuju keadaan yang lebih buruk. Teori dialektika Marx dalam bentuk pertentangan kelas antara kapitalis lawan proletar, melalui revolusi akan melahirkan masyarakat tanpa kelas (*classless society*) atau masyarakat komunis (sintesis), suatu masyarakat tanpa penindasan dan pemerasan oleh kelas kapitalis terhadap kelas proletar (tidak ada *exploitation de l’homme par l’homme*). Apabila masyarakat seperti ini dapat diwujudkan, tidak perlu lagi kekuasaan (negara), tidak perlu hukum. Namun, ada masa transisi yang disebut “kediktatoran proletariat”. Masa transisi akan ada selama ada kelas kapitalis. Kenyataan, tidak berjalan seperti hipotesis Marx. Malahan kelas kapitalis berangsur-angsur berubah. Tanpa melalui proses dialektis, kapitalisme yang ditopang liberalisme melahirkan konsep-konsep kesejahteraan dan keadilan sosial, demokrasi (politik dan sosial) yang mewujudkan kesejahteraan dan kebebasan. Sebaliknya kediktatoran proletariat menjadi sistem yang serba menindas, kekuasaan negara yang makin menguat sebagai alat penindas. Demokrasi karena berbagai ulah pelakunya dapat mundur menjadi otoritarian atau kediktatoran. Dalam teori ilmu negara (*staatsleer*) dikenal teori siklus Polibios (Yunani). Walaupun demikian, perlu dicatat, tidak benar kalau ada anggapan faktor eksternal

selalu determinan. Ada kalanya, faktor internal menjadi faktor determinan perubahan. Di atas telah dikemukakan, kemungkinan demokrasi berubah menjadi otoritarian, karena tingkah laku para pelaku demokrasi itu sendiri. Demokrasi dihancurkan oleh demokrasi. Independensi media dijual sendiri oleh media karena menerima amplop, berkolaborasi dengan penguasa, menjadi partisan, menjadi alat propaganda dll.

Berdasarkan premis di atas, kenyataan menunjukkan, kredibilitas pers dan reputasi bangsa, secara serentak ditentukan, baik oleh faktor-faktor internal, maupun pengaruh dari lingkungan sekitar, baik pengaruh dari suatu atau berbagai fenomena atau pengaruh dari suatu atau berbagai sistem. Kita mengenal ungkapan: “*situation gebundenheit*” (keadaan atau lingkungan itu menentukan). Tarik menarik antara faktor-faktor internal-eksternal akan tercermin dalam output perubahan atau perkembangan. Pada saat ini, ada keluhan, tata kehidupan kenegaraan dan ekonomi kita menjadi liberal bahkan berada dalam pelukan liberalisme – individualisme, sesuatu yang bertentangan dengan cita negara (*staatsidee*) UUD 1945. Berbagai faktor eksternal di satu pihak dan ketidakberdayaan internal di pihak lain menjadi penyebab kecenderungan tersebut. Ciri-ciri kehadiran liberalisme—antara lain—privatisasi, sistem pasar bebas, kapitalisme dan lain-lain. Salah satu akibatnya adalah merajalelanya modal dan perusahaan asing tanpa batas, termasuk usaha-usaha yang semestinya dikuasai negara baik karena menguasai hajat banyak orang maupun kepentingan negara itu sendiri.

## 6. Kredibilitas media

Apakah semestinya (*should be*) makna “kredibilitas media”? Secara kebahasaan, kredibilitas media artinya media yang mampu memikul kepercayaan dan dapat dipercaya (*media trust*). Secara esensial, media kredibel adalah media yang senantiasa mengkedepankan *responsibility* dan *accountability* Secara jurnalistik, *media trust* biasanya dibangun atas dasar ketaatan terhadap prinsip-prinsip jurnalistik, baik dalam arti mekanisme maupun etik, ketaatan terhadap kelaziman jurnalistik (*the best practices of democratic media*), dan ketaatan pada hukum. Apakah hal itu cukup untuk membangun kepercayaan? Belum cukup, tanpa disertai misi publik baik dalam makna menjadi penyambung lidah publik, melindungi publik,



menjadi avant garda publik.

Persoalannya: “terhadap siapa media harus memikul atau menjaga kepercayaan?” Apakah media hanya harus kredibel di depan publik atau termasuk juga kredibel di depan penguasa publik atau keduanya?”

Dalam masyarakat dan sistem politik dan sosial demokratis, kredibilitas media semestinya berlaku baik terhadap publik maupun penguasa, atau setidaknya dilakukan secara berimbang. Namun, acapkali, media atau pranata apapun, bahkan perorangan dihadapkan pada pilihan. *Media secara natur adalah pranata publik*. Dengan demikian *pada dasarnya (sebagai principles) apabila dihadapkan pada pilihan semestinya media ada di pihak publik, lebih-lebih jika penguasa sama sekali tidak bekerja untuk kepentingan publik, apalagi penguasa melanggar hak-hak publik atau menindas publik. Tetapi dapat pula terjadi, publik berlaku tak semena-mena atau terjadi eksploitasi publik untuk kepentingan yang bukan kepentingan publik*. Dalam keadaan demikian, media tidak layak apriori berpihak kepada publik yang tidak mengemban kepentingan publik. Kita mengenal bermacam-macam kepentingan publik seperti keamanan, ketenteraman, kenyamanan, kesejahteraan, keadilan dan lain-lain. Dalam masyarakat demokratis, berbagai kepentingan itu adalah “hak” yang dapat diperjuangkan, dipertahankan, dan harus dijamin dan dilindungi. Tetapi secara serentak harus juga dikatakan, dalam masyarakat demokratis, hampir tidak ada hak yang tidak serentak melekat pula kewajiban. Untuk menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban, diperlukan aturan main (*rule of the game*), baik yang bersifat hukum, etik, kelaziman, dan lain-lain tatanan hidup bersama. Lagi-lagi, dalam masyarakat demokratis, segala bentuk aturan main bersama merupakan wujud kehendak bersama atau *general will* (Rousseau).

Kredibilitas media akan terbangun apabila dipenuhi aspek-aspek internal dan aspek-aspek eksternal.

*Pertama*; aspek internal, yang dapat dibedakan antara aspek-aspek jurnalistik dan aspek nonjurnalistik.

1. Aspek jurnalistik. Media akan kredibel apabila secara jurnalistik bermutu. Untuk bermutu, selain senantiasa menjunjung tinggi independensi dan taat pada kode etik jurnalistik, para jurnalis dan pengelola *newsroom* cq editor harus memiliki kapasitas intelektual

dan keterampilan di bidang jurnalistik atau di luar jurnalistik. Tidak kalah penting, memiliki wawasan baik ilmiah maupun non ilmiah. Bukanlah suatu kapasitas intelektual kalau hanya bertumpu pada pengetahuan yang banyak atau ilmu yang tinggi, tanpa disertai wawasan. Kapasitas intelektual harus ditunjukkan bahwa ilmu yang dimiliki menjadi tuntunan bekerja dan bersikap, memiliki tanggung jawab terhadap perikehidupan publik, mencintai kebenaran dan memiliki keberanian menegakkan kebenaran. Sutan Syachrir menyebutkan: ciri intelektual itu yaitu menjadikan ilmu sebagai hati nurani. Mohammad Hatta mengatakan, ciri keterpelajaran itu adalah karakter (kepribadian) yang bertanggung jawab. Ilmu dapat dipelajari, kata Bung Hatta, karakter adalah sesuatu yang tumbuh sebagai hasil latihan (latihan bertanggung jawab). Pada saat ini, kita telah memiliki sangat banyak sarjana, tetapi hal itu belum tentu seiring dengan kehadiran keterpelajaran (intelektual) yaitu lapisan orang-orang yang bertanggung jawab.

2. Aspek nonjurnalistik yaitu yang bertalian dengan pengelolaan (managerial). Aspek ini bertalian dengan media (pers) sebagai perusahaan. Selain harus dikelola menurut tatanan pengelolaan perusahaan yang baik dan sehat, menjalankan fungsi-fungsi perusahaan modern untuk memperoleh laba, menjalankan prinsip-prinsip *corporate social responsibility*, pengelola cq pemilik perusahaan media, juga wajib memiliki kesadaran mengenai hakikat pers, fungsi pers, dan asas serta kaidah media sebagai suatu kegiatan jurnalistik. Pengelola perusahaan atau pemilik media wajib menghormati dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip yang harus berlaku sebagai syarat agar di perusahaan media dapat menghasilkan produk-produk jurnalistik yang bermutu dan kredibel. Tanpa kesadaran semacam itu, media hanya sekedar alat perusahaan untuk mencari laba atau tujuan lain yang dapat melanggar prinsip-prinsip jurnalistik. Pada saat ini—paling tidak—ada dua sumber kerisauan publik dan pengelola jurnalistik, terhadap pengelola perusahaan atau pemilik media.
  - a. Motif mencari laba. Telah dikemukakan, motif mencari laba merupakan konsekuensi media sebagai industri, media

sebagai usaha ekonomi. Yang merisaukan publik dan juga para pengelola jurnalistik, praktek-praktek campur tangan pengelola atau pemilik perusahaan yang mempengaruhi kerja wartawan dan pekerja *newsroom* semata-mata dari kepentingan perusahaan bukan kepentingan menjaga kredibilitas media. Bahkan semua arah kebijakan dan aktivitas jurnalistik harus dilakukan demi kepentingan ekonomis pengelola atau pemilik perusahaan media. Semestinya, sebagai perusahaan media (perusahaan pers), pengelola (pemilik) harus menjaga kredibilitas media. Setidak-tidaknya ada keberimbangan (simbiosis mutualistik).

- b. Motif kepentingan politik. Kita baru saja melalui peristiwa politik lima tahunan yang sangat besar: Pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan Presiden-Wakil Presiden. Ada sejumlah pengelola perusahaan atau pemilik media yang menjadi bagian dari kompetisi tersebut sebagai: “pimpinan partai politik tertentu, atau diusung untuk menjadi calon Presiden, atau menyokong seorang calon Presiden.”
- Persoalan tidak pada keikutsertaan dalam politik tersebut, melainkan penggunaan media yang dikelola atau dimiliki menjadi instrumen politik dengan meninggalkan asas-asas dan kaidah jurnalistik yang semestinya wajib senantiasa dijunjung tinggi oleh setiap media demokratis, independen dan menjunjung tinggi kode etik. Presiden SBY sampai menggunakan ungkapan: “media terbelah,” meng-hadapi pemilihan Presiden-Wakil Presiden. Apabila media tidak berhasil menjadikan asas-asas jurnalisme yang sehat sebagai *way of life*, “media terbelah” hampir pasti berulang pada setiap siklus politik lima tahunan. Dalam sejumlah pertemuan atau diskusi yang saya hadiri, ada berbagai pesan kerisauan mengenai situasi media yang “berpolitik” itu.
- Tajamnya keberpihakan media lebih merisaukan publik pada saat menghadapi pemilih Presiden-Wakil Presiden. Beberapa media menjadi begitu partisan untuk memenangkan calon yang mereka dukung, termasuk penggunaan quick count

yang semestinya sebagai kegiatan ilmiah yang netral (tunduk pada metode dan analisis ilmiah), dicoba dipergunakan sebagai alat keberpihakan tanpa mengindahkan syarat-syarat ilmiah yang harus dipenuhi. Sangat berlebihan. Menghadapi kenyataan ini, Dewan Pers menyampaikan pendirian, bahwa, memiliki preferensi, menentukan pilihan merupakan bagian dari independensi *or the right to freedom of choice, the right to freedom of opinion*. Namun sebagai pers, penggunaan hak-hak tersebut tidak boleh sekali-kali mencederai makna independensi itu sendiri, tidak mencederai prinsip-prinsip kode etik, tidak mengurangi kewajiban memelihara *the best practises of democratic media*, apalagi melanggar hukum. Di atas semua itu, betapa penting media menjaga *honesty* dan *dignity* dirinya sendiri. Kalau tidak, media yang bersangkutan akan berangsur-angsur ditinggalkan publik. Publik adalah hakim yang sangat sulit bahkan tidak mungkin dibantah. Walaupun mengetahui dan melihat kecenderungan kepartisan tersebut, Dewan Pers tidak terburu-buru untuk menyimpulkan telah terjadi pelanggaran yang begitu mendasar sehingga perlu ada tindakan di luar yang sudah lazim dilakukan. *Pertama*; meskipun pada segmen politik telah menimbulkan berbagai kerisauan, segmen-segmen lain dari media yang bersangkutan masih tetap dijalankan atas dasar prinsip-prinsip jurnalisme yang baik. *Kedua*; ketidakhati-hatian mengambil tindakan dapat menjadi blunder dan mendekatkan dunia pers kembali dalam *killing ground* penyensoran (*ensorship*) yang merupakan antitesis kemerdekaan pers. *Ketiga*; di tengah-tengah berbagai kepartisan tersebut, masih ditemukan media berpengaruh yang tetap menjaga tata krama jurnalistik yang sehat.

Demikian beberapa hal internal yang akan berpengaruh pada kredibilitas media.

*Kedua*; aspek eksternal. Secara eksternal, kredibilitas media sangat ditentukan oleh kemampuan media merespons berbagai persoalan publik

di bidang politik, ekonomi, sosial dan lain-lain. Pada situasi atau saat tertentu, respons ini tidak dapat hanya sekedar menjadi juru warta, sekedar menyampaikan informasi, sekedar melakukan investigasi, sekedar kritik atau analisis. Ketika misalnya, semua atau sebagian instrumen-instrumen politik tidak berfungsi secara wajar, melainkan hanya mempertarungkan kepentingan untuk berkuasa, pertarungan untuk melumpuhkan kompetitor, dan sama sekali tidak menuju tegaknya prinsip-prinsip politik yang sehat, sama sekali mengabaikan suara publik, sama sekali mengabaikan kepentingan publik, media harus mengambil peran sebagai *policy inisiator* untuk mendorong pelurusan kembali semua orientasi politik, ekonomi, dan sosial menuju cita-cita bangsa cq cita-cita kemerdekaan. Pemilihan umum, pemilihan Presiden, pemilihan kepala daerah bukan hanya sebagai peristiwa politik, bukan sekedar dimaksudkan sebagai saat mewujudkan kedaulatan rakyat, tetapi sebagai bagian dari proses mendewasakan tatanan berdemokrasi, bagian dari membangun budaya berpolitik yang bekeadaban. Yang memilukan, rakyat justeru menunjukkan kedewasaan menggunakan hak demokrasi mereka. Sebaliknya berbagai kekuatan politik, baik lembaga politik maupun pelaku politik hanya berlomba-lomba menguasai lembaga-lembaga politik sekedar sebagai alat kekuasaan, bahkan di sana sini menghalalkan segala cara yang sangat memprihatinkan. Sesuatu yang sesungguhnya *intolerable* dalam peradaban demokrasi.

Dalam situasi seperti sekarang ini, bukan hanya partai politik, penyelenggara negara dan pemerintahan yang kehilangan kredibilitas di mata publik, tetapi dapat merambat menuju pers yang ikut mencemarkan diri atau tercemar oleh tingkah laku para penikmat kekuasaan. Sebagai *policy inisiator*, media tidak boleh bermasalah atau bagian dari masalah. Media harus menjadi bintang pemandu yang baik. Hanya dengan memperhatikan berbagai aspek di atas, media akan menjadi *the fourth estate* yang riil. Walaupun kemerdekaan pers merupakan suatu *conditio sine quanon*, tetapi kemerdekaan itu hanya bermakna apabila di dalamnya melekat fungsi publik atau fungsi sosial. Kemerdekaan pers, tidak boleh hanya diberi makna "*freedom for the sake of freedom*" atau hanya demi pers. Pers adalah anak lingkungan. Tidak terpisah dari lingkungan.

## 7. Reputasi Bangsa

Aspek terpenting reputasi bangsa adalah keberhasilan sebagai bangsa yang dihargai oleh pihak lain. Ada beberapa reputasi yang telah dicapai bangsa Indonesia: “membebaskan diri dari belenggu penjajahan, sebagai negara kesatuan kepulauan terbesar yang multi etnis. Sejak reformasi Indonesia berhasil memulihkan demokrasi dengan berbagai kebebasan demokratis termasuk kebebasan pers. Reputasi-reputasi ini perlu senantiasa dijaga, dipertahankan dan ditegakkan.

Meskipun penting, membangga-banggakan hal di atas, membangga-banggakan kita memiliki dasar dan tata nilai luhur yang berbeda dengan bangsa lain, sangat tidak cukup sebagai sebuah reputasi. Peri kehidupan demokrasi (prosedural dan substantif) yang hebat, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, merupakan paradoks, di tengah-tengah kemiskinan dan keterbelakangan sosial yang luas. Reputasi demokrasi, pertumbuhan ekonomi, baru akan berarti dan dihargai apabila disertai kesejahteraan, sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Inilah semestinya reputasi yang harus dikejar, bukan demokrasi sekedar untuk demokrasi, bukan pertumbuhan ekonomi sekedar pertumbuhan. Bukanlah demokrasi kalau sekedar ada kebebasan, bukan pula demokrasi kalau menghasilkan keberingasan mayoritas atau sekedar untuk mengalahkan minoritas. Demokrasi semacam ini adalah demokrasi yang sedang meluncur menuju anarki. Reputasi tidak pula cukup sekedar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tanpa disertai kesejahteraan dan kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Ada yang berpendapat angka kemiskinan makin menurun. Ada yang mengatakan angka kemiskinan bertambah, apalagi jika dimasukkan mereka yang rentan menjadi miskin. Semua merupakan perdebatan statistik yang mungkin jauh dari realitas. Bagaimana mungkin disebut reputasi, di tengah-tengah gegap gempita teknologi dan ilmu pengetahuan, didapati puluhan ribu bangunan sekolah yang rusak berat, bahkan ada yang runtuh ketika murid sedang belajar. Apakah sebuah reputasi, kalau ratusan ribu orang menjadi penghuni gubuk-gubuk di bantaran rel, di pinggir waduk, di bawah jembatan. Apakah merupakan reputasi, kalau pemulung sampah menjadi pekerjaan. Belum pula disebutkan masalah pelanggaran hukum seperti korupsi, penyalahgunaan kekuasaan dan lain-lain.

Kita ditantang agar politik bukan sekedar persoalan politik, politik bukan sekedar cara memperoleh, mempertahankan dan mengelola kekuasaan. Ekonomi bukan sekedar produksi, bukan sekedar GNP, bukan sekedar jumlah devisa. Nasionalisme bukan sekedar negara kebangsaan, bukan sekedar kepribadian bangsa atau identitas budaya. Kita menghendaki *welfare politics, welfare economy, welfare nationalism*, dalam wujud kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Media yang kredibel harus senantiasa menjadikan hal-hal tersebut sebagai persoalan, bukan sekedar berita.

## 8. Kepemimpinan baru

Montesquieu menyatakan (*L'esprit des Lois/The Spirit of the Laws*), kekuasaan itu mengandung sifat “greedy” (ketamakan). Setiap yang berkuasa mempunyai kecenderungan untuk memperbesar kekuasaan, sehingga menjadi tiada terbatas. Karena itu diperlukan pembatasan kekuasaan. Menurut Montesquieu, pembatasan kekuasaan dilakukan dengan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang diikuti dengan saling kontrol dalam bentuk *checks and balances*. Dalam perkembangan, kontrol juga dilakukan melalui, demokrasi (partisipasi publik), ajaran negara hukum, ajaran konstitusionalisme, ajaran hak asasi manusia dan lain-lain.

Selain melaksanakan ajaran-ajaran di atas, pembatasan kekuasaan dan kontrol dilakukan melalui: Pertama, *self control* seperti *self censorship*. Kedua, kontrol publik (kontrol sosial). Di sini media (pers) sangat menentukan. Pers merupakan sarana kontrol sosial yang sangat menentukan. Inilah sebenarnya esensi, pers atau media sebagai *the fourth estate*. Tetapi hal itu hanya dapat dijalankan dengan baik, apabila pers kredibel, pers tidak sekedar menjadi *master's voice* kepentingan-kepentingan pemilik atau penguasa pers, tidak menjadi sekedar penabuh gendang para penari yang sedang bertarung.

Ketika masih mahasiswa (masa Orde Lama) kami menghadap alm. Bung Hatta. Di antara mahasiswa yang hadir, ada yang mengajukan pertanyaan: mengapa UUD 1945 hanya menyebutkan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali? Mengapa tidak ada pembatasan, sampai-sampai Presiden

diangkat seumur hidup? Bung Hatta menjawab. Jabatan Presiden itu berat sekali (Presiden memegang kekuasaan pemerintahan: Pen), karena itu tidak akan ada orang yang akan terus menerus menjadi Presiden. Jadi, diharapkan, praktek ketatanegaraan akan melahirkan pembatasan. Tentu saja, kalau demokrasi berjalan dengan baik, atau ada kemungkinan terjadi perubahan perimbangan kekuasaan politik sehingga MPR (pada waktu itu) akan memilih orang baru. Praktek yang kita alami (*das Sein*) tidak seperti pemikiran Bung Hatta (*das Sollen*). Hal ini terjadi karena yang berkuasa terkena penyakit sebagai penikmat kekuasaan, tidak ada keinsyafan bahwa sistem yang kita pilih menghendaki pembatasan.

Berbeda dengan Amerika Serikat (sebelum Amandemen XXII, 1951). UUD Amerika Serikat (sebelum perubahan) menyebutkan: “*He shall hold his office during the term of four years, and together with the Vice-President, chosen for the same term...*”). Hanya menyebut “4 tahun” tidak ada ketentuan “dapat atau tidak dapat dipilih kembali”. Presiden pertama, George Washington telah menjabat dua kali berturut-turut. Ketika diminta untuk dipilih kembali, beliau menolak. Alasannya: Amerika Serikat memilih bentuk republik bukan kerajaan. Kepala negara republik ada pembatasan masa jabatan, berbeda dengan kerajaan yang tanpa batas waktu. Sikap Presiden Washington, menjadi praktek, sampai “terlanggar” pada masa pemerintahan Presiden Roosevelt (dipilih 4 kali berturut-turut) yang kemudian mendorong Amandemen Ke-XXII yang membatasi masa jabatan Presiden hanya dua kali berturut-turut. Demikian pula di Indonesia (Perubahan UUD 1945, Pasal 7, 1999). Jadi, kehadiran Presiden baru di negeri kita merupakan konsekuensi ketentuan UUD dan merupakan satu kelaziman republik-demokratis.

Pemilihan langsung Presiden-Wakil Presiden, atau melalui *electoral college* (meskipun dalam perkembangan menjadi sekedar *the dummy* dari *popular vote*), menimbulkan resiko perbedaan kekuatan politik pendukung Presiden-Wakil Presiden dengan mayoritas kekuatan politik di badan perwakilan rakyat. Perbedaan ini sangat berpengaruh pada kelancaran pelaksanaan kebijakan (program) Presiden. Presiden Obama (juga Presiden Clinton) menghadapi persoalan yang sama. Hal semacam itu sedang terjadi di Indonesia. Di Amerika Serikat perbedaan itu tercermin dalam perbedaan pendekatan mengenai kebijakan yang harus ditempuh.



Di Indonesia, mayoritas (yang berbeda dengan Presiden) sekedar dijadikan “pembenaran” untuk menguasai semua jabatan di luar jabatan Presiden-Wakil Presiden dan Menteri. Sampai-sampai ada ungkapan: sapu bersih dan sikap untuk menghalangi agar Presiden-Wakil Presiden tidak berhasil menjalankan pemerintahannya. Kalau sikap itu berlanjut, dapatlah disimpulkan, peradaban politik cq peradaban demokrasi yang kita jalankan, masih jauh dari budaya politik (demokrasi) yang berkeadaban. Mudah-mudahan sikap semacam itu sekedar “kemarahan sementara”, dan akan kembali pada prinsip demokrasi yang lebih substantif yaitu dialog, toleransi, dan berorientasi pada kepentingan rakyat banyak.

Satu-satunya cara melonggarkan politik pengepungan itu, (kalau berkelanjutan) yaitu dengan cara berusaha mendapatkan dukungan rakyat banyak. Hal ini dapat tercapai apabila pemimpin baru (Presiden-Wakil Presiden) mengembangkan orientasi serba kerakyatan, terutama dalam makna usaha mewujudkan secara nyata kesejahteraan dan kemakmuran. Pada akhirnya, kekuatan-kekuatan politik yang hanya berorientasi pada kekuasaan akan ditinggalkan rakyat. Dari perspektif rakyat, inilah makna riil “mengisi kemerdekaan”. Menanamkan semangat kebangsaan, menanamkan semangat kepribadian, menanamkan semangat berdikari penting, tetapi seperti dikatakan Nehru, rakyat sejahtera, kalau cukup sandang, pangan, rumah, jaminan pendidikan dan kesehatan. Hegel mengatakan, manusia butuh makan, sandang, rumah sebelum mereka dapat berpolitik bahkan beragama. Di sinilah peran media menjadi sangat penting sebagai penunjang program-program kerakyatan. Media tidak semestinya melibatkan diri pada persoalan-persoalan yang tidak semestinya dipersoalkan lagi, seperti mengembalikan pemilihan Presiden-Wakil Presiden oleh MPR, bukan langsung oleh rakyat. Harus dipahami, gagasan semacam itu bertentangan dengan konsep dasar demokrasi dan konsep *democratizing process* perjalanan politik bangsa, dan kehendak publik. \*



# Tradisi Keterpelajaran Dalam Pers

## 1. Pendahuluan

Pada saat ini, baik buku-buku, kegiatan-kegiatan ilmiah seperti workshop atau seminar, maupun dalam keseharian, makin populer sebutan “media”, walaupun sebutan “pers” atau “press” tetap juga dipergunakan. Salah satu alasannya, sebutan “pers” dalam kaitan historis maupun kebahasaan lebih sempit yaitu hanya berkaitan dengan media cetak (*drukkerij media*, *printed media*). Di pihak lain, sebutan “media” lebih luas. Selain *printed media*, sekarang makin berkembang media elektronik (*electronic media*), seperti TV, radio. Bahkan pada saat ini sarana elektronik berkembang berbagai media lain seperti website, facebook, twitter dan lain-lain, yang mengembangkan apa yang disebut “social media”, “citizen journalism”, atau mungkin ada sebutan lain.

Saya masih lebih gemar menggunakan sebutan “pers” dengan beberapa pertimbangan:

*Pertama*; kataatan normatif. Berbagai undang-undang yang pernah atau yang masih ada, cq. UU No. 40 Th 1999, menggunakan sebutan “pers”. Hingga saat ini, sebutan “media”, adalah sebutan non-normatif (sebutan publik/sosial) dan keilmuan.

*Kedua*; sebutan “pers” sudah mengakar secara sosial. Bagi publik tidak lagi membedakan secara tajam antara sebutan “pers” dan “media” (*interchangeable*).

*Ketiga*; di kalangan pelaku pers telah lama populer sebutan “pers cetak” dan “pers elektronik”.

## 2. Pers sebagai bentuk aktivitas dan perikehidupan keterpelajaran.

Pers kalau tidak dapat disebut sebagai suatu wujud keterpelajaran, paling tidak, sangat erat kaitannya dengan keterpelajaran. Mengapa?

*Pertama*; pers yang memenuhi standar jurnalistik yang sehat dan bermutu, membutuhkan pelaku yang memiliki *pengetahuan*, *keterampilan*, dan *wawasan* yang luas. Dapat dipastikan, tanpa pelaku yang berpengetahuan, trampil, dan berwawasan, pers tidak mungkin memenuhi standar jurnalistik yang bermutu dan dipercaya publik.

*Kedua*; pers adalah *pekerjaan idealistik*. Pelaku pers yang menjadikan

pers sebagai panggilan hidup, merupakan pekerjaan idealistik. Melalui pers, cita-cita atau program sosial, ekonomi, politik menjadi wacana publik menuju realisasi cita-cita, harapan-harapan masa depan yang lebih baik.

*Ketiga*; pelaku pers yang baik menuntut *tradisi berpikir dan bertindak bebas* (independen), jujur dan dapat dipercaya. Dalam tatanan demokrasi yang berkeadaban (bertanggung jawab), independensi harus disertai *integrity, honesty, truthfulness, dignity, fair*, dan berorientasi kepada kepentingan publik. Pelaku pers yang independen, tidak menggunakan pers sebagai alat propaganda, bahkan alat pemerasan. Harus dibedakan antara pers tidak independen dengan pers yang berpihak. Pers independen termasuk independensi memilih preferensi, atau keberpihakan tertentu. Di sinilah perbedaan antara independensi dengan sikap netral (tidak memihak), walaupun tidak tertutup kemungkinan, pilihan netral merupakan wujud dari independensi.

*Keempat*; pers yang baik adalah pers yang *bertanggung jawab kepada publik*. Apabila suatu saat didapati konflik antara kepentingan publik dan non-publik, pers sebagai instrumen publik semestinya berpihak kepada kepentingan publik.

Karakteristik-karakteristik pers di atas merupakan cermin keterpelajaran (kehidupan intelektual).

Mohammad Hatta pada tahun 1956 dalam pidato di hadapan para sarjana Universitas Indonesia (Tanggung Jawab Kaum Terpelajar), menyatakan, ciri kaum terpelajar itu adalah *karakter*. Salah satu karakter keterpelajaran adalah *karakter bertanggung jawab*. Bukanlah karakter keterpelajaran, kalau tidak disertai tanggung jawab. Karakter—kata Bung Hatta—bukan sesuatu yang dapat dipelajari, tetapi hasil latihan (terus menerus). *Pers bagi mahasiswa merupakan wahana melatih dan membentuk karakter*.

Dalam berbagai forum, saya acap kali juga mengutip, makna keterpelajaran menurut Sutan Sjachrir (Surat dari Penjara Cipinang, 1934). Bung Sjachrir menyatakan, kaum terpelajar itu menjadikan ilmu sebagai *hati nurani*. Sesuatu menjadi hati nurani apabila menjadi tuntunan, pengangan, karakter dalam segala perjalanan hidup.

### 3. Pers mahasiswa sebagai sarana pengembangan keterpelajaran membangun karakter.

UU Perguruan Tinggi, 1961 (sudah lama dicabut), membedakan fungsi pendidikan tinggi: Fungsi ilmu pengetahuan, fungsi riset, dan fungsi pengabdian kepada masyarakat. Tiga fungsi ini disebut “Tri Dharma Perguruan Tinggi”. *Fungsi ilmu pengetahuan* mencakup fungsi mempelajari, mendalami, memelihara, memupuk, dan mengembangkan ilmu, baik yang semata-mata untuk kepentingan ilmu maupun untuk kemaslahatan kemanusiaan. *Fungsi riset* mencakup riset murni (*pure research*), dan riset terapan (*applied research*). Riset murni merupakan bagian dari upaya menguji kembali, menemukan, mengembangkan ilmu yang sudah ada atau ilmu baru. Riset murni merupakan unsur fungsi ilmu pengetahuan. Riset terapan adalah riset untuk keperluan praktis. Riset terapan mencakup riset untuk merumuskan kebijakan dan menilai (evaluasi) pelaksanaan kebijakan. Selain bertalian dengan kebijakan (*policy riset*), riset terapan juga penting untuk menyusun peraturan, pedoman dan lain-lain pegangan dalam menyusun organisasi, perencanaan, peraturan dan lain sebagainya.

Fungsi pengabdian kepada masyarakat. Berpuluh-puluh tahun yang lalu, saya pernah membaca (mudah-mudahan tidak salah), di Mesir pada masa pemerintahan Jamal Abdul Nasser mahasiswa-mahasiswa “dipekerjakan”, mungkin beratus-ratus mil dari kampus. Tetapi kegiatan akademik mereka tetap berjalan. Bahan kuliah tetap sampai. Begitu pula saat ujian. Para mahasiswa tetap dapat mengikuti ujian (bahan ujian dikirim), meskipun mereka sedang “dipekerjakan” jauh dari kampus. Dipekerjakan di luar kampus merupakan suatu bentuk pengabdian kepada masyarakat. Tidak lagi diketahui, apakah sekarang model pengabdian masyarakat oleh mahasiswa tersebut masih berjalan.

Tiga fungsi perguruan tinggi di atas dapat distrukturkan dalam kurikulum. Selain dengan cara-cara seperti praktek mahasiswa Mesir di atas, *pekerjaan pengabdian kepada masyarakat* dapat dinilai dengan memberikan satuan kredit prestasi tertentu, misalnya, dua kredit untuk batas waktu tertentu.

Pengabdian pada masyarakat adalah pengabdian ilmiah. Karena itu, bukan saja dilaksanakan mahasiswa, tetapi dilakukan oleh perguruan

tinggi itu sendiri yang ditunjang para dosen dan mahasiswa. Jadi, dharma pengabdian kepada masyarakat bukan sekedar ikut membersihkan sampah, ikut bertanam bersama petani, tetapi bagian dari kegiatan keilmuan dengan tujuan:

*Pertama;* mendekatkan dan menerapkan suatu cabang ilmu atau disiplin ilmu dalam kenyataan atau masyarakat. Hal ini sejalan dengan ditinggalkannya prinsip “*science for the sake science*”. Ilmu yang benar adalah ilmu yang memberi manfaat sebesar-besarnya pada peradaban, kemanusiaan, dan kesejahteraan masyarakat.

*Kedua;* mendekatkan para pekerja ilmu dan para mahasiswa dengan masyarakat. Tidak layak dan bertentangan dengan hakikat tujuan ilmu, apabila pelaku ilmu, mahasiswa, dan lembaga-lembaga keilmuan terpisah dari masyarakat, hidup di manara gading (*the ivory tower*).

*Ketiga;* menguji validitas ilmu atau disiplin ilmu, baik mengenai substansi maupun metode suatu ilmu. Melalui pengujian yang terus menerus, ilmu berkembang, baik dalam makna “*discovery*” (menyempurnakan yang ada), maupun dalam makna “*invention*” (menemukan yang baru). Dalam fungsi sosial - seperti disebutkan di atas - menguji ilmu dalam kenyataan sosial, merupakan cara menilai manfaat sosial suatu ilmu atau disiplin ilmu.

*Keempat;* membentuk karakter yang bertanggung jawab. Sebagai suatu bentuk latihan - seperti dikatakan Bung Hatta di atas - kegiatan dharma pengabdian kepada masyarakat, dapat menjadi sarana membentuk karakter bertanggung jawab, jauh dari egoisme, sekedar mengejar kepuasan diri. Dalam bidang politik misalnya, karakter yang bertanggung jawab akan menjauhkan pelaku politik pada upaya sekedar mencapai hegemoni kekuasaan untuk berkuasa dan sekedar mengalahkan pihak lain. Politik yang bertanggung jawab harus jauh dari “*the end justifies the means*” (tujuan menghalalkan cara). Sebagai tata cara mengelola penyelenggaraan negara atau cara mengelola kekuasaan, politik dalam perikehidupan demokrasi, mestinya bertujuan memaksimalkan semua kekuatan mewujudkan kepentingan publik, bukan sekedar hegemoni kekuatan yang satu terhadap yang lain. Sungguh memprihatinkan, tingkah laku para pelaku politik di DPR, yang semata-mata mempertontonkan perebutan hegemoni dengan mengorbankan segala tatanan peradaban berdemokrasi

yang sehat dan matang. Semua perilaku hanya sekedar mempertontonkan upaya memperoleh kemenangan dan mengalahkan atau mempermalukan pihak lain, semacam politik spartanisme. Syukur, para anggota DPR yang terhormat itu dengan cepat menyadari anomali itu yang dapat menuju pada pembusukan lembaga yang telah dipilih secara demokratis oleh rakyat.

Apabila dikaitkan dengan Bung Sjachrir (supra), pengabdian kepada masyarakat dapat menjadi bagian dari upaya internalisasi ilmu sebagai hati-nurani (bukan sekedar pengetahuan belaka), yang akan membangun karakter tanggung jawab ilmiah maupun tanggung jawab publik.

Tetapi tidak semua bentuk pengabdian kepada masyarakat, pelatihan-pelatihan ketrampilan dan karakter, dapat terstruktur dalam kurikulum. Pelatihan ketrampilan dan karakter di bidang pers tidak dapat terstruktur secara ilmiah dalam kurikulum setiap disiplin atau cabang ilmu. Meskipun telah lama, pers berkembang sebagai suatu cabang atau disiplin ilmu, tetapi hanya dapat terstruktur dalam kurikulum pada disiplin-disiplin tertentu seperti ilmu politik, ilmu komunikasi, atau ilmu hukum. Itupun hanya terbatas pada aspek pengetahuan (*knowledge*) bukan ketrampilan (*skill*). Sebagai sebuah profesi, pekerjaan pers (jurnalistik) harus serentak ditopang *knowledge* dan *skill*, selain etika profesi. Bagi disiplin atau cabang ilmu lain, pers mahasiswa sepenuhnya merupakan aktivitas ekstra kurikuler. Berdasarkan kenyataan ini, kalau tidak dapat menjadi fungsi keempat, paling tidak, kegiatan ekstra kurikuler dapat menjadi bagian integral fungsi pengabdian kepada masyarakat.

Bagaimana mempertemukan fungsi pers sebagai aktivitas keterpelajaran dengan pers mahasiswa?

Dari perspektif membangun karakter keterpelajaran, pers mahasiswa tidak terutama dimaksudkan sebagai wadah melaksanakan kegiatan pers sebagai profesi. Dalam kampus, meskipun harus dilakukan sesuai dengan syarat-syarat jurnalistik yang benar (benar dalam makna hukum, benar dalam makan kode etik jurnalistik, dan benar menurut asas-asas *practices of democratic media*). Pers mahasiswa tidak juga dimaksudkan untuk semata-mata mempersiapkan pelaku-pelaku pers (menjadi wartawan). Dalam makna membangun (mengembangkan) karakter keterpelajaran, pers mahasiswa merupakan sarana berlatih menanamkan sikap profesional. Ada beberapa sikap profesional yang dapat diperoleh dari aktivitas pers

mahasiswa:

*Pertama*: sikap independen (*independence*), jujur (*fair*), hati-hati (*correct*), terbuka (*openness*), dan dapat dipercaya (*trust*). Pers mahasiswa harus menjadi sarana komunikasi hubungan dalam kampus yang independen, jujur, terbuka dan dapat dipercaya di dalam maupun di luar kampus.

*Kedua*; menanamkan orientasi sikap sosial, *client oriented*. Pers adalah sarana publik (sarana sosial), karena itu harus senantiasa *public oriented*.

*Ketiga*; membiasakan bekerja dengan etika baik, baik dalam memberikan informasi, investigasi, maupun menyampaikan kritik atau kontrol.

#### **4. Interaksi pers mahasiswa di dalam kampus.**

Pers mahasiswa dapat berbeda dengan pers yang dikelola mahasiswa. Telah dikemukakan, fungsi pers mahasiswa adalah sebagai suatu sarana pendidikan dan pelatihan. Hal ini dapat berbeda dengan pers yang dikelola (diselenggarakan) mahasiswa. Ada pers yang dikelola sebagai bagian dari latihan. Ada pers umum yang kebetulan dikelola mahasiswa. Suatu ketika, di Jakarta ada harian *Kami*. Di Bandung ada mingguan *Mimbar Mahasiswa*, *Mimbar Demokrasi*. Harian-harian ini merupakan penerbitan pers publik, bukan pers kampus.

Di kampus manapun di dunia ini, hampir selalu ada “pergesekan” antara pers mahasiswa dan birokrasi kampus. Di satu pihak, ada semacam cara berpikir umum di kalangan sebagian pers kampus yaitu: “*mission sacre*-nya adalah menguliti sebagai bentuk kontrol kegiatan kampus terutama kegiatan birokrasi kampus”. Membangun sikap kritis, sangat penting karena merupakan cara kerja dan kehidupan ilmiah yaitu *search and research*. Pekerjaan *search and research*, dapat dilakukan dalam bentuk mencari dan menemukan yang baru, atau mengkritisi yang sudah ada untuk menjaga validitas dan kemanfaatan ilmu. Tetapi, *critical instinct*, tetap harus didasarkan pada asas, kaidah, dan metode yang dapat dipertanggungjawabkan. Demikian pers mahasiswa. Telah dikemukakan, pers mahasiswa harus tetap dengan sungguh-sungguh memperhatikan aturan-aturan hukum yang berlaku, termasuk peraturan-peraturan internal kampus, etika jurnalistik, dan kelaziman-kelaziman kerja media demokratis.



Bahkan, sebagai pers kampus, seyogyanya pers mahasiswa bekerja atas dasar prinsip-prinsip, kaidah-kaidah, dan tuntunan moral keilmuan.

Tetapi dapat juga terjadi sebaliknya. Birokrasi kampus dihindangi penyakit purbasangka terhadap pers mahasiswa. Dalam keadaan atau situasi tertentu, ada semacam sikap yang bersifat “*politicking*” terhadap pers mahasiswa, seperti mempertanyakan: “siapa di belakang mereka”, atau ada asumsi pers mahasiswa selalu apriori terhadap birokrasi kampus. Terlalu berlebihan, mengangkat terlalu tinggi pers mahasiswa menjadi semacam rival yang harus dikendalikan. Pengendalian perlu. Tetapi, pengendalian harus diberi makna sebagai bagian integral pendidikan yang dilakukan dengan maksud “membina” untuk menumbuhkan berbagai aspek positif pers mahasiswa (*supra*). Untuk mengatasi kemungkinan “*mis komunikasi*”, birokrasi kampus harus membuka ruang informasi yang cukup dan kesediaan selalu berdialog agar pers mahasiswa mengerti dengan tepat birokrasi kampus.

Di Amerika Serikat, “pertikaian” antara pers mahasiswa dengan birokrasi kampus, dibawa sampai ke Mahkamah Agung di Washington. Dalam suatu kasus—karena situasi tertentu—Mahkamah Agung terkesan bersimpati terhadap pers mahasiswa. Dalam kasus lain, Mahkamah Agung berpendapat perlu penguatan birokrasi kampus menghadapi pers mahasiswa.

## **5. Interaksi pers mahasiswa di luar kampus.**

Telah dikemukakan mengenai dharma pengabdian kepada masyarakat (sebagai salah satu fungsi perguruan tinggi). Telah pula dikemukakan, tidak semua bentuk pengabdian masyarakat dapat terstruktur dalam kurikulum, termasuk pers mahasiswa. Pers mahasiswa adalah pranata dan kegiatan mahasiswa dalam kampus. Ada keuntungannya. Sebagai kegiatan ekstra kurikuler, meskipun dalam kampus, memungkinkan pers mahasiswa melakukan interaksi dan peran serta di luar kampus. Interaksi keluar ini dilakukan melalui pemberitaan, informasi, penilaian dan pendapat berbagai keadaan di luar kampus, atau melakukan kegiatan tertentu di luar kampus. Pers mahasiswa dapat menjadi representasi mahasiswa, ketika dihadapi kebuntuan atau kemacetan politik dan sosial, atau perilaku politik yang tidak berorientasi kepada kepentingan rakyat banyak. Apakah misalnya,

pembelahan politik yang membagi (anggota) DPR ke dalam “koalisi-koalisi” untuk semata-mata mempertontonkan hegemoni kekuatan dan kekuasaan, tanpa mengindahkan kepentingan dan pendapat publik sebagai suatu yang *tolerable*? Apakah pembiaran tingkah laku politik semacam itu layak dalam etika dan moral berdemokrasi? Hal-hal seperti itu, sangat layak menjadi diskursus pers mahasiswa baik sebagai latihan wawasan maupun sebagai sumbangan terhadap rakyat kecil yang terpinggirkan. Hal serupa dapat juga diterapkan pada berbagai gejala atau persoalan sosial di masyarakat.\*

# Pers Daerah dan Otonomi Daerah

## 1. Pembukaan

Apakah menu yang wajib tersedia untuk sarapan pagi rakyat Jawa Barat. Salah satu menu wajib adalah kehadiran Harian *Pikiran Rakyat*. Mengapa?

Harian *Pikiran Rakyat* yang ada sekarang terbit pertama kali tahun 1966. Sebagai nama, koran *Fikiran Rakyat* (mengggunakan huruf “f”) telah ada pada tahun 1926 dipimpin Bung Karno. Koran ini berhenti terbit sejak Bung Karno diasingkan. Pada tahun 1950, terbit *Pikiran Rakyat* (dengan “p”) yang dipimpin Djamal Ali. Koran ini berhenti terbit tahun 1965 karena ada kebijakan semua terbitan pers harus berafiliasi dengan koran partai atau yang diterbitkan badan pemerintah seperti koran *Angkatan Bersenjata*. Walaupun menggunakan nama yang sama, tetapi yang satu bukan sambungan yang lain. Sampai hari ini Harian *Pikiran Rakyat* (yang terbit 1966) tetap bertahan, dan tidak lagi hanya dibaca di Jawa Barat (dan Banten), tetapi dapat dijumpai di Jakarta dan daerah lain. Bukan semata-mata karena dukungan korps wartawan yang kuat, pengelola *newsroom* yang *dedicated*, manajemen yang baik, dan modal yang kuat. Tidak kurang penting, telah lama tumbuh, *sense of belonging* rakyat Jawa Barat terhadap harian ini, sampai-sampai menjadi salah satu menu utama setiap sarapan pagi. Harian *Pikiran Rakyat* sebagai media yang terbit di daerah, dapat dipersonalkan sebagai satu contoh keberhasilan pers menumbuhkan dan memelihara kepercayaan publiknya. Di Yogya, koran semacam ini diwakili Harian *Kedaulatan Rakyat*. Di Riau ada *Haluan Riau*. Ada pula koran-koran semacam ini di daerah lain. Tetapi karena lebih *familiar* dengan Harian *Pikiran Rakyat*, saya akan lebih lanjut mengurai koran ini.

Paling tidak ada tiga faktor yang menyebabkan rakyat Jawa Barat bergitu erat dengan Harian *Pikiran Rakyat*. *Pertama*; ada tradisi elit Jawa Barat untuk merumuskan hal-hal yang disebut “kebanggaan rakyat Jawa Barat”. Kita sebut beberapa.

1. Persib. Meskipun Persib adalah persatuan sepakbola “Kota Bandung”, tetapi Persib senantiasa menjadi perhatian seluruh rakyat Jawa Barat. Ketika Persib menang, bukan hanya menjadi kegembiraan warga Kota Bandung, tetapi di berbagai tempat lain di Jawa Barat. Begitu pula kalau kalah, kesedihan atau penyesalan

ada di berbagai tempat di Jawa Barat. Persib adalah kebanggaan rakyat Jawa Barat.

2. Meskipun ada ITB yang kenamaan, ada Universitas Pendidikan, ada Unpar, tetapi hanya UNPAD yang lazim disebut “universitas kebanggaan rakyat Jawa Barat”. Bahkan Universitas Pasundan yang besar dan “milik” Paguyupan Pasundan, tidak mengemuka sebutan sebagai universitas kebanggaan rakyat Jawa Barat.
3. Kebanggaan atas tradisi adi luhung. Berkali-kali, dengan nada yang bagi orang luar dapat dianggap chauvinistik, para elit Jawa Barat, senantiasa berusaha mengkedepankan keluhuran adat istiadat Jawa Barat. Untuk orang-orang tertentu, menemukan candi di bawah Gunung Padang, bukan sekedar menemukan bangunan dan emas yang terpendam. Penemuan candi tersebut, yang dikatakan lebih tua dari Borobudur, merupakan suatu kebanggaan, bahwa peradaban di Jawa Barat mendahului perkembangan di bagian pulau Jawa lainnya.
4. Kebanggaan terhadap Divisi Siliwangi yang memang berperan penting, misalnya dalam menghadapi Peristiwa Madiun 1948, ikut dalam menyelesaikan persoalan DI di Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Aceh, termasuk peran ketika menghadapi G 30S PKI. Kebetulan pula, didapati tokoh-tokoh Siliwangi yang mengkedepan seperti AH Nasution, Ibrahim Ajie, Mashudi, dan banyak lagi. Divisi Siliwangi menjadi kebanggaan rakyat Jawa Barat.
5. Kebanggaan dalam peran pergerakan nasional. Bukankah PNI itu didirikan Bung Karno di Bandung. Para elit pergerakan seperti Bung Karno, Sjachrir, Hatta dan lain-lain menjadikan Bandung sebagai salah satu pangkal tolak pergerakan nasional. Tidak pula kurang, peran-peran seperti Otto Iskandar Di Nata, Juanda, dan lain-lain. Selain itu, secara historis, Bandung merupakan salah satu tempat konsentrasi kaum terpelajar di tanah air. Karena itu, akan ada semacam kesedihan rakyat Jawa Barat, apabila ada kabinet yang tidak atau kurang menyertakan orang Jawa Barat.

Harian *Pikiran Rakyat* yang terbit di Bandung, bukanlah satu-satunya koran daerah. Ada koran lain di luar atau sebagai bagian dari grup *Pikiran*

*Rakyat*. Bahkan ada *Pikiran Rakyat* edisi Cirebon atau Tasikmalaya. Grup *Kompas* menerbitkan *Tribun* sebagai koran lokal. Grup *Jawa Pos* menerbitkan *Radar* sebagai koran lokal. *Harian Kompas* sendiri memuat lembaran-lembaran khusus berita daerah (di Jawa Barat, ada lembaran-lembaran khusus Jawa Barat). Meskipun koran *Tribun* atau koran lokal di jual dengan harga yang lebih murah (suatu bentuk persaingan yang kurang sehat), tetapi belum dapat mengeser “hubungan batin” *Pikiran Rakyat* dengan rakyat Jawa Barat. Mengapa? Ada beberapa kelebihan *Pikiran Rakyat*.

*Pertama*; dalam *Pikiran Rakyat* dimuat juga berita-berita nasional, opini yang bersifat nasional, tulisan-tulisan ilmiah atau populer mengenai masalah-masalah nasional, tetapi di mata publik Jawa Barat, *Harian Pikiran Rakyat* tetap merupakan sumber utama tentang Jawa Barat yang mencakup rubrik politik, pemerintahan, ekonomi, sosial, budaya, pendidikan dan lain-lain, termasuk hal-hal yang menyangkut *human interest* di Jawa Barat. Bukan hanya berita tingkat provinsi, kabupaten, kota, melainkan berita-berita pedesaan. Di daerah lain, koran daerah lebih banyak memberitakan tentang kegiatan pemerintahan dibandingkan dengan *human interest* lainnya.

*Kedua*; *Harian Pikiran Rakyat* termasuk salah satu kebanggaan rakyat Jawa Barat, seperti kebanggaan terhadap Persib dan lain-lain.

Bagaimana hubungan harian *Pikiran Rakyat* dengan para penyelenggara pemerintahan di Jawa Barat? *Pikiran Rakyat* termasuk harian yang “bertingkah laku baik” di hadapan penyelenggara pemerintahan di Jawa Barat. Apakah hal tersebut menunjukkan *Pikiran Rakyat* sangat sepi dari fungsi kontrol atau sifat kritikal terhadap lingkungan cq pemerintahan di Jawa Barat. Tidak juga. Sekali-kali, ada juga gerutuan bahkan nada marah penyelenggara pemerintahan atas suatu berita atau opini yang dimuat *Pikiran Rakyat*. Walaupun *Pikiran Rakyat* diasuh juga oleh orang-orang dari luar Jawa Barat (seperti Pak Safik), demikian pula para wartawannya, tetapi berita-berita kontrol dan kritik, selain memenuhi standar-standar jurnalistik, juga sangat memperhatikan cita bahasa rakyat Jawa Barat ketika bertutur. Kontrol dan kritik dirasakan tetapi tidak membangkitkan kemarahan. Di Jawa Barat tidak akan ada penyelenggara pemerintahan

yang akan memerintahkan agar meng-hentikan berlangganan atau larangan membaca suatu surat kabar karena ada berita atau opini kontrol atau kritik. Suatu interaksi kedewasaan komunikasi antara media dengan penguasa. Pertanyaannya: “Apakah di Lampung ada media semacam *Pikiran Rakyat* di Jawa Barat? Kalau tidak ada atau belum ada, mengapa? Uraian di bawah ini, mencoba mengaitkan peran pers dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

## **2. Hakekat otonomi daerah.**

Pada saat ini, ada tiga “undang-undang” yang mengatur otonomi daerah yaitu Undang-Undang Desa (UU No. 6 Th 2014), Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No. 21 Th 2014), dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (UU No. 22 Th 2014). Pada masa UU No. 32 Th 2004, hanya ada satu undang-undang yang sekaligus mengatur pemerintahan daerah termasuk desa. Sebelum itu, pernah ada Undang-Undang Desa (UU No. 5 Th 1979), di samping Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU No. 1 Th 1974). Ada semacam ritual tetap untuk selalu mengganti undang-undang di bidang politik dan pemerintahan, termasuk UU Pemilihan Umum, Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Mengapa? Bukan karena dorongan agar pelaksanaan pokok yang diatur itu terlaksana lebih baik. Penggantian berbagai undang-undang ini lebih sebagai siasat kekuatan-kekuatan politik untuk mengamankan tempat dalam susunan politik dan pemerintahan di tanah air kita. Tidak ada maksud penggantian atau pembuatan undang-undang baru tersebut, untuk mendekatkan upaya mewujudkan tujuan bernegara (mewujudkan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial), melainkan sekedar sebagai permainan kekuasaan untuk mencapai hegemoni kekuasaan.

Empat hari sebelum masa DPR 2009-2014 berakhir, masih mengesahkan RUU Pilkada. Sesuatu perbuatan di luar kelaziman, mengingat anggota DPR baru sudah terpilih. Lebih-lebih lagi, RUU tersebut menimbulkan polemik yang sangat luas terutama mengenai pemilihan kepala daerah oleh DPRD atau melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Mayoritas anggota DPR yang menghendaki pemilihan oleh DPRD, “memaksakan” pemungutan suara untuk memenangkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Presiden

dalam waktu (hampir) bersamaan mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang (UU No. 21 Th 2014), seraya menetapkan Perpu No. 1 Th 2014 yang membatalkan undang-undang tersebut. Suatu penggunaan wewenang yang *excessive*. Suatu bentuk kekacauan konstitusi yang datang dari pelaku politik sendiri. Aspek “*politicking*” yang “menderah” ini tidak berhenti pada Pilkada. Baru-baru ini DPRD DKI membelah diri menjadi koalisi merah putih dan yang di luar merah putih. Dalam kemelut ini, sebageian pers menjadi bagian dari kemelut, meninggalkan (melupakan) fungsi sebagai penuntun ke luar dari kemelut.

Otonomi adalah fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*), bukan susunan lembaga politik (bukan sebagai substruktur supra politik). Menurut paham negara kesejahteraan (*welfare state*), yang menjadi salah satu pilar UUD 1945, *bestuursfunctie* otonomi terutama menjalankan fungsi pelayanan umum (*public service*) demi kesejahteraan rakyat daerah. Otonomi daerah adalah instrumen melaksanakan fungsi negara di bidang pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Praktek otonomi yang kita jalankan lebih mengkedepankan sebagai substruktur politik yang menjadi arena memperoleh kekuatan politik. Kepala daerah tidak terutama dipilih dari orang-orang yang akan memimpin fungsi pelayanan publik tetapi merupakan cermin dari kekuasaan politik. Bahkan kalau ada kepala daerah yang lebih mengkedepankan upaya pelayanan publik dapat dimusuhi oleh kekuatan politik. Rekrutmen penyelenggara pemerintahan daerah lebih nampak sebagai pangrehpraja daripada sebagai pamongpraja dengan segala *privilege* yang menyertainya. Karena itu tidaklah begitu mengherankan kalau terjadi ketidakberhasilan mengelola otonomi sebagai fungsi pelayanan publik, bahkan terjadi  $\pm$  300 kepala daerah diadili karena penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan keuangan negara. Suatu anomali.

### **3. Pers daerah dan otonomi daerah**

Pers daerah adalah pers yang terbit dan beredar di daerah tertentu. Bagaimanakah semestinya pers daerah agar fungsi otonomi dapat menjadi ujung tombak pemerintahan mewujudkan kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat?

Pers daerah adalah pers. Semua fungsi pers, semua standar jurnalistik, kewajiban taat pada kode etik, menjalankan pers sesuai dengan prinsip *the best practices of democratic media*, berlaku dan harus dijalankan pers daerah.

Walaupun pers daerah memuat rubrik nasional dan internasional, tetapi semestinya perhatian utama pers daerah tetap berpusat menyampaikan informasi dan persoalan-persoalan politik, ekonomi, sosial, budaya daerah yang bersangkutan. Seperti *Pikiran Rakyat*, ada halaman-halaman khusus (tetap) tentang kota Bandung, halaman-halaman dengan rubrik Jawa Barat dari semua kabupaten dan kota di Jawa Barat yang mencakup aneka warna (bukan hanya kegiatan pemerintahan). Dengan cara itu, rakyat daerah dapat mengetahui setiap hari keadaan dan perkembangan daerahnya. Mengetahui situasi nasional dan internasional sangat penting. Tetapi tidak kalah penting mengajak rakyat mengetahui peristiwa, keadaan, dan seluk beluk daerahnya. Hal ini tidak hanya bermakna komunikasi, tetapi sebagai cara membangkitkan partisipasi dan tanggung jawab publik terhadap daerahnya. Tentu saja sebagai putra bangsa, orang daerah dapat berkecimpung di arena nasional atau orang nasional. Tetapi daerah dapat menjadi bagai kuncup yang akan mekar (*the budding qualified generation*) yang akan tumbuh.

Apakah dengan mengutamakan berita daerah sudah mencukupi untuk menumbuhkan *sens of belonging* rakyat daerah atas suatu harian atau media? Sama sekali tidak. Tidak kalah penting, memahami harapan-harapan rakyat daerah. Pers daerah wajib mengaktualisasikan harapan-harapan itu melalui berita, investigasi dan rubrik opini. Pers daerah semestinya tidak menjadi ajang berita sensasi, berprasangka yang melanggar prinsip-prinsip jurnalistik yang baik.

Bagaimana peran pers daerah dalam pengembangan daerah untuk mengisi otonomi daerah? Selain fungsi pelayanan publik, otonomi daerah merupakan instrumen pembangunan daerah. Inti pembangunan adalah kemajuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan yang meliputi:

**Kemajuan politik:** Ada dua dimensi kemajuan politik yang perlu didorong pers, yaitu: *Pertama*; membangkitkan tanggung jawab dan partisipasi rakyat. Rakyat harus dibangkitkan dari sekedar menjadi dagangan politik yang dapat dibeli dengan murah oleh kekuatan-kekuatan



politik. Rakyat dibangkitkan agar memiliki kepribadian dan kemandirian politik. Inilah hakekat kemerdekaan politik rakyat. *Kedua*; membangkitkan orientasi pemerintahan daerah untuk melaksanakan pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan publik sebagai *pamong praja*, bukan sebagai *pangreh praja* yang menikmati segala *privilege* kekuasaan, apalagi menyalahgunakan kekuasaan.

***Kemajuan sosial:*** Selain memajukan pendidikan cq pengajaran, pers daerah harus membangkitkan semangat bekerja keras, disiplin dan berorientasi pada kemajuan untuk mengubah nasib dengan mengikis sifat fatalisme dan serba ketergantungan. Tidaklah mendidik kalau ada bencana, pertanyaan pertama wartawan: “apakah sudah ada bantuan pemerintah?” Kalau belum, susunan berita diarahkan untuk mengesankan pemerintah kurang perhatian. Kalau ada keadaan seperti bencana, semestinya berita diarahkan untuk membangkitkan semangat sosial tolong menolong dan penguatan semangat mereka yang terkena musibah. Tidak kalah penting pendidikan sosial yang menanamkan keterbukaan, toleransi, persaudaraan dan kemanusiaan.

***Kemajuan ekonomi:*** Pers daerah semestinya ikut mendorong usaha-usaha ekonomi kerakyatan menuju kemandirian ekonomi dan kesejahteraan. Pers harus mendorong pemerintah daerah untuk menggunakan segala potensi ekonomi dan anggaran untuk kemajuan ekonomi. Di daerah-daerah pertanian (agraris), pers harus mendorong pertumbuhan ekonomi pertanian, baik untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan. Sangat tidak layak mencari jalan mudah memenuhi kebutuhan dengan impor beras, impor garam, impor kedelai, impor bawang, termasuk impor ikan. Kebijakan semacam ini bukan cermin suatu penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab.

Hal-hal yang dikemukakan di atas, sama sekali tidak dimaksudkan pers daerah menjadi bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meninggalkan kedudukan sebagai *the fourth estate* yang independen. Pers yang independen adalah pers yang bertanggung jawab senantiasa menjaga integritas dan moral jurnalistik, dan sekaligus ikut memikul fungsi mendorong kemajuan masyarakat.

Demikian beberapa hal yang dapat menjadi peran penting pers daerah untuk mengisi otonomi dan kemajuan daerah. Pers harus menjauhi

praktek-praktek menjadi peminta-minta, melakukan “*black mailing*” memanfaatkan kelemahan-kelemahan pemerintahan dan lain-lain di daerah. Menjadilah pers yang menyelamatkan bukan yang meminta-minta diselamatkan. Kemerdekaan pers bukan hanya bermakna kebebasan, tetapi tanggung jawab. Pers yang tidak bertanggung jawab akan berangsur-angsur ditinggalkan publik, bahkan dapat jadi musuh publik.\*

# Pers dan Pendidikan Karakter Bangsa

Tulisan ini dapat ditempatkan di bagian dari fungsi pers sebagai penuntun bangsa, dalam menghadapi suasana masyarakat, bangsa dan negara yang kurang menentramkan. Pers diharapkan tidak menjadi bagian dari keadaan yang tidak menyenangkan, tetapi sebagai penemu jalan menuju ketentraman.

Secara normatif (UU No. 40 Tahun 1999), menyebutkan pendidikan sebagai salah satu fungsi pers. Melalui berbagai kegiatan telah banyak fungsi pendidikan yang dijalankan pers. Tetapi catatan ini lebih ditujukan pada pendidikan karakter bangsa.

Cukup banyak tulisan atau diskusi yang mempersoalkan hal-hal seperti menurunnya rasa kebangsaan, menurunnya kepribadian bangsa, ancaman budaya asing dan lain-lain. Almarhum Prof. Satjipto Rahardjo, sering sekali menggunakan bangsa atau rakyat Jepang sebagai model kemajuan yang didasarkan atau tidak lepas dari kepribadian bangsa. Menghadapi berbagai keprihatinan di atas, ada berbagai usul, antara lain, perlu pendidikan atau pembangunan *national and character building*.

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, persoalan membangun *national and character building*, atau disebut juga pembangunan (membangun) kepribadian bangsa merupakan salah satu yang senantiasa dikumandangkan. Tetapi setelah pemerintahan Presiden Soekarno, pembangunan kepribadian bangsa tidak disebut-sebut lagi bahkan secara diam-diam dijauhi. Mengapa? Ada kesan, yang dimaksud pembangunan kepribadian bangsa pada masa pemerintahan Presiden Soekarno ditujukan untuk membangun dan membentuk karakter revolusioner atas dasar jargon revolusi belum selesai. Salah satu wujudnya adalah tingkah laku serba “anti” (anti imperialis, anti kapitalis, anti budaya ngak ngik ngok, anti modal asing dan aneka ragam anti). Bentuk lain dari kepribadian revolusioner waktu itu adalah semboyan “menjebol dan membangun” dan berbagai macam bentuk musuh revolusi seperti *feodalisme*, *textbooks thinking*, tujuh setan desa dan lain-lain. Paham gotong royong sebagai salah satu pilar bernegara diberi makna sebagai gotong royong revolusioner untuk

menjebol dan membangun. Di masa pemerintahan Presiden Soeharto (Orde Baru), dijalankan P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) sebagai dasar pembangunan kepribadian atau karakter bangsa. Hasilnya sekedar hapalan belaka dan program ini sirna bersama turunya Presiden Soeharto dari singgasana pemerintahan.

Pertanyaannya: “Karakter apa yang diperlukan bangsa Indonesia?” Karakter utama yang diperlukan adalah karakter bertanggung jawab dan karakter disiplin. Melalui dua karakter tersebut akan timbul sifat-sifat seperti kejujuran, kesederhanaan, solidaritas, toleransi, kebersamaan, budaya malu, tidak menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan, jauh dari sifat pat gulipat, sifat sekedar menang-menangan (Bung Karno), dan berbagai sifat buruk yang akan merugikan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara dan menjauhkan upaya mewujudkan cita-cita bangsa.

Instrumen apa yang diperlukan untuk membangun karakter atau kepribadian yang bertanggung jawab dan berdisiplin?

Para pendiri bangsa dan negara (*founding fathers*) kita, telah menggariskan sejumlah pedoman yang akan menjadi karakter bangsa seperti dasar menempuh jalan sendiri, dasar anti liberal atau anti individualisme, dasar anti kapitalisme, dasar kolektivisme, atau demokrasi sosial, dasar gotong royong dan kekeluargaan, dasar permusyawaratan dan lain-lain. Dalam perjalanan, sebagian atau mungkin semua dasar-dasar tersebut direduksi, baik karena munculnya sistem kediktatoran maupun karena kita dalam hubungan keluar, menjadikan diri sebagai bangsa yang tidak berdaya, dan berpikiran dalam arus orang lain. Ke dalam, kita tidak henti-hentinya lebih banyak bergaduh dengan kekuasaan demi kekuasaan, kekuasaan diperoleh dengan cara-cara yang tidak layak seperti membeli suara dan lain sebagainya. Kekuasaan sama sekali tidak terkait dengan upaya memberdayakan rakyat kecil di kota atau di desa, di gunung atau di pantai agar mereka mandiri. Sering kita mendengar ungkapan, berikanlah pancing bukan ikannya.

Apa yang dapat dilakukan pers? Pers wajib menanamkan karakter tanggung jawab dan disiplin kepada masyarakat. Pers sekali-sekali tidak boleh membiarkan memudarnya karakter tanggung jawab dan disiplin yang sangat berpengaruh pada masa depan masyarakat, bangsa dan negara. Pers yang independen, merdeka dan bebas memiliki peluang dan

keleluasaan membangun dan menanamkan karakter tanggung jawab dan disiplin terhadap seluruh komponen bangsa.

Selanjutnya, saya tidak akan pernah bosan mengingatkan pers untuk memelihara dan mengembangkan demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum. Pers sangat berperan mendewasakan demokrasi dan mendewasakan pelaksanaan negara berdasarkan atas hukum. Demokrasi dan negara hukum hanya akan berkembang dengan baik kalau ada proses pendewasaan, melalui antara lain pendidikan demokrasi dan pendidikan menjalankan negara hukum.

*Pertama;* pendidikan demokrasi. Telah disebutkan, demokrasi membutuhkan tanggung jawab dan disiplin. Di samping itu, demokrasi juga membutuhkan pendewasaan (*democratic maturity*) dan moral. Untuk dewasa, demokrasi tidak hanya membutuhkan syarat-syarat dan dasar-dasar politik seperti kebebasan, ketersediaan mekanisme dan pranata demokrasi. Demokrasi membutuhkan syarat-syarat sosial, ekonomi, budaya, moral dan lain-lain. Syarat-syarat sosial meliputi syarat-syarat seperti rasa persamaan (*egalitarian*), toleransi, keterpelajaran atau pendidikan. Tidak mungkin berdemokrasi dengan baik dalam suasana feodalisme atau sikap-sikap feodalistik, purbasangka, tidak ada toleransi dan masyarakat yang penuh dengan kebodohan. Demikian pula syarat ekonomi. Tidak mungkin berdemokrasi dengan sehat di tengah-tengah kemiskinan. Demokrasi di tengah-tengah kemiskinan akan menjadi alat eksploitasi dan penipuan semata. Inilah yang terjadi dengan jual beli suara pemilihan yang diselenggarakan. Demokrasi memerlukan dasar-dasar moral menuju demokrasi yang bermoral. Demokrasi yang bermoral tidak saja harus jauh dari menghalalkan segala cara, tetapi juga tidak sekedar yang disebut Bung Karno untuk menang-menangan, bukan pula sekedar kekuasaan untuk kekuasaan. Demokrasi yang bermoral adalah demokrasi yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, mencapai sebesar-besarnya keadilan atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

*Kedua;* pendidikan untuk patuh pada hukum yang berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratik (*the democratic rule of law demokratische rechtsstaat*). Secara sosial, kepatuhan terhadap hukum adalah kepatuhan sosial terhadap hukum (*law abiding society*). Secara

sosial, kepatuhan hukum tidak semata-mata mengandalkan pada rasa takut untuk dihukum atau reaksi-reaksi yang akan membebankan suatu derita. Ada berbagai faktor sosial yang akan mendorong dan menumbuhkan kekuatan pada hukum:

- Meniadakan berbagai keterpaksaan melanggar hukum. Keterpaksaan dapat terjadi karena bermacam-macam hal seperti keadaan ekonomi, sistem politik, sistem birokrasi dan lain-lain.
- Meniadakan sifat keserakahan individual atau sosial yang mendasarkan segala keberhasilan atas dasar kemampuan membeli, seperti membeli kekuasaan.
- Menjamin kemanfaatan kepatuhan pada hukum seperti kemudahan yang menempatkan hukum sebagai fasilitas bukan sebagai beban.

Selain berbagai faktor sosial di atas, kepatuhan terhadap hukum ditentukan pula oleh tatanan politik dan tatanan ekonomi. Sistem politik dan sistem ekonomi yang korup tidak akan mendorong kepatuhan sosial terhadap hukum. Sistem politik yang korup tidak hanya bersumber pada tatanan kediktatoran atau jenis-jenis kekuasaan semacam itu. Sistem politik yang korup dapat pula terjadi dalam tatanan demokrasi atau berdemokrasi. Korupsi dalam tatanan berdemokrasi dapat lebih luas dibandingkan korupsi dalam tatanan kediktatoran. Korupsi dalam tatanan kediktatoran hanya terbuka pada kelompok yang menjadi anggota rezim kekuasaan, sedangkan rakyat yang tertindas, yang berada di luar jarring kekuasaan tidak memiliki kesempatan menyalahgunakan kekuasaan untuk korupsi. Dalam sistem demokrasi yang membuka kesempatan pada setiap orang atau setiap kelompok ikut bermain atau menjadi pemain dalam tatanan politik, akan memberi peluang yang lebih luas untuk menyalahgunakan kekuasaan, melakukan korupsi bahkan melakukan tindakan sewenang-wenang. Mengapa hal ini dapat terjadi? Karena demokrasi hanya akan dilihat atau dipergunakan sebagai tatanan kekuasaan. Sedangkan demokrasi yang akan memberi manfaat pada rakyat banyak, kalau demokrasi dijalankan juga sebagai tatanan sosial, tatanan budaya, tatanan ekonomi dan segala hal yang akan menyangkut kepentingan dan keterlibatan rakyat banyak.

Pers, baik sebagai pranata sosial maupun sebagai infrastruktur politik, dapat melakukan peran pendidikan demokrasi dan kepatuhan pada hukum, dan pers harus pula menjadi pers yang memaknakan kemerdekaan sebagai

suatu tanggung jawab bukan sekedar *freedom for the sake of freedom*, dan senantiasa menjunjung tinggi kode etik jurnalistik dan patuh pada hukum.\*





# Wirausaha Pers

## 1. Pendahuluan

Di luar tanah air kita, pers sebagai industri atau sebagai usaha ekonomi telah lama diterima sebagai kelumrahan. Investasi dalam pers, tidak lagi dipandang sebagai *charity*, tetapi sebagai bisnis yang berlandaskan motif ekonomi, perhitungan rugi laba. Di Indonesia, orientasi pers sebagai bisnis terutama berkembang setelah reformasi. Sebelum reformasi, usaha pers lebih banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor non-ekonomi terutama politik. Pers merupakan instrumen politik atau pencerminan aliran atau pandangan politik tertentu. Pada waktu itu, pers yang berpengaruh pada umumnya dimiliki partai-partai politik. Kalaupun tidak dimiliki secara resmi oleh partai politik, tetapi sangat mencerminkan aliran politik tertentu.

Dalam perkembangan, pers bukan hanya dimiliki partai politik atau cermin atau pendukung aliran politik tertentu, tetapi pers diterbitkan sebagai organ pemerintahan, seperti pers yang dimiliki dan diterbitkan angkatan bersenjata. Bahkan suatu ketika, ada kebijakan resmi pemerintah yang mewajibkan semua pers bernaung di bawah partai-partai politik atau bernaung di bawah pers yang dimiliki pemerintah. Kebijakan ini—terutama untuk pers daerah atau lokal—mewajibkan setiap usaha pers harus menjadi bagian dari pers yang disebut “pers yang terbit secara nasional”. Selain tidak ada orientasi bisnis, pers-pers tersebut lebih mencerminkan diri sebagai instrumen propaganda politik daripada sebagai media publik. Sebagai cermin politik atau aliran politik, pers waktu itu dapat dibedakan pers sebagai pendukung kekuasaan, ada yang secara terbuka atau diam-diam beroposisi dengan kekuasaan. Berdasarkan kenyataan-kenyataan itu ada tiga nasib yang harus diterima pers. *Pertama*; demi kelangsungan hidup, sejumlah pers terpaksa menerima kebijakan pemerintah agar setiap pers merupakan bagian dari pers yang dimiliki partai politik, atau dimiliki pemerintah. *Kedua*; dimatikan melalui pem-bereidel-an. Dalam bentuk yang lebih halus, pem-bereidel-an dilakukan dengan cara mencabut izin terbit. *Ketiga*; dengan “sukarela dan atas kehendak sendiri” menghentikan penerbitan. Tentu ada pers yang mencoba meniti buih beracun itu atau berpirau dengan arung jeram yang deras itu, tetapi sulit sekali untuk mengetahui pers semacam itu independen baik sebagai sarana informasi

maupun sarana informasi publik. Secara terselubung, ada semacam “*licensing system*” seperti yang ada di Inggris sampai abad ke-15. Atas nama konfirmasi, pada dasarnya penerbit hampir selalu meminta pendapat mengenai kelayakan suatu berita. Dalam bentuk lain, dengan menggunakan pranata telepon, agar sesuatu fakta tidak diberitakan.

Selain dalam bentuk-bentuk “kolaborasi sukarela” atau “kolaborasi terpaksa” di atas, terjadi pula “birokratisasi pers” seperti kehadiran pranata SIUPP. Pranata ini tidak sekedar meneliti kelayakan penerbitan pers dari syarat-syarat jurnalistik, syarat-syarat kelayakan usaha, tetapi yang lebih menentukan adalah kelayakan politik. Hanya pers yang tidak akan atau diperkirakan tidak akan berada di seberang kekuasaan yang akan mendapat SIUPP.

Semua keadaan di atas menghasilkan satu jenis pers yaitu pers yang terbelenggu. Ada dua macam belenggu. *Pertama*; belenggu atas kehendak sendiri para pelaku pers yaitu dengan cara menaungkan diri sebagai bagian dari kekuasaan politik. *Kedua*; dibelenggu oleh kekuasaan melalui pranata-pranata hukum atau suatu tindakan seperti keharusan ada SIUPP, pencabutan SIUPP, bereidel dan lain-lain belenggu. Alhasil, secara mendasar tidak ada kemerdekaan pers.

Reformasi mengubah keadaan. Pers dapat disebut yang paling depan menikmati reformasi dengan cara memutus semua belenggu politik, belenggu birokrasi dan pemulihan independensi pers. Tidak kalah penting, pers Indonesia—sebagaimana pers di negara-negara demokratis yang sudah berkembang—memasuki pula pers sebagai industri, pers sebagai usaha ekonomi. Pers menjadi salah satu usaha ekonomi yang berpeluang memperoleh laba (keuntungan) ekonomi. Faktor ekonomi inilah yang terutama mendorong kaum niaga (kaum bisnis) yang memiliki kecukupan modal atau peluang memperoleh modal, masuk ke dalam usaha pers, baik pers cetak maupun elektronik (terutama TV). Pada saat ini, media sosial-pun telah menjadi salah satu peluang usaha yang bersifat ekonomi (*bedrijf economie*). Hal-hal ini telah mendorong secara kuantitatif perkembangan yang menonjol di Indonesia.

## **2. Pers sebagai usaha ekonomi**

Sejumlah diskursus—berdasarkan pengalaman sejumlah pelaku

pers atau opini pengamat atau publik—yang melukiskan ada semacam *spanning* bawaan antara fungsi jurnalistik pers dengan fungsi ekonomi pers. *Spanning* atau tarik-menarik ini timbul karena ada perbedaan misi jurnalistik pers dengan misi ekonomi pers. Kalau dikerucutkan, *spanning* ini dalam bentuk konkrit meyangkut hubungan antara pelaksanaan fungsi jurnalistik (wartawan, *newsroom*) dengan pemilik perusahaan pers. Apakah selalu demikian? Apakah *spanning* itu berlaku untuk semua pers, semua pelaksanaan fungsi jurnalistik dengan pemilik perusahaan pers?

Dalam hukum, dikenal adagium: “Tidak ada hukum tanpa pengecualian” (*no law without escape clause*). Apakah adagium itu (dapat) berlaku dalam pers. Ada hubungan yang selalu *spanning*, ada yang sekali-sekali, atau ada yang sama sekali tidak ada *spanning*. Berdasarkan kenyataan-kenyataan yang ada, *spanning* itu bukanlah sesuatu bawaan yang senantiasa ada. Anggapan senantiasa ada *spanning* antara pelaku jurnalistik dengan pemilik pers, semata-mata asumsi bahwa senantiasa ada perbedaan kepentingan antara pelaku jurnalistik dengan pemilik pers.

Tinjauan pers sebagai industri atau aspek-aspek ekonomi usaha pers, semestinya ditilik baik dari perspektif pers maupun perspektif pemilik modal atau pemilik pers.

*Pertama*; dari *perspektif pers*, makin luas jangkauan penyampaian informasi (pembaca, pemirsa, wilayah), tuntutan kecepatan penyampaian informasi, kedalaman dan variasi isi informasi, pengolahan yang makin *scientific*, penggunaan teknologi (informasi dan non-informasi), tidak hanya memerlukan kapasitas dan integritas tinggi pelaku jurnalistik. Kegiatan jurnalistik hanya akan berhasil apabila ditopang oleh sistem pengelolaan yang benar (memperhatikan semua syarat-syarat pengelolaan yang efisien dan efektif). Semua itu, menyebabkan kegiatan jurnalistik menjadi tidak murah dan membutuhkan modal yang cukup. Secara umum, sangat sulit mengelola kegiatan jurnalistik tanpa investasi keuangan yang cukup, kecuali asal-asalan atau sebagai usaha abal-abal. Suka atau tidak suka, tidak memadai lagi meletakkan usaha pers pada idealisme belaka. Berbagai sarana yang dibutuhkan memerlukan topangan modal yang memadai.

*Kedua*; dari *perspektif pemilik modal atau pemilik pers*. Perkembangan jurnalistik menjadi industri, merupakan peluang ekonomi bagi pemilik

modal. Telah dikemukakan di atas, bukanlah sesuatu anomali, para penanam modal—termasuk investasi dalam perusahaan pers—mempunyai motif mencari keuntungan, menetapkan arah dan rencana kerja yang akan memberikan laba. Namun di pihak lain, seorang investor perusahaan pers, harus benar-benar menyadari perbedaan perusahaan pers dengan jenis perusahaan lain. *Pertama*; pers adalah institusi publik. Walaupun modal merupakan penunjang penting usaha pers, tetapi kepercayaan publik merupakan ukuran terpenting yang akan menentukan prospek suatu usaha pers. Kepercayaan publik hanya akan tumbuh dan terjaga apabila pers bermutu. Pers bermutu, bukan saja berkaitan dengan mutu yang mendalam dan komprehensif, bukan saja karena disajikan dengan menarik, melainkan juga tingkat kepuasan (*satisfaction*) publik. Kepuasan bukan saja ditentukan oleh segmen-segmen yang menjadi perhatian, minat, dan kepentingan aneka ragam publik, melainkan obyektivitas isi pemberitaan dan atau siaran. *Kedua*; pers adalah kegiatan dalam lingkup profesionalisme. Dalam berbagai kesempatan, saya mengutarakan beberapa prinsip profesionalisme seperti keterikatan pada kode etik, *client oriented*, menjaga hubungan atas dasar kepercayaan (*public trust*), menjunjung tinggi prinsip-prinsip moral profesi (*the most highly moral standard*), obyektif, dan berbagai kelaziman standar kegiatan jurnalistik (*the best practices of democratic journalism*).

Sudah semestinya penanam modal atau pemilik media memiliki komitmen terhadap prinsip-prinsip di atas. Mematuhi dan melaksanakan prinsip-prinsip tersebut dengan baik merupakan jalan keberhasilan sebuah usaha pers. Keberhasilan itulah yang akan menjadi jalan laba investasi pers.

Dari dua perspektif di atas (perspektif pers dan perspektif pers sebagai usaha ekonomi), semestinya bukan *spanning* antara dua perspektif tersebut, melainkan suatu hubungan saling menunjang, hubungan yang bersifat simbiosis (simbiosis mutualistik).

### **3. Harapan dan kenyataan**

Rubrik nomor dua di atas, tidaklah sekedar harapan (das Sollen), tetapi pada sejumlah usaha pers, sekaligus merupakan kenyataan (das Sein). Paling tidak, ada tiga faktor yang mempertemukan antara harapan dan kenyataan tersebut. *Pertama*; sejumlah perusahaan pers dipimpin

dan dikelola penuh oleh mereka yang berasal atau berlatarbelakang pers. Pemilik modal benar-benar sekedar sebagai pemodal yang percaya penuh terhadap para pengelola perusahaan dari kalangan pers sendiri. *Kedua*; ada unsur idealistik pemilik modal dan ada kesadaran yang dalam untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip jurnalistik dan ikut memelihara dan menjaga *fire wall* yang memisahkan antara prinsip-prinsip pers dan prinsip-prinsip perusahaan. *Ketiga*; meskipun pelaku-pelaku jurnalistik menyadari betapa penting memelihara dan menjaga prinsip-prinsip jurnalistik, tetapi juga memahami kepentingan perusahaan cq. pemilik pers.

Di pihak lain, ada pula kesan, sejumlah pemodal yang menguasai atau memiliki pers, hanya berorientasi pada makna ekonomi perusahaan pers, yang acapkali menimbulkan diskursus baik di kalangan pers maupun di luar pers. Para pemodal atau pemilik perusahaan pers kurang memperhatikan prinsip-prinsip kebebasan jurnalistik dan tidak segan-segan membobol *fire wall* yang memisahkan fungsi jurnalistik dengan fungsi perusahaan. Mengejar-ngejar ranting tidak terutama untuk mengukur hubungan antara konsumen pers dengan standar pers. Rating menjadi alat memperbesar pendapatan perusahaan dengan cara-cara mengeksploitasi selera publik yang belum tentu berjalan seiring dengan standar dan fungsi pers. Keadaan makin rumit ketika pemodal atau pemilik pers adalah kaum politik. Arah dan sikap politik pemodal atau pemilik pers acap kali tidak mengindahkan lagi prinsip-prinsip dan fungsi pers, bahkan prinsip-prinsip ilmiah suatu kegiatan yang dilakukan melalui pers. Pers berubah dari sarana informasi demokratis menjadi sarana propaganda. Seperti ditulis Saudara Agus Sudibyo, sikap semacam ini akan merugikan persnya sendiri. Kebijakan yang tidak lagi menjunjung prinsip dan standar pers dapat meniadakan kepercayaan publik sebagai penentu hidup matinya sebuah pers. namun, semata-mata membebaskan tanggung jawab kepada pemodal atau pemilik perusahaan pers atas “pelanggaran” tersebut, tidak juga memadai (tidak *fair*). Tidak jarang terjadi, berbagai penyimpangan terhadap asas, standar, dan fungsi jurnalistik bersumber dari pelaku jurnalistik. Yang lebih memprihatinkan, pelanggaran ini belum tentu demi kepentingan ekonomi perusahaan pers, melainkan karena *unprofessional conduct* atau *professional misconduct* para pelaku jurnalistik.

Dalam batas-batas tertentu tidaklah salah, demi kepentingan ekonomi,

para pemodal atau pemilik pers berkepentingan atas kebijakan jurnalistik. Juga tidak salah, jika pemodal atau pemilik pers menjadi insan yang berpolitik, sepanjang hal itu tidak menapikan atau menciderai standar dan prinsip pers demokratis seperti independensi dan syarat-syarat pemberitaan yang baik.

Persoalannya: “Apakah ada jalan meniadakan unsur-unsur yang tidak layak tersebut, di luar kesadaran sendiri atau sikap idealistik pemodal atau pemilik pers?” Apakah memadai kehadiran Dewan Pers sebagai penegak kode etik menjadi sarana penjaga prinsip-prinsip dan standar jurnalistik agar pers tetap bermutu dan tidak kehilangan kepercayaan publik? Menghormati kode etik, menghormati peringatan etik dari Dewan Pers, sangat ditentukan oleh maturitas (*maturity*) dan tanggung jawab penyelenggara fungsi jurnalistik dan para pemodal atau pemilik media.

Kita juga memiliki Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang mempunyai wewenang hukum mengawasi pers siaran. Hingga saat ini, wewenang hukum yang diberikan kepada KPI seperti pedang bermata dua. Apabila wewenang itu dilaksanakan atau diikuti secara efektif, kita dapat dihadapkan pada prinsip menjaga kemerdekaan pers. Tanpa kearifan, penggunaan wewenang hukum tersebut dapat berubah menjadi sarana sensor atau bereidel. Di pihak lain, membiarkan penggunaan kebebasan tanpa batas, bukan saja merupakan perbuatan yang tidak bertanggung jawab, melainkan sekaligus bertentangan dengan nilai-nilai moral dan kepentingan publik yang lebih besar. Dalam kenyataan, penggunaan wewenang hukum KPI tidak efektif karena kurang ditaati. Hal ini bukan hanya tantangan untuk KPI, tidak kalah penting merupakan tantangan bagi dunia pers itu sendiri. Sejarah membuktikan demokrasi tidak hanya surut karena kehadiran kekuatan otoriter. Tidak jarang terjadi, demokrasi surut karena tingkah laku pelaku demokrasi sendiri. Begitu pula kemerdekaan pers dapat terancam karena tingkat laku pers sendiri.\*

**BAGIAN III:**  
**MENEGAKKAN HUKUM DAN**  
**HAK ASASI MANUSIA**

---





# Hukum dan Hak Asasi Manusia

## A. Makna Hukum

Hingga saat ini belum ada rumusan makna hukum yang benar-benar dapat menggambarkan seluruh segi hukum. Ada yang mengatakan hukum itu kumpulan aturan yang dibuat penguasa (pemerintah atau negara). Dalam kenyataan ada hukum yang tidak diketahui siapa yang membuat. Misalnya, hukum kebiasaan atau hukum adat. Tidak dapat diketahui asal muasalnya. Ataupun kalau dibuat, bukan oleh penguasa. Misalnya, hukum yang tumbuh dikalangan pedagang. Para pedaganglah yang membuat atau menumbuhkan. Pedagang bukan penguasa. Adapula yang berpendapat, hukum itu dibentuk manusia untuk mengatur pergaulan hidup di antara mereka. Bagaimana dengan hukum agama? Hukum agama tidak dibuat manusia. Hukum agama tidak hanya mengatur urusan dunia (hubungan sesama manusia). Hukum agama juga mengatur urusan akhirat (hubungan antara manusia dengan Tuhan).

Terlepas dari kesulitan mencari makna hukum, setiap orang butuh hukum. Tidak mungkin suatu masyarakat tanpa hukum. Setiap masyarakat ada hukum. Tidak ada masyarakat yang tidak memiliki hukum. Hukum yang ada di masyarakat juga bermacam-macam, yakni hukum yang dibuat negara (misalnya undang-undang), hukum agama, hukum adat, dan lain-lain. Manusia dapat sekaligus terkait pada semua hukum tersebut.

Setiap warga negara harus patuh pada hukum negara. Sebagai warga masyarakat adat, harus pula patuh pada ketentuan hukum adat. Misalnya, hukum adat batak melarang menikah dalam marga yang sama, seperti Lubis dengan Lubis, Tarigan dengan Tarigan, dan sebagainya. Sebagai pemeluk agama harus pula tunduk pada hukum agama. Seorang yang beragama Islam sudah semestinya membayar zakat, di samping harus melaksanakan ibadah sholat, dan lain-lain. Jadi, sebagai warga masyarakat, orang sekaligus taat pada beberapa hukum. Hukum merupakan kebutuhan yang tidak dapat dielakkan dalam setiap pergaulan masyarakat.

## B. Taat pada Hukum

Sehari-hari kita melihat atau mendengar perbuatan melawan hukum. Tetapi lebih banyak orang yang taat pada hukum. Ada beberapa sebab

orang taat pada hukum:

1. Didorong rasa takut dihukum (dipenjara, dan lain-lain).
2. Hukum memberi manfaat seperti ketentraman, dan lain-lain.
3. Bagian dari ketaatan pada hukum yang lain. Orang yang taat beragama, akan terdorong taat pada hukum.

### **C. Tujuan Hukum**

Tujuan hukum dapat sekaligus nampak dalam fungsi hukum, yaitu:

1. Menjamin keadilan.
2. Menjamin ketertiban, dan ketentraman (kedamaian).
3. Memudahkan hubungan antar anggota masyarakat. Dengan ada hukum jual beli, maka memudahkan orang memenuhi kebutuhan karena sudah tersedia cara mendapatkan barang yang dibutuhkan.
4. Mendorong kemajuan atau perubahan. Dengan peraturan yang melarang perkawinan di bawah umur akan ada pengaruh terhadap kehidupan berkeluarga, pertambahan penduduk, dan lain-lain.

### **D. Hukum, Hak dan Kewajiban**

Manusia secara alamiah (asasi) memikul berbagai hak dan kewajiban). Terdapat hak untuk hidup, hak atas keamanan, hak untuk memperoleh pembayaran dari barang yang dijual, dan lain-lain. Hak merupakan sesuatu yang dapat dituntut atau dipertahankan terhadap orang lain.

Dalam kehidupan bermasyarakat, orang juga memikul kewajiban untuk menjamin hak orang lain. Kalau membeli, maka wajib membayar. Kita wajib menghormati hak orang untuk hidup, dan lain-lain.

Agar hak-hak dan kewajiban-kewajiban itu dapat terlaksana dengan tertib dan damai, maka pelaksanaannya harus diatur. Kalau tidak diatur, mungkin terjadi yang merasa kuat akan secara sewenang-wenang memaksakan kehendaknya pada yang lemah. Di sinilah pentingnya hukum berperan karena hukum mengatur lalu lintas hubungan antara orang dengan orang, orang dengan kelompok, kelompok dengan kelompok, orang atau kelompok dengan penguasa, penguasa dengan penguasa, dan lain sebagainya. Dengan demikian, hukum selalu diperlukan. Sayangnya, dalam kenyataan dapat terjadi hukum disalahgunakan. Bukan untuk keadilan, tetapi untuk menindas atau menyusahkan orang lain.

Secara umum, hak dan kewajiban dapat dibedakan dengan beberapa cara:

1. Hak dan kewajiban asasi dan yang tidak asasi.
2. Hak dan kewajiban pribadi dan hak dan kewajiban kelompok.

### **E. Hak dan Kewajiban Asasi dan Tidak Asasi**

Dalam buku-buku dan peraturan-peraturan, misalnya UUD dan undang-undang, kebanyakan hanya menyebut hak asasi jarang ada yang menulis kewajiban asasi. Mengapa demikian? Pada umumnya terdapat tanggapan dalam setiap hak dengan sendirinya ada kewajiban. Kalau kita ingin hak kita dihormati, maka kita wajib pula menghormati hak orang lain. Misalnya, hak untuk memiliki sesuatu (hak milik). Sebagai hak asasi, milik pada setiap orang. Agar hak milik dapat dihormati, maka setiap orang wajib menjunjung tinggi setiap hak milik orang lain.

Dalam perkembangannya, terdapat keinginan agar kewajiban asasi lebih ditegaskan. Bukan sekedar haknya saja. Misalnya, di tanah air kita sekarang. Semua orang, baik sendiri-sendiri (perorangan) maupun bersama-sama (kelompok) mudah sekali mengkaitkan suatu perbuatan mereka dengan hak asasi. Misalnya, pedagang kaki lima yang berjualan di mana-mana. Kalau akan ditertibkan, mereka protes dan dibantu pula oleh berbagai aktivis kemasyarakatan. Mereka mengatakan penertiban itu bertentangan dengan hak asasi, yaitu hak untuk mempunyai mata pencaharian sebagai bagian dari hak asasi untuk hidup. Dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 disebutkan “Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Protes ini tidak salah. Tetapi ada yang dilupakan, yaitu kewajiban mereka untuk menjaga ketertiban, kenyamanan warga kota lainnya. Adalah hak warga kota atas suasana kota yang tertib, nyaman, bersih dari kekumuhan, dan lain sebagainya. Beberapa tahun yang lalu – disponsori oleh tokoh LSM – terdapat tuntutan agar Gubernur DKI membolehkan becak beroperasi dimana saja di Jakarta. Dapat dibayangkan kalau puluhan ribu becak dapat beroperasi dimana saja di Jakarta, maka segala jerih payah dan bermiliar-miliar uang rakyat untuk membangun Jakarta yang tertib dan nyaman, mungkin akan sangat terganggu. Tentu kita tidak boleh berprasangka, bahwa para tukang becak akan serta merta mengganggu ketertiban dan kenyamanan kota. Tetapi pengalaman

menunjukkan betapa terganggunya sistem dan kelancaran lalu lintas akibat becak-becak yang berseliweran di tempat-tempat tertentu. Lebih jauh dari itu membiarkan becak sebagai mata pencaharian bertentangan dengan UUD dan kemanusiaan. Membecak adalah pekerjaan yang tidak layak bagi kemanusiaan. Karena itu semestinya yang dilakukan bukan usaha mempertahankan becak, tetapi mencarikan pekerjaan baru yang lebih layak bagi kemanusiaan.

Dalam UUD 1945 terdapat ketentuan yang menyebutkan “tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara” sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UUD 1945. Sepintas – dan begitu pada umumnya – semestinya cukup disebut “wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara”. Tetapi UUD 1945 menyebut juga “berhak”. Ini menggambarkan bahwa pembela tanah air sebagai bagian dari kekesatriaan. Negara tidak boleh menghalangi orang yang dengan sukarela turut membela negara. Dalam keadaan tertentu ada perbedaan antara kekesatriaan dan kepahlawanan. Kekesatriaan tidak membutuhkan pengakuan. Kepahlawanan membutuhkan pengakuan (meskipun yang bersangkutan tidak meminta diakui).

Di bidang hukum, ada kalanya terdapat pemisahan antara hak dan kewajiban, tetapi itu biasanya terjadi karena suatu perbuatan sepihak. Misalnya, kita berjanji pada salah seorang akan memberikan hadiah pada hari perkawinannya. Kita yang berjanji memberi, hanya mempunyai kewajiban, yaitu memenuhi janji. Kita tidak berhak menuntut sesuatu kalau ternyata yang bersangkutan tidak kawin. Yang dijanjikan hanya mempunyai hak atas hadiah. Tidak ada kewajiban yang harus dipenuhi terhadap pihak yang berjanji.

Dalam hukum keperdataan (dikenal dengan sebutan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau KUH Perdata) ada ketentuan yang dalam bahasa Belanda dinamakan “*zaakwarneming*”. Misalnya, tetangga meninggalkan rumah tanpa pesan atau tanpa menitipkan pada kita. Ternyata pintu rumah atau jendela rumah tersebut tidak tertutup atau halamannya kotor. Karena kebaikan hati, kita menutup pintu atau jendela atau membersihkan halaman rumah tersebut. Sejak itu, kita wajib secara terus menerus menjaga atau memelihara rumah tersebut sampai pemilik atau penghuninya kembali. Pemilik atau penghuni berhak atas pemeliharaan

rumah tersebut.

Hak yang terpisah dari kewajiban juga terjadi karena perbuatan melawan hukum. Misalnya, kita menabrak mobil orang lain sampai rusak. Pemilik mobil berhak memperoleh ganti rugi, seperti harus diperbaiki. Sedangkan, kita yang menabrak wajib memberi ganti rugi atau memperbaiki mobil tersebut.

Tidak semua hak itu bersifat asasi. Bagaimana membedakan antara yang asasi dan tidak asasi? Terdapat berbagai sebutan mengenai asasi. Ada yang menyebut sebagai hak-hak dasar, hak-hak alamiah, hak-hak fundamental, dan lain-lain. Perbedaan ini karena dalam bahasa asing juga terdapat aneka ragam istilah, misalnya "*basic rights, fundamental rights atau natural rights*". Perbedaan-perbedaan ini didasarkan pada perbedaan anggaran dasar mengenai hak-hak tersebut.

Disebut "hak alamiah" karena dikaitkan dengan pandangan filsafat yang mengkaji dan mengkaitkan manusia sebagai bagian dari gejala alam. Disebut "hak dasar" (*basic rights*) untuk dibedakan dengan hak-hak yang diperoleh, misalnya karena ketentuan hukum (*derivative rights*). Hak dasar adalah hak yang melekat pada diri manusia. Hak tersebut dipandang sebagai anugerah alam atau anugerah Tuhan. Dalam Pembukaan Konstitusi Amerika Serikat disebut "*unalienable rights*" (hak yang selalu melekat dan tidak dapat dipisahkan dari diri manusia).

Dari berbagai aspek di atas, ada satu makna dasar hak asasi, yaitu hak yang merupakan bagian dari takdir manusia yang tidak dapat dicabut atau dipisahkan karena akan mengurangi, bahkan meniadakan totalitasnya sebagai manusia, yaitu makhluk yang sempurna.

Selain hak asasi, manusia juga dilekati dengan hak-hak yang tidak bersifat asasi. Hak-hak ini diberikan untuk menjamin dan mengukuhkan keberadaan hak asasi. Misalnya, hak untuk memperoleh pembayaran atas suatu penjualan. Hak ini dalam rangka menjamin penghormatan hak milik sebagai hak asasi. Hak atas bantuan hukum cuma-cuma bagi yang tidak mampu diperlukan untuk menjamin, antara lain hak asasi bahwa setiap orang berhak atas perlindungan hukum yang sama sebagai bagian dari hak persamaan di depan hukum (*equality before the law*).

## F. Perkembangan Hak Asasi Manusia

Dari berbagai literatur didapati bahwa hak asasi manusia senantiasa berkembang. Salah satu ahli yang melakukan kategorisasi HAM adalah Karel Vasak yang mendasarkan pendapatnya pada semboyan Revolusi Perancis, yakni *liberté, égalité dan fraternité*. Pada mulanya hanya dikenal hak-hak sipil dan politik, yang secara umum dikenal sebagai HAM generasi pertama yang merupakan perwujudan dari semboyan *liberté*. Disebut hak sipil (*civil rights*) karena dihadapkan pada hak politik. *Egalite* melahirkan HAM generasi kedua, yang dikenal sebagai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Semboyan ketiga, yaitu *fraternité* melahirkan HAM generasi ketiga yang dikenal sebagai hak-hak solidaritas misalnya hak atas pembangunan dan hak atas lingkungan hidup yang sehat. Perkembangan cakupan hak asasi manusia – dari hak sipil dan politik sampai pada hak sosial, ekonomi, dan budaya menunjukkan bahwa hak-hak yang termasuk hak asasi merupakan suatu gejala yang dinamis – berubah, tumbuh, berkembang terus dari waktu ke waktu. Hal ini menimbulkan akibat bahwa pada dasarnya tidak ada pemahaman (*begrip*) yang pasti mengenai sifat, hakikat dan lingkup hak asasi itu sendiri. Dan pada gilirannya akan melahirkan pula perbedaan pandangan mengenai misalnya, hak-hak yang termasuk hak asasi dan bukan hak asasi manusia, berikut kemungkinan pembatasannya. Misalnya dalam “*Universal Declaration of Human Right*” (1948) antara lain dimuat prinsip “kebebasan mencari jodoh”.

## G. Hukum dan Hak Asasi

Dalam hubungan antar manusia terdapat dalil umum berupa aturan moral untuk menjamin hak asasi manusia. Aturan moral itu menyebutkan “hak asasi manusia yang satu dibatasi oleh hak asasi manusia yang lain”. Kebebasan seseorang sampai batas tidak melanggar atau mengganggu kebebasan orang lain. Hak milik seseorang dibatasi hak milik orang lain.

Kalau setiap orang selalu menyadari batas hak-haknya dan sadar kewajiban untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak orang lain, aturan hukum tidak diperlukan lagi. Hak asasi akan tegak melalui kesadaran dan aturan moral yang dijunjung tinggi setiap anggota masyarakat.

Dalam kenyataan, masih diperlukan aturan hukum. Kesadaran dan aturan moral semata, tidak mencukupi untuk tegaknya hak asasi. Mengapa?

Ini berkaitan dengan takdir manusia.

Manusia ditakdirkan tidak serupa atau tidak sama. Dalam Islam, Allah menegaskan bahwa manusia memang ditakdirkan tidak sama. Dalam Al Qurán disebutkan bahwa manusia diciptakan berpuak-puak, bersuku-suku, berbangsa-bangsa agar dapat saling mengenali satu sama lain. Salah satu sebab manusia ditakdirkan tidak sama adalah untuk memudahkan manusia atau suku atau bangsa yang satu mengenali manusia, suku atau bangsa yang lain.

Kehadiran orang kembar merupakan suatu ujian bagi manusia sekelilingnya. Bayi-bayi atau orang kembar identik biasanya sangat mirip satu sama lain. Hanya orang-orang sehari-hari mengenali dengan dekat dapat membedakan mereka secara tepat. Orang-orang yang tidak dekat acapkali salah atau keliru membedakan orang kembar tersebut. Jadi, dalam keserupaan itu, kita menjadi dipersulit mengenali mereka dengan baik. Betapa Allah selalu menciptakan berbagai kemudahan bagi manusia. Banyak lagi nikmat Allah yang tidak terhitung. Tetapi manusia banyak yang tidak mau berterima kasih. Tidak mau bersyukur.

Masalahnya, perbedaan itu tidak hanya terbatas pada rupa, warna kulit dan tanda-tanda fisik lainnya. Manusia juga ditakdirkan berbeda dalam bakat, dalam akhlak atau karakter, dalam kekuatan, dalam kekayaan, dan lain-lain.

Perbedaan-perbedaan ini acap kali disalahgunakan. Kita sering mendengar ungkapan “yang kuat yang akan bertahan hidup” (*survival of the fittest*). Orang dapat kuat karena fisik, kekayaan, status sosial, kekuasaan atau perlengkapan yang dimiliki. Orang yang memiliki senjata merasa lebih kuat dari yang tidak memiliki senjata. Negara yang mempunyai nuklir merasa lebih kuat dari yang tidak memiliki nuklir.

Berbagai perbedaan tersebut dalam kenyataan bukan menjadi kebaikan atau rahmat bagi semua orang, melainkan dapat untuk menindas, memeras, menguasai orang yang lebih lemah. Salah satu takdir buruk manusia adalah kecenderungan menyalahgunakan kekuatan atau kekuasaannya.

Seorang filosof Perancis yang sangat terkenal Montesquieu mengatakan bahwa pengalaman hidup kita menunjukkan manusia itu mempunyai sifat tamak. Kalau ada kekuasaan selalu ingin memperbesar kekuasaan dan melaksanakan kekuasaan itu dengan semau-maunya.

Bagaiman mencegah hal-hal buruk tersebut? Tanpa pencegahan maka tidak ada ketentraman hidup. Manusia yang satu akan bermusuhan dengan manusia yang lain. Thomas Hobbes menyebutnya “*homo homini lupus bellum omnium contra omnes*” (manusia merupakan serigala bagi manusia yang lain dan akan selalu bermusuhan satu sama lain). Dalam keadaan demikian, peradaban tidak akan berkembang. Bahkan, manusia mungkin akan punah dari muka bumi. Tanda-tanda semacam ini ada di sekitar kita. Kita lebih banyak membicarakan perbedaan daripada persamaan. Lebih banyak membicarakan atau menciptakan konflik daripada membicarakan penyelesaian konflik atau meniadakan konflik. Kita berlomba-lomba untuk merendahkan orang lain daripada usaha mengangkat orang yang lebih rendah agar sama dengan kita yang lebih tinggi. Kita lebih banyak permusuhan daripada kasih sayang. Kita lebih banyak bicara perpecahan daripada persatuan, dan seterusnya.

Di sinilah peranan hukum yang akan mengatur dan mengambil tindakan bagi orang-orang yang tidak mematuhi hak asasi. Hukum menentukan batas-batas hak seseorang dan kewajiban yang harus dipenuhi terhadap pihak lain. Hukum yang menyediakan cara-cara untuk mencegah atau menindak orang-orang yang tidak menghormati hak orang lain.

Namun demikian, harus pula disadari hukum bukanlah satu-satunya alat untuk menjunjung tinggi hak-hak orang lain. Hukum itu terbatas. Betapa banyak koruptor atau pencuri yang belum atau tidak dapat diadili. Begitu pula pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Hukum hanya menjangkau fakta-fakta yang dapat dibuktikan secara hukum. Sekarang manusia makin pandai meniadakan alat-alat bukti tersebut agar lepas dari jeratan hukum. Hal lebih buruk akan terjadi jika hukum hanya menjadi alat kekuasaan. Hukum dibuat untuk melindungi kepentingan yang kuat, yang berkuasa, bukan untuk kepentingan rakyat banyak.

Untuk menutupi kekurangan itu diperlukan usaha-usaha pendidikan moral, agama, etika dan lain-lain atau penerangan yang akan memupuk rasa kebersamaan, kasih sayang, solidaritas, selalu simpati pada derita orang lain, kebiasaan menghormati hak orang lain, taat pada peraturan. Semua itu kelengkapan yang tidak kecil dalam upaya membangun rasa hormat dan kehendak menjunjung tinggi hak asasi manusia serta hormat pada hukum. \*



# Permasalahan Hak Asasi Manusia

## 1. Pengantar

Pada tahun 1995, pada masa kekuasaan Orde Baru (Presiden Soeharto), selain sebagai guru, saya menjabat sebagai Direktur Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman (sebelumnya sebagai Direktur Perundang-undangan). Walaupun demikian, pembaca dapat menemukan rubrik mengenai hambatan mekanisme Hak Asasi Manusia. Salah satu hambatan itu yaitu: “pengaruh kebijaksanaan yang menitikberatkan pada pembangunan ekonomi.” Pada saat itu kita mengenal tangan-tangan keras KOPKAMTIB, OPSUS, DWI FUNGSI. Sampai-sampai ada yang menciptakan OPERASI MAWAR untuk melaksanakan perintah ikut menjaga stabilitas politik demi pembangunan ekonomi. Pangkoptim Laksamana Sudomo menemukan istilah “*dessilent*” dan “*asbun*” (asal bunyi) bagi mereka yang dianggap menjanjikan hal yang berbeda dengan kehendak yang berkuasa. Ada penangkapan tokoh-tokoh tanpa proses peradilan. Salah satu yang cukup dikenal adalah “Kelompok Petisi 50”.

Hal-hal di atas telah berlalu. Kita telah menemukan kembali demokrasi, jaminan kebebasan berapat, berkumpul, berpendapat, termasuk kebebasan pers. Sampai ada keluhan, kebebasan pers telah kebablasan, disamping meneruskan pembangunan ekonomi.

Masalah akan selalu ada. Pada saat ini kita menghadapi terorisme, pertikaian horizontal. Kalau ada persangkaan pers kebablasan, cukup kuat pula pendapat yang mengatakan: “Demokrasi dan tatanan ekonomi yang dijalankan tidak sesuai dengan UUD 1945. Sekarang demokrasi yang dijalankan adalah demokrasi liberal dan ekonomi liberal.” Sepanjang hal-hal tersebut dilakukan menurut tatanan demokrasi, tidak yang ingin memaksakan kehendak melalui kekerasan, biarkan itu sebagai suatu bentuk yang oleh seorang ahli disebut “*free market of ideas*”.

Selain terorisme, ada hal lain yang mencemaskan yaitu konflik atau pertikaian horizontal, khususnya konflik atas nama agama. Ada peristiwa gereja di Bogor yang sampai-sampai menarik perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Ada peristiwa Madura. Ada peristiwa Tolikara. Belum lagi ada operasi penyisiran oleh kelompok atas nama agama,

seperti yang pernah dilakukan oleh FPI di Jakarta. Kekhawatiran terhadap persoalan ini, sampai-sampai Kapolri mengeluarkan Surat Edaran sebagai petunjuk bagi jajaran Polri mengenai “penyebaran atau tindakan atas dasar kebencian.”

Surat Edaran Kapolri sebagai suatu bentuk aturan kebijakan internal (*beleidsregel*), ternyata mendapat tanggapan yang luas. Ada semacam kecemasan, pelaksanaan Surat Edaran ini akan menyentuh hak-hak yang lebih mendasar seperti kebebasan berekspresi, cq kebebasan berpendapat, hambatan melakukan kontrol dan kritik. *Sekedar saling mengingatkan, dalam tulisan ini termasuk sebagai rubrik baru diselipkan. Selain meluaskan lingkup tulisan, juga diharapkan sebagai bagian dari salah satu makna berdemokrasi yaitu pertukaran pikiran (exchange of ideas).*

## **2. Permasalahan Hak Asasi Manusia**

Setiap kali diadakan uraian atau diskusi mengenai hubungan antara Pancasila dan UUD 1945 dengan hak asasi manusia, akan dibangkitkan kembali perbedaan pandangan antara Soekarno – Supomo di satu pihak dan Hatta – Yamin di pihak lain. Soekarno – Supomo ditempatkan sebagai pihak yang menolak mencantumkan hak asasi manusia dalam UUD. Menurut Soekarno – Supomo hak asasi merupakan wujud dari paham individualism yang tidak sesuai dengan cita-cita negara gotong royong, kekeluargaan atau paham negara integralistik. Hatta sendiri sependapat bahwa negara Indonesia merdeka tidak akan berdasarkan paham individualisme melainkan negara yang berdasarkan pada paham gotong royong dan usaha bersama. Namun demikian Hatta mengingatkan “janganlah memberikan kekuasaan tidak terbatas pada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan.”<sup>1</sup> Dalam kaitan ini Hatta menganggap perlu untuk mencantumkan dalam UUD agar “warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya, dan untuk itu perlu dicantumkan hak untuk berkumpul, bersidang, menyurat, dan lain-lain.”<sup>2</sup>

Secara konseptual, perbedaan pandangan ini bukan suatu yang berdiri sendiri. Pemahaman mengenai hak asasi terkait dengan berbagai teori

---

<sup>1</sup>Lihat, Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, I, Siguntang, Jakarta, 1971, halaman 299.

<sup>2</sup>Ibid.

bahkan filsafat, seperti paham hukum alam, paham rasionalisme, paham positivisme, marxisme dan lain-lain.<sup>3</sup> Perbedaan konsep ini mencakup baik mengenai sumber, sifat, maupun cakupan hak asasi manusia. Mazhab hukum alam dan hak kodrati beranggapan, bahwa hak asasi manusia merupakan suatu yang kodrati, baik sebagai anugerah Tuhan atau sebagai gejala alam. Karena sifatnya yang “metafisik”, hak asasi manusia, seperti dikatakan dalam “*Declaration of Independence*” Amerika, adalah “*inalienable rights*”. Bagi kamu positivis, hak asasi adalah gejala hukum yang merupakan perwujudan kehendak negara. Kehadiran dan eksistensi hak asasi manusia tergantung dari hukum. Hukum merupakan sumber yang menjamin, meniadakan atau membatasi kehadiran atau perlindungan hak asasi manusia. Menurut paham positivis hukum (*legal positivism*), hukum adalah hukum positif. Tidak ada hukum di luar hukum positif. Hukum positif berasal dari negara (*command of sovereign*). Kebiasaan akan mempunyai kekuatan sebagai hukum kalau ditegaskan oleh hukum positif. Pemikiran Marxisme atau ajaran sosialis pada umumnya menekankan dimensi sosial-ekonomi, bahkan budaya dan hak asasi manusia. Menurut paham ini, hak asasi manusia bukan sekedar hak sipil dan politik, melainkan mencakup pula hak-hak dasar di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Dalam kerangka ini, maka lahir gagasan yang memandang hak asasi mencakup pula hak atas pembangunan, hak atas tatanan ekonomi dunia yang lebih adil, termasuk pula hak atas lingkungan yang sehat dan sebagainya.<sup>4</sup>

Perkembangan cakupan hak asasi manusia, dari hak sipil dan politik sampai pada hak sosial, ekonomi, dan budaya, menunjukkan bahwa hak-hak yang termasuk hak asasi merupakan suatu gejala yang dinamis, berubah, tumbuh, berkembang terus dari waktu ke waktu. Hal ini menimbulkan akibat bahwa pada dasarnya tidak ada satu pemahaman (*begrip*) yang pasti mengenai sifat, hekekat dan lingkup hak asasi itu sendiri. Pada gilirannya akan melahirkan pula perbedaan pandangan mengenai, misalnya, hak-hak yang termasuk hak asasi dan bukan hak asasi manusia, berikut kemungkinan

---

<sup>3</sup> Lihat, Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia* (terjemahan A. Hadyana Pudjaatmaka), Grafiti, 1994, halaman 31 dst.

<sup>4</sup>Mengenai lingkungan ini antara lain dapat dijumpai dalam UUD Kerajaan Belanda 1983, Pasal 21 yang menyebutkan: “*de zorg van de overhead is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu*”.

pembatasannya. Misalnya dalam *Universal Declaration of Human Rights* (1948) antara lain dimuat prinsip “kebebasan mencari jodoh”.<sup>5</sup> Menurut pandangan Islam, kebebasan mencari jodoh diakui, namun dibatasi oleh ketentuan syariah, misalnya “seorang wanita Islam dilarang menikah dengan laki-laki yang tidak beragama Islam”. Perbedaan pemahaman mengenai kebebasan mencari jodoh ini dilihat dari pemahaman hak asasi manusia bukan sekedar masalah hukum melainkan sebagai perbuatan yang berkaitan dengan hakekat hak asasi manusia itu sendiri.

Yang tidak kalah penting adalah mengenai kemungkinan pembatasan-pembatasan atas penggunaan hak asasi manusia. Pada dasarnya, tidak ada yang menghendaki penggunaan hak asasi secara tanpa batas. Permasalahan yang timbul adalah batas dari pembatasan dan cara-cara yang harus ditempuh dalam pembatasan itu. Secara filosofis, batas penggunaan hak asasi manusia digambarkan:

“Kebebasan berarti, dapat melakukan apa saja yang tidak merugikan orang lain; jadi pelaksanaan hak-hak kodrati setiap manusia tidak dapat dibatasi kecuali oleh batas-batas yang menjamin pelaksanaan hak-hak yang sama ini bagi anggota masyarakat yang lain.”<sup>6</sup>

Prinsip pembatasan di atas bersifat alamiah dan hanya dalam kaitan antar individu. Sedangkan baik secara konseptual-teoritik maupun praktis, persoalan utama hak asasi bukanlah mengenai hubungan antar individu melainkan yang utama adalah hubungan antara individu atau masyarakat dengan pemegang kekuasaan dalam masyarakat. Seperti dikatakan Montesquieu: “...*constant experience shows us that every man invested with power is apt to abuse it, and to carry his authority as far as it will*

---

<sup>5</sup>United Nations Universal Declaration of Human Rights 1948, Pasal 16 yang menyebutkan:

*Men and women of full age, without any limitation due to race, nationality or religion, have the right to marry and to found a family. They are entitled to equal rights as to marriage, during marriage and at its dissolution.*

*Marriage shall be entered into only with the free and full consent of the intending spouses.*

*The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.*

<sup>6</sup> Scoot Davidson, *op., cit.*, hlm 6.

go”.<sup>7</sup> Dalam Bahasa yang lebih gambling seperti dikatakan Lord Acton: “*power tends to corrupt....*”. Dengan demikian, dari sudut pandang kekuasaan, hak asasi manusia berkaitan dengan masalah pembatasan atau pengendalian kekuasaan negara atau pemerintah. Dalam bentuk yang paling ekstrim adalah “*the best government govern least*”. Di sinilah peran hukum. Menurut pengertian hukum: “kebebasan mengandung makna diperbolehkan melakukan segala hal apapun yang tidak melampaui batas yang ditentukan hukum”

Pada saat hak asasi manusia dihadapkan dengan pembatasan kekuasaan, akan dihadapi hal-hal, seperti kaitan dengan hak asasi di bidang sosial ekonomi. Di bidang sosial ekonomi tidak selamanya prinsip pembatasan kekuasaan dapat dilakukan. Untuk mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran umum, justeru pemerintah harus mengambil bagian besar untuk mempengaruhi atau mencampuri kehidupan masyarakat. Bahkan untuk mencapai tujuan sosial ekonomi tidak jarang dihadapkan pada pilihan untuk membatasi hak sipil dan politik.

Dari uraian di atas nyata sekali bahwa persoalan hak asasi manusia secara konseptual sangat kompleks. Kompleksitasnya makin bertambah karena pelaksanaan hak asasi akan melibatkan pula konsep-konsep lain seperti konsep demokrasi dan konsep negara berdasarkan atas hukum yang juga mengandung dimensi teoritik yang cukup banyak. Memperhatikan hal-hal di atas, dapat diperkirakan bahwa pemahaman mengenai persepsi Pancasila dan UUD 1945 akan mengandung aneka ragam dimensi yang mungkin melahirkan perbedaan mengenai luas, sifat dan kedudukan hak asasi manusia menurut Pancasila dan UUD 1945.

### **3. Sendi Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia**

Apapun paham atau konsep yang dipergunakan mengenai hak asasi manusia, tidak akan banyak berarti tanpa suatu instrumen mekanisme mewujudkannya. Instrumen utama adalah hukum. Pada zaman modern, sarana hukum yang utama untuk mengatur perikehidupan masyarakat adalah peraturan perundang-undangan atau keputusan-keputusan lain yang berasal atau dikeluarkan oleh yang berkuasa. Hukum semacam ini dapat

---

<sup>7</sup> Montesquieu, *The Spirit of the Laws* (translated by Thomas Nugent), Hafner Press, 1949, hlm 150.

merupakan pedang bermata dua, yaitu mungkin sebagai alat penindasan (*oppressive law*) atau sebagai sarana keadilan dan kesejahteraan masyarakat (*justice law, welfare law*).

Untuk menjamin agar hukum menjadi sarana keadilan dan kesejahteraan, termasuk hal-hal mengenai hak asasi manusia, lahirlah berbagai konsep. Konsep utama adalah konsep konstitusionalisme, demokrasi dan konsep negara berdasarkan atas hukum.

Ajaran atau paham konstitusionalisme, demokrasi dan ajaran negara berdasarkan atas hukum sangat penting bagi aktualisasi hak asasi manusia. Bahkan dapat dikatakan, konstitusionalisme, demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum merupakan prasyarat bagi terwujudnya keberadaan, jaminan, perlindungan dan mekanisme hak asasi manusia. Tidak dapat dibayangkan akan ada hak asasi manusia tanpa konstitusionalisme, demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum.

Konsep konstitusionalisme, menempatkan konstitusi sebagai asa atau kaidah yang mengatur batas-batas kekuasaan negara dan penyelenggara negara, disamping mengatur mengenai susunan organisasi negara, jenis-jenis penyelenggara negara, hubungan antara penyelenggara negara, hubungan negara dengan rakyat, hak-hak rakyat (seperti hak asasi).

Demokrasi yang berintikan kemerdekaan (kebebasan), persamaan, dan persaudaraan (solidaritas)<sup>8</sup> hanya dapat diwujudkan apabila ada partisipasi masyarakat termasuk dalam pembentukan hukum. Keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan hukum mengenai atau yang berkaitan dengan hak asasi manusia sangatlah penting, kalau tidak dapat dikatakan, sebagai suatu yang asasi. Partisipasi rakyat memungkinkan suatu proses demokratik dalam mengatur—termasuk pembatasan-pembatasan atas hak asasi manusia. Namun, pembatasan-pembatasan tidak dapat serta merta memberikan kekuasaan pada negara atau pemerintah untuk menerobos prinsip-prinsip dasar hak asasi yang akan membangkitkan tindakan sewenang-wenang. Untuk menjaga hal tersebut, diperlukan pemahaman mengenai prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum. Dengan demikian akan dijumpai beberapa titik singgung atau titik pertemuan antara demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum, yaitu:

---

<sup>8</sup> *Liberté, égalité, fraternité.*

1. Hukum yang menjadi dasar bagi setiap tindakan negara atau pemerintahan adalah hukum yang dibuat berdasarkan partisipasi rakyat secara demokratis.
2. Hukum yang dibuat berdasarkan partisipasi akan mengatur pula berbagai prinsip perwujudan negara berdasarkan atas hukum.

Hubungan yang sangat erat antara ajaran demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum menyebabkan prinsip-prinsip demokrasi tidak mungkin dipisahkan dari prinsip negara berdasarkan atas hukum. Negara demokrasi sudah semestinya adalah negara berdasarkan atas hukum. Demikian pula sebaliknya, negara berdasarkan atas hukum sudah semestinya adalah negara demokrasi, yang dalam kesatuannya disebut negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat* atau *democracy under the rule of law*). Seperti disebutkan Scheltema<sup>9</sup> bahwa negara hukum yang demokratis memuat: “asas kepastian hukum, asas persamaan, asas demokrasi, dan asas pemerintahan untuk rakyat (*het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het democratiebeginsel, het beginsel van de dienende overheid*). Untuk mewujudkan asas-asas tersebut harus dipenuhi berbagai syarat yang secara keseluruhan terdiri dari:

- (1) Syarat legalitas.
- (2) Syarat bahwa campur tangan pemerintah terhadap kehidupan masyarakat hanya dapat dilakukan melalui atau menggunakan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku secara umum.
- (3) Syarat bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku surut.
- (4) Syarat adanya jaminan hak asasi manusia.
- (5) Syarat adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- (6) Syarat adanya pembagian kekuasaan negara.
- (7) Syarat adanya hak pilih (aktif dan pasif).
- (8) Syarat adanya pemerintahan yang bertanggungjawab kepada badan perwakilan.
- (9) Syarat bahwa pemerintah bekerja untuk sebesar-besarnya Kepentingan rakyat.

---

<sup>9</sup>J.W.M. Engels (et. al), *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willing, Zwolle, 1989, hlm. 14-22.

Syarat-syarat negara berdasarkan atas hukum di atas dalam hal tertentu tergantung pada sistem pemerintahan (misalnya syarat pemerintah bertanggung jawab pada badan perwakilan). Namun demikian, secara keseluruhan, terutama asas-asasnya merupakan suatu “*conditio sine quanon*” bagi kehadiran suatu negara hukum yang demokratis. Dan hanya dalam asas dan syarat-syarat tersebut hak asasi manusia akan terjamin secara wajar.

#### **4. Paham Demokrasi dan Negara Berdasarkan Atas Hukum Dalam Pancasila dan UUD 1945**

Telah dikemukakan bahwa demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum merupakan dasar bahkan prasyarat bagi perwujudan, keberadaan, jaminan, perlindungan, dan mekanisme hak asasi manusia.

Berdasarkan premis tersebut, betapa penting menemukan paham demokrasi dan paham negara berdasarkan atas hukum dalam Pancasila dan UUD 1945. Dengan penemuan itu akan diketahui persepsi Pancasila dan UUD 1945 terhadap hak asasi manusia. Dengan dasar-dasar paham demokrasi dan negara berdasarkan hukum dalam Pancasila dan UUD 1945, akan diperoleh suatu landasan yang kokoh bagi keberadaan, jaminan, perlindungan, dan mekanisme hak asasi manusia.

Sila “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan” lazim dipandang sebagai sila demokrasi. Pandangan yang demikian tidaklah keliru. Namun yang perlu diketahui adalah cita-cita demokrasi dalam keseluruhan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam Pancasila, Pembukaan, dan Batang Tubuh UUD 1945 tidak dijumpai kata ‘demokrasi’. Perkataan ini hanya disebut dalam Penjelasan Pasal 33 yaitu: “demokrasi ekonomi”. Yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945 adalah istilah: “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”<sup>10</sup> dan “kedaulatan ada di tangan rakyat.”<sup>11</sup> Baik demokrasi, kerakyatan maupun kedaulatan rakyat mengandung satu persamaan karakter yaitu menunjukkan rakyatlah yang berdaulat. Jadi, secara kebahasaan tidak ada perbedaan pengertian antara ketiga istilah tersebut. Tidak demikian apabila ditinjau dari sila-sila

---

<sup>10</sup> Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang kemudian menjadi Site ke-4 Pancasila.

<sup>11</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.



Pancasila dan UUD 1945. Ada perbedaan makna dan fungsi pemakaian perkataan demokrasi di satu pihak dan perkataan kerakyatan atau kedaulatan rakyat di pihak lain.

Sejak masa pergerakan, ada kehendak yang kuat untuk memadukan suatu makna yang lebih luas mengenai demokrasi yang mencakup pengertian demokrasi politik dan pengertian demokrasi ekonomi. Berkaitan dengan paham ini, Mohammad Hatta dalam *“Demokrasi Kita”* mengatakan:

“Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan.<sup>12</sup> Di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka. Persamaan dan persaudaraan belum ada. Sebab itu cita-cita demokrasi Indonesia ialah demokrasi sosial, meliputi seluruh lingkungan hidup yang menentukan nasib manusia. Cita-cita keadilan sosial yang terbayang di muka, dijadikan program untuk dilaksanakan di dalam praktik hidup nasional di kemudian hari”.<sup>13</sup>

Yang diutarakan Hatta di atas merupakan pengulangan dari pandangan yang sudah menjadi pendiriannya sejak masa pergerakan.<sup>14</sup> Demikian pula Soekarno. Dalam *“Fikiran Rakyat”* tahun 1932, Soekarno menyebut “sosio demokrasi” yang tidak lain adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.<sup>15</sup> Pada tahun 1945, dalam pidato yang dikenal sebagai “Lahirnya Pancasila”, Soekarno menyebut *“politiek economische democratie”*.<sup>16</sup> Kedua aspek demokrasi tersebut telah dituangkan dalam Pancasila dan UUD 1945. Dalam Pancasila, demokrasi politik diberi nama “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” (Sila ke-4). Dalam Pembukaan, demokrasi politik diberi nama kedaulatan

---

<sup>12</sup>Istilah: “kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan”, merupakan semboyan Revolusi Perancis 1789, Liberté, égalité, fraternité.

<sup>13</sup>Mohammad Hatta, *“Demokrasi Kita”*, dalam Sri Edi Swasono — Fauzie Ridjal (ed), Mohammad Hatta, *Beberapa Pokok Pikiran*, UI Press, Jakarta, 1992, hlm. 121.

<sup>14</sup>Lihat, antara lain, Moh Hatta, *Kearah Indonesia Merdeka*, dalam Kumpulan Karangan (F), Bulan Bintang, Jakarta, 1976, him. 90 dst.

<sup>15</sup>Soekamo, “Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi”, dalam Soekarno, *“Di Bawah Bendera Revolusi”*, cet. Kedua, Jakarta, 1963, hlm 175.

<sup>16</sup>Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 76.

rakyat. Dalam Batang Tubuh UUD 1945 diberi nama “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” (Pasal 1 ayat 2).<sup>17</sup> Mengenai demokrasi ekonomi, tertampung dalam Sila ke-5 Pancasila, “Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia”. Dalam Batang Tubuh UUD 1945, demokrasi ekonomi tercantum dalam Pasal 33. Dari uraian di atas, secara yuridis (Hukum Tatanegara Indonesia), pengertian kerakyatan dan kedaulatan rakyat di satu pihak, tidak sama dengan pengertian demokrasi di pihak lain. Kerakyatan atau kedaulatan rakyat hanya mengandung sebagian dari arti demokrasi, yaitu demokrasi politik. Dalam pengertian yang terbatas ini pula penggunaan nama “Demokrasi Pancasila”. Dengan demikian pengertian dan ruang lingkup Demokrasi Pancasila sama dengan pengertian “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” atau “kedaulatan rakyat” atau “kedaulatan di tangan rakyat” yang hanya mengandung aspek demokrasi politik. Semestinya apabila Demokrasi Pancasila merupakan nama dari demokrasi yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945, seyogyanya mempunyai arti yang lebih luas, yaitu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

Mohammad Hatta dalam “Mencapai Indonesia Merdeka”, sebagai suatu keterangan mengenai asas dan tujuan Pendidikan Nasional Indonesia menegaskan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat yang dimajukan tidak bersumber dari paham Barat, melainkan dari “Demokrasi Tua yang ada di Tanah Air kita” — yang berasaskan rasa bersama — yang disesuaikan dengan kehendak zaman. Demokrasi asli ini adalah demokrasi yang ada di desa. Dan menurut Hatta, demokrasi desa mengandung beberapa unsur utama:

1. Cita-cita rapat, sebagai tempat rakyat atau utusan rakyat bermusyawarah dan bermanfaat.
2. Cita-cita massa protes, yaitu hak rakyat untuk membatah dengan cara umum segala peraturan negeri yang dipandang tidak adil. Dalam hal ini tercantum hak rakyat untuk merdeka bergerak dan merdeka berkumpul.
3. Cita-cita tolong menolong yang merupakan dasar bagi perekonomian

---

<sup>17</sup>Setelah Perubahan UUD 1945, ketentuan ini ditiadakan. Dalam ketentuan baru hanya menyebutkan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini.”

berkoperasi.<sup>18</sup>

Dari tahun 1946, Moh. Hatta mengutarakan dua ciri utama demokrasi desa yaitu:

1. Mengambil keputusan bersama secara berapat, yang menjadi dasar demokrasi politik; dan
2. Tolong menolong yang menjadi dasar demokrasi ekonomi.<sup>19</sup>

Dalam “Demokrasi Kita”, Moh. Hatta mengutarakan tiga sumber utama cita-cita demokrasi di Indonesia:

1. Paham sosialis Barat, yang mengandung dasar-dasar perikemanusiaan;
2. Ajaran Islam, yang menuntut kebenaran dan keadilan Ilahi dalam masyarakat serta persamaan sesama manusia sebagai makhluk Tuhan; dan
3. Kolektivisme sebagai paham Indonesia asli (desa).

Di sini, Moh. Hatta menyebutkan lima anasir utama demokrasi desa yaitu rapat, mufakat, gotong royong, hak mengadakan protes dan menyingkir dari daerah kekuasaan raja.

Dari pandangan-pandangan Moh. Hatta di atas maka dapat disimpulkan:

- i. Demokrasi asli sebagai dasar demokrasi Indonesia bersumber dari desa, bukan dari pusat-pusat kerajaan yang feodal.
- ii. Demokrasi asli memperoleh penyesuaian-penyesuaian untuk memenuhi tuntutan Barat maupun Islam.
- iii. Meskipun diutarakan secara berbeda-beda, demokrasi asli mengandung asas-asas utama: “permusyawaratan, mufakat, gotong royong (tolong menolong), hak protes dan hak menjauhkan diri dari pemegang kekuasaan”.

Pemahaman mengenai demokrasi ekonomi sebagai salah satu aspek dari cita demokrasi Indonesia mempunyai kaitan yang sangat relevan dengan negara berdasarkan atas hukum di masa sekarang yaitu negara kesejahteraan. Cita-cita negara kesejahteraan merupakan Sila ke-5 dari Pancasila (Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia). Hal

---

<sup>18</sup> Moh. Hatta, op., cit, Kumpulan Karangan (1), hlm. 112 dst.

<sup>19</sup> Moh. Hatta, Kedaulatan Rakyat, Usaha Nasional, Surabaya, 1980, hlm 22.

ini sekaligus bertalian dengan hak asasi di bidang sosial-ekonomi (dan budaya). Selanjutnya dapat pula dikemukakan bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, dan Sila Persatuan Indonesia merupakan landasan bagi keberadaan, jaminan, dan perlindungan hak asasi manusia baik ditinjau dari prinsip kebebasan, persamaan, atau persaudaraan seperti diutarakan Karel Vasak.<sup>20</sup>

Bagaimana prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum tertuang dalam UUD 1945 (Batang Tubuh)? Penjelasan Umum UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa: “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rachtstaat*)”. Bahkan disebutkan pula bahwa: “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Sistem konstitusi bertalian erat dengan negara berdasarkan atas hukum. Bahkan ada penulis mencantumkan konstitusi sebagai salah satu syarat negara berdasarkan atas hukum.<sup>21</sup> Prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum dan sistem konstitusi tercermin dalam UUD 1945, seperti pembagian kekuasaan, kekuasaan kehakiman yang merdeka, dan beberapa jaminan atas hak asasi manusia. Bahkan semangat hak asasi manusia dalam UUD 1945 tidak hanya terbatas pada hak sipil dan politik, melainkan termasuk juga hak sosial, ekonomi dan budaya.<sup>22</sup> Demikian pula prinsip pemerintahan demokratis cukup tercermin dalam kaidah-kaidah UUD 1945 seperti adanya badan perwakilan, Presiden yang bertanggung jawab kepada MPR dan lain-lain.

Dari hal-hal di atas, nampak bahwa Pancasila dan UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari paham negara berdasarkan atas hukum yang demokratis. Bahkan dapat dikatakan bahwa secara konseptual paham negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bersendikan pada paham demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum. Karena kedua sendi ini merupakan prasyarat bagi keberadaan, jaminan, perlindungan dan mekanisme hak asasi manusia, maka kehadiran hak asasi manusia yang kuat dan baik akan menjadi cermin kehidupan negara Pancasila sebagai

---

<sup>20</sup>Scott Davidson, *loc. cit.*, hlm. 8.

<sup>21</sup>F.J.T. van den Berg, *Waterschap en Functionele Decentralisatie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1982, hlm. 7-8.

<sup>22</sup>Lihat, UUD 1945 Pasal 31, 32, 33 dan 34.

suatu negara hukum yang demokratis.

## 5. Mekanisme Hak Asasi Manusia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945

Baik ditinjau dari konsep-konsep, tata nilai, asas dan ketentuan-ketentuannya, Pancasila dan UUD 1945 mengandung landasan yang kuat bagi keberadaan, jaminan, perlindungan, mekanisme bagi hak asasi manusia. Persoalan yang dihadapi adalah bagaimana mewujudkan landasan tersebut dalam mekanisme penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta kehidupan masyarakat sehari-hari.

Secara konseptual terdapat berbagai perbedaan pandangan yang dapat menjadi semacam hambatan mekanisme hak asasi manusia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

1. Pengaruh pemikiran Soekarno - Soepomo tentang paham kekeluargaan. Telah dikemukakan Soekarno - Soepomo beranggapan, paham hak asasi manusia adalah bagian dari paham individualisme. Di pihak lain, negara Indonesia merdeka yang dicita-citakan adalah berdasarkan paham kekeluargaan. Menurut paham Soekarno - Soepomo pengaturan hak asasi manusia dalam UUD Indonesia merdeka (sebagai bagian dari bahan individualisme) tidak sesuai dengan paham negara kekeluargaan atau yang lebih jauh disebut Soepomo sebagai paham negara integralistik. Di pihak lain, Hatta (dan Yamin) tidak melihat ada pertentangan antara paham negara kekeluargaan dan pengaturan hak asasi manusia. Apabila diikuti pentahapan Vasak mengenai cakupan hak asasi manusia, maka ada kesesuaian dengan pandangan Hatta. Bertolak dari semboyan revolusi Perancis, Vasak membedakan tiga tahap hak asasi manusia. Tahap *pertama*, bertolak dari prinsip kemerdekaan/kebebasan (*liberté*) yang merupakan dasar dari hak-hak sipil dan politik. Tahap *kedua*, bertolak dari prinsip persamaan (*égalité*) yang merupakan dasar dari paham hak asasi manusia di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Tahap *ketiga*, bertolak dari asas persaudaraan (*fraternité*) yang menjadi dasar dari paham solidaritas untuk melahirkan suatu tatanan dunia yang lebih

berkeadilan.<sup>23</sup>

Harus diakui, pada saat itu (tahun 1945), pemikiran yang diutarakan Soekarno - Soepomo di satu pihak dan Hatta - Yamin di pihak lain lebih berpusat pada hak-hak sipil dan politik, tidak mencakup hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya. Hal ini terjadi karena masalah sosial, ekonomi dan budaya tidak didekati dari pemahaman negara berdasarkan atas hukum atau secara lebih khusus paham hak asasi manusia, melainkan berdasarkan paham demokrasi. Berdasarkan pendekatan demokrasi, Soekarno sampai kepada paham "*politiek economische democratie*," dan Hatta sampai kepada paham "demokrasi sosial" atau "kolektivitisme". Tekanan pada hak sipil dan politik nampak berlanjut hingga sekarang, sehingga tidak banyak pembicaraan hak asasi di bidang sosial, ekonomi atau budaya. Kalaupun ada, respons mengenai masalah ekonomi, lebih ditinjau dari "politik ekonomi" dari pada tujuan sosial hak asasi manusia.

2. Pengaruh kebijaksanaan yang menitikberatkan pada pembangunan ekonomi.

Pembangunan ekonomi memerlukan stabilitas nasional. Dengan perkataan lain, untuk menjamin kelangsungan dan kelancaran pembangunan ekonomi harus dicegah terjadi gejala-gejala yang akan mengganggu ketenteraman umum atau mengganggu stabilitas nasional. Prasyarat ini sesungguhnya merupakan prasyarat yang sangat pantas dan wajar. Tetapi dalam implementasi, acapkali menimbulkan masalah. Stabilitas nasional dipersempit menjadi identik dengan stabilitas politik. Jalan mudah untuk menjamin stabilitas politik dilakukan dengan berbagai bentuk pengendalian atau pengawasan yang bersifat preventif. Pendekatan preventif dalam pengendalian atau pengawasan, apalagi di bidang hak sipil dan politik, sangat peka terhadap pemahaman mengenai dasar-dasar hak asasi. Tanpa mengurangi kebutuhan akan stabilitas nasional demi kelangsungan pembangunan (khususnya ekonomi) dan tanpa pula

---

<sup>23</sup>Scott Davidson, *loc. cit*

menimbulkan persoalan terhadap pemahaman mengenai hak asasi manusia, maka mekanisme pengendalian dan pengawasan harus lebih menggunakan pendekatan represif (pemindahan) dari pada pendekatan preventif (pencegahan). Setiap orang bebas melakukan sesuatu dan baru ditindak kalau terjadi suatu pelanggaran.

### 3. Pengaruh kematangan sosial

Kematangan sosial (*social maturity*) dalam kehidupan bernegara tercermin dalam berbagai bentuk seperti disiplin sosial, kemauan untuk saling menghormati, kemauan untuk taat pada tatanan yang berlaku, rasa setiakawan, rasa tanggung jawab dalam menjalankan fungsi sosial dan lain-lain. Kematangan sosial sangat dipengaruhi oleh berbagai tatanan dan keadaan yang berlaku dalam masyarakat. Hak asasi manusia sebagai bagian dari tatanan demokrasi hanya dapat terlaksana apabila dipenuhi syarat-syarat tertentu. Sangatlah keliru apabila ada anggapan bahwa demokrasi semata-mata sebagai fenomena politik, sehingga demokrasi akan berjalan kalau syarat-syarat politik telah terpenuhi. Tidak kurang penting, syarat-syarat sosial, ekonomi dan budaya akan sangat menentukan keberhasilan demokrasi. Seperti disebut Melver, demokrasi tidak mungkin berkembang dalam satu masyarakat miskin dan terbelakang. Tidak kalah penting adalah syarat-syarat sosial seperti pendidikan, keterbukaan, rasa persamaan (*egalitarian*). Perlu diingat, demokrasi tidak hanya sirna karena kekuatan-kekuatan anti demokrasi. Demokrasi dapat sirna karena demokrasi itu sendiri yaitu apabila demokrasi dijalankan tanpa tanggung jawab (Hatta, *Demokrasi Kita*).

Demokrasi merupakan sesuatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu bentuk atau hasil penciptaan. Sesuatu yang tumbuh akan selalu mengandung perubahan-perubahan, baik yang timbul dari dirinya sendiri maupun dari pengaruh luar. Demokrasi bukan suatu gejala otonom yang terlepas dari gejala-gejala lain. Bahkan dapat dikatakan, timbul tenggelamnya demokrasi pada waktu-waktu tertentu ditentukan oleh berbagai gejala di luarnya. Gejala-gejala itu dapat berupa ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain

sebagainya. Berbagai faktor tersebut akan mempengaruhi berbagai dasar pemikiran tentang demokrasi seperti lingkup demokrasi, asas-asas demokrasi, mekanisme demokrasi dan lain-lain. Bahkan demokrasi merupakan bagian dari berbagai aspek tersebut, sehingga demokrasi dipahami sebagai gejala ideologi, politik, ekonomi dan lain sebagainya. Dengan demikian selain syarat politik, harus pula dipenuhi syarat-syarat ekonomi, sosial dan lain-lain.

Telah berulang-ulang dikemukakan bahwa demokrasi tidak dapat dipisahkan dari paham negara berdasarkan atas hukum. Dengan demikian demokrasi hanya akan berkembang, apabila ada kemauan yang kuat baik penguasa atau anggota masyarakat untuk memaksimalkan peranan hukum dalam menjalani lalu lintas kehidupan di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Hukum dalam paham negara berdasarkan atas hukum bukan sekedar rangkaian norma tetapi termasuk etik. Dalam lapangan politik dan pemerintahan, terutama dalam paham demokratis, etik merupakan sumber materiil yang sangat dihormati untuk menjaga tetap kokohnya pilar-pilar demokrasi.

#### 4. Pengaturan hukum hak asasi manusia

Undang-Undang Dasar 1945 termasuk konstitusi yang berisi perumusan-perumusan yang sangat umum. Misalnya dalam mengatur hak kemerdekaan berapat, berkumpul, mengeluarkan pendapat dan lain-lain, disebutkan “ditetapkan dengan undang-undang”. Apakah dengan demikian, selama undang-undang belum dibentuk, ketentuan UUD tersebut belum memiliki arti hukum tertentu. Pemuatan ketentuan hak asasi dalam suatu peraturan perundang-undangan bukanlah sebagai penciptaan atas hak tersebut. Pemuatan dalam peraturan perundang-undangan semata-mata mengukuhkan secara hukum hak-hak yang telah diakui ada. Dengan demikian, walaupun belum ada undang-undang, tidak mengurangi nilai hukumnya — lebih-lebih lagi sebagai ketentuan yang bersifat konstitusional. Dapat pula ditambahkan bahwa penyelenggaraan perikehidupan negara hukum yang demokratis senantiasa ditopang oleh berbagai praktek, kebiasaan, kebijakan



(*beleid*) dan peraturan-peraturan etik. Hal ini akan berlaku pula pada hak asasi manusia. Penyelenggaraan yang sehat dan wajar hak asasi manusia tidak selalu harus menanti pengaturan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi dapat ditumbuhkembangkan melalui kebiasaan, kebiasaan dan lain sebagainya.

## 6. Penutup

Dari uraian di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan:

1. Secara konseptual, hak asasi manusia berlandaskan pada berbagai teori atau konsep. Hal ini sangat mempengaruhi pandangan mengenai hakekat, sifat, cakupan, dan mekanismenya.
2. Secara konseptual, hak asasi berkaitan erat dengan paham demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum. Karena itu pengembangan kehidupan demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum merupakan prasyarat bagi keberadaan, jaminan, perlindungan, dan mekanisme hak asasi manusia.
3. Secara konseptual, Pancasila dan UUD 1945 mengandung tata nilai, asas, dan kaidah yang akan menjadi sendi bagi negara Pancasila yang demokratis dan berdasarkan hukum.
4. Mekanisme hak asasi manusia dipengaruhi oleh:
  - a. Perbedaan pemahaman mengenai paham negara berdasarkan kekeluargaan.
  - b. Pemahaman stabilitas nasional sebagai prasyarat bagi kelangsungan pembangunan nasional acapkali terlalu diarahkan pada usaha pengendalian dan pengawasan yang bersifat preventif dari pada represif.
  - c. Dipenuhi atau tidak dipenuhi syarat-syarat politik, ekonomi, sosial, dan budaya bagi penyelenggaraan kehidupan negara demokratis berdasarkan atas hukum.
  - d. Pemahaman mengenai format hukum yang mengatur mengenai cara mengembangkan penyelenggaraan hak asasi manusia.\*



# Persamaan di Hadapan Hukum dan Pemerintahan

*“Equality before the law means that among equals the law should be equal and should be equally administered, that like should be treated alike. The right to sue and to be sued, to prosecute and to be prosecuted for the same kind of action should be same for all citizens of full age and understanding without distinction of race, religion, wealth and social status or political influence”.* (Iver Jennings, Law of the Constitution).

## 1. Pembukaan

Persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan yang menjadi tema tulisan ini hanya sebagian saja dari penyelidikan mengenai persamaan. Selain itu ada pula asas dan tuntutan persamaan lain, seperti persamaan di lapangan ekonomi, persamaan sosial. Bahkan persamaan di hadapan (dalam) pemerintahan merupakan bagian dari persamaan yang lebih luas yaitu persamaan politik. Dalam tatanan konstitusi (UD 1945) dan politik di Indonesia, persamaan ekonomi merupakan salah satu asas demokrasi atau asas bernegara untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hatta mengatakan, persamaan politik tidak (belum) melahirkan persamaan tanpa ada persamaan ekonomi. Pada tahun 1945 (1 Juni 1945), Soekarno menggunakan ungkapan *politieke—economische democratie*—yaitu demokrasi yang menjamin *sociale rechtsvaardigheid* (keadilan sosial).

Apakah sebenarnya yang dikehendaki para penganjur paham persamaan? John Wilson (Oxford) mengutarakan dua dasar yang dikehendaki para penganjur persamaan.

*Pertama*; dasar tuntutan politik, yang meliputi hal-hal seperti; kehendak meniadakan purbasangka dan mengutamakan persamaan antar ras (persamaan rasial). Ada yang menghendaki penghapusan sistem kapitalis menjadi persamaan di bidang ekonomi. Ada yang ingin menghapuskan sistem sosial berdasarkan garis laki-laki (*patrialchal*), dan mendorong

persamaan tanpa dibedakan atas dasar jenis kelamin (sex). Ada pula penganjur persamaan yang berpendirian persamaan harus ada dalam segala aspek kehidupan. Pokoknya *all men are equal*.

*Kedua*; dasar untuk menjamin *impartiality* dan *consistency*. Dalam praktek, *impartiality* (tidak berpihak) merupakan salah satu asas utama kemerdekaan kekuasaan kehakiman (*freedom of judiciary*). *Consistency* merupakan asas untuk menjamin kepastian hukum (*legal certainty*) dan prediktibilitas (*predictibility*) dalam menyelesaikan persoalan hukum.

Mengapa harus ada jaminan dan perlindungan hak atas persamaan? Meskipun dikatakan “*men are created 'equal'*”, tetapi kenyataan manusia berbeda-beda (perbedaan suku atau etnis, perbedaan jenis kelamin, perbedaan agama dan lain sebagainya). Bahkan ada perbedaan antara yang berkuasa (*the ruling power*) dengan yang diperintah (*the ruled*). Sejarah menunjukkan, perbedaan itu telah menimbulkan penindasan, perlakuan tidak adil antara kelompok yang satu dengan yang lain.

Pada mulanya, kajian mengenai persamaan atau hak asasi pada umumnya, adalah obyek filsafat dan ilmu politik. Sebagai kajian filsafat, persoalan persamaan mencoba menjelaskan makna persamaan, mengapa perlu persamaan, apa tujuan yang hendak dicapai dari persamaan, dan berbagai aspek filsafat lainnya. Sebagai kajian ilmu politik, persamaan bertalian dengan hubungan antara kekuasaan dengan individu atau masyarakat. Dimana letak individu dalam suatu sistem kekuasaan, bagaimana kekuasaan memperlakukan individu, dan lain-lain hubungan kekuasaan dengan individu atau masyarakat pada umumnya.

Tidak kalah penting, persamaan sebagai obyek kajian hukum. Untuk menjamin agar berbagai asas dan aspek-aspek persamaan dapat diwujudkan dalam tatanan politik, pemerintahan, ekonomi dan lain-lain harus diatur oleh hukum. Bahkan secara faktual berbagai hak asasi (dan hak-hak lain) termasuk hak atas persamaan berkembang melalui hukum, baik melalui aturan-aturan hukum atau putusan hakim.

## **2. Makna persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan.**

Dalam bahasa Indonesia dijumpai beberapa ungkapan mengenai tema tulisan ini. Ada yang menggunakan sebutan “*persamaan di depan hukum*”, “*persamaan di hadapan hukum*”, atau “*persamaan di dalam hukum*”.

UUD 1945 menggunakan ungkapan “*persamaan kedudukannya di dalam hukum*” (Pasal 27) dan “*perlakuan yang sama di hadapan hukum*” (Pasal 28D). Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menggunakan ungkapan: “*perlakuan dan perlindungan yang sama oleh undang-undang*”. Pemakaian istilah “undang-undang” dalam KRIS dan UUD 1950 kurang tepat yang hanya mencakup sebagian dari arti “hukum”. Setiap orang berhak atas perlindungan yang sama di hadapan hukum, bukan hanya di hadapan undang-undang. Perbedaan ungkapan itu bermaksud sama yaitu sebagai padanan *equality before the law*. Ungkapan yang berasal dari Dicey dan Iazim dipergunakan di Inggris dan negara-negara di bawah pengaruh Inggris. Dalam ungkapan yang lebih panjang, Dicey menyebutkan “*the equal subjection of all classes to the ordinary law of land administrated by the ordinary courts*” (semua orang atau semua kelompok tunduk pada hukum yang sama yang dijalankan oleh pengadilan biasa). Kemudian sebutan inilah yang biasa dipergunakan dalam berbagai UUD di dunia. Selain itu ada pula sebutan *equal protection of the law* yang didapati dalam Amandemen Ke-14 UUD Amerika Serikat. Menurut Pandey, walaupun ungkapan tersebut mempunyai maksud yang sama, tetapi memiliki penekanan yang berbeda. Ungkapan *equality before the law* berkonotasi negatif yaitu meniadakan semua *privilege* untuk orang-orang tertentu. *Equal protection of the law* lebih bersifat positif yaitu *menekankan persamaan perlakuan bagi (untuk) keadaan yang sama*.

Persoalan atau konsep persamaan di hadapan hukum—baik secara tersurat atau tersirat—selalu berkaitan (dikaitkan) dengan:

*Pertama*; sebagai salah satu unsur asas negara hukum, demokrasi, dan hak asasi. Dicey mengutarakan ada tiga ciri negara hukum, yaitu supremasi hukum (sebagai lawan kekuasaan sewenang-wenang), persamaan di hadapan hukum dan konstitusi bukan sumber hak tetapi konsekuensi dari hak-hak individu. Demokrasi berdiri sekurang-kurangnya atas dasar kebebasan (*liberty*) dan persamaan. Revolusi Perancis (kemudian dicantumkan dalam UUD) menambah asas persaudaraan, sehingga menjadi *liberté, égalité dan fraternité*. Dalam perkembangan, persamaan di hadapan hukum diakui sebagai hak asasi manusia. Tuntutan-tuntutan *rules of law*, demokrasi dan hak asasi hanya dapat dipenuhi kalau ada persamaan di depan hukum.

*Kedua*; sebagai reaksi atau perlawanan terhadap sistem kekuasaan yang menindas atau sewenang-wenang atas dasar (mengkedepankan) perbedaan-perbedaan, seperti perbedaan status sosial, perbedaan keyakinan, perbedaan keturunan, perbedaan kekayaan dan lain-lain. Dalam bentuk yang ekstrim, persamaan di hadapan hukum miniadakan segala bentuk *privilege* atas dasar kedudukan atau suatu latar belakang. Karena pada dasarnya tuntutan persamaan di hadapan hukum merupakan bagian dari tuntutan terhadap hubungan antara yang berkuasa (*the ruling*) dengan rakyat (*the ruled*), maka tidak mungkin memisahkan antara persamaan di hadapan hukum dan persamaan di hadapan pemerintahan. Persamaan di hadapan pemerintahan berintikan antara lain persamaan perlakuan hukum, persamaan kesempatan (ikut serta dalam pemerintahan) dan lain-lain persamaan.

### **3. Teori-teori atau konsep-konsep di balik konsep persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan.**

Ada berbagai teori atau konsep yang mendasari konsep persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan, antara lain:

- a. Teori atau konsep negara hukum.
- b. Teori atau konsep demokrasi.
- c. Teori atau konsep negara berkonstitusi (konstitusionalisme).
- d. Teori atau konsep hak asasi manusia.

Teori-teori atau konsep-konsep di atas dapat dikategorikan menjadi dua kelompok utama yaitu teori atau konsep dalam kajian ilmu hukum (teori atau konsep negara hukum, negara berkonstitusi, dan hak asasi manusia), dan teori atau konsep dalam kajian ilmu politik.

#### **Tentang teori atau konsep negara hukum.**

Paling tidak, ada tiga teori atau konsep dasar negara hukum yaitu persamaan di hadapan hukum, tidak ada kekuasaan di atas hukum, dan hukum adalah kekuasaan tertinggi (*supreme*). Telah dikemukakan, konsep “persamaan di hadapan hukum” (*equality before the law*) bermula dari Inggris (Dicey). Konsep “tidak ada kekuasaan di atas hukum” atau “semua kekuasaan di bawah hukum” (*subject to the law*) merupakan dasar dari “*de rechtsstaat*” yang bermula dari Jerman. Konsep “hukum adalah kekuasaan yang ‘tertinggi’” (*the supremacy of law*) bermula dari Amerika Serikat.

Tiga konsep dasar tersebut secara hakiki ditujukan pada penguasa yaitu sebagai cara membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang. Dalam perkembangan, pengertian pembatasan kekuasaan, tidak hanya terbatas pada kekuasaan sewenang-wenang (*arbitrary, willekeur*). Pembatasan kekuasaan juga mencakup larangan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), kewajiban menaati prinsip-prinsip *fairnees* (*prosedural fairnees*) dalam menetapkan keputusan (seperti terhadap *right to be heard, legitimate expectation*), dan lain-lain. Meskipun secara umum, persamaan di hadapan hukum berlaku pada semua (setiap orang), tetapi penguasalah (pemerintah) yang paling berkesempatan meniadakan persamaan atas dasar status dalam susunan kekuasaan, status sosial, keyakinan, etnis, kekayaan dan lain-lain. Hanya penguasa atau mereka yang memperoleh bagian dari kekuasaan yang dapat menyatakan atau menempatkan diri di atas hukum (*above to the law*) seperti ungkapan *l'etat se moi*. Hanya penguasa atau bagian dari kekuasaan sebagai yang berdaulat menjadi sumber dan yang memberikan hukum, karena itu hukum ada di bawah kehendaknya. Bukan sebaliknya berada di bawah kehendak hukum.

Berdasarkan paham negara hukum, pembatasan kekuasaan yang dikemukakan di atas, dilakukan melalui (menggunakan) hukum sebagai instrumen yang lazim disebut asas Iegalitas (*legality principle, Iegaliteitsbeginsel*). Benarkah kalau segala sesuatu telah diatur oleh hukum akan terjamin tidak ada tindakan sewenang-wenang atau melampaui wewenang, dan akan menjamin persamaan? Sama sekali tidak. Hukum dapat juga dipergunakan sebagai semata-mata alat kekuasaan, alat bertindak sewenang-wenang, atau melampaui wewenang, atau alat meniadakan persamaan. Kenyataan ini ditentukan oleh sekurang-kurangnya tiga hal. *Pertama*; cara menentukan substansi hukum. Hukum yang semata-mata dibuat untuk melindungi atau menjamin kepentingan penguasa atau kaum yang menempel dengan kekuasaan, akan berbeda dengan hukum yang dibuat atas dasar kepentingan rakyat banyak. Menurut maixisme (Karl Marx), hukum dalam sistem kapitalisme semata-mata alat penguasa untuk menindas rakyat banyak (hukum sebagai alat penindas). Hukum semacam ini ada pada masyarakat yang terbagi atas kelas-kelas, yaitu kelas penguasa (para pemilik modal) dan kaum proletar (rakyat banyak) yang tertindas. Karena itu apabila cita-cita mewujudkan masyarakat tanpa kelas (*classless*

*society*) dapat diwujudkan (masyarakat komunis), hukum tidak perlu lagi. Setiap orang akan mengetahui hak-hak dan kewajiban-kewajibannya. Dalam masyarakat tanpa kelas, tidak ada kepemilikan pribadi. Semua barang (benda) adalah milik bersama. Konsep yang sudah dijalankan sejak masih masa transisi yaitu pemerintahan kediktatoran proletariat (Uni Soviet). Ajaran marxisme yang menolak kepemilikan pribadi tidaklah original benar. Ajaran ini berasal dari Plato. Konsep negara ideal Plato, selain negara harus diperintah para filosof, juga tidak ada sistem kepemilikan pribadi (*individual ownership. private ownership*).

Ada beberapa catatan terhadap pandangan hukum marxisme. Pandangan marxisme bertentangan dengan takdir alamiah manusia yang senantiasa memerlukan ketertiban (*order*) dan keteraturan (*regularity*). Untuk itu diperlukan aturan-aturan bersama (hukum), seperti ditulis Cicero: “*ubi societas ibi ius*” (setiap masyarakat perlu hukum). Tidak ada masyarakat tanpa hukum. Memang, marxisme berusaha menapikan prinsip alamiah ini. Marxisme bertolak dari hukum perkembangan materialistik yang bersifat dialektis (*historical materialism*), khususnya hukum perkembangan ekonomi. Catatan lain yaitu, secara hakiki, konsep masyarakat tanpa kelas yang tidak lagi memerlukan hukum dan susunan kekuasaan (negara) adalah inkarnasi teori hukum alam John Locke tentang suasana surgawi masyarakat alamiah (*state of nature*) sebelum ada negara. Menurut Locke, dalam masyarakat alamiah, setiap orang tahu hak-hak dan kewajibannya untuk menjamin hak-hak asasi sebagai hak alamiah.

Pandangan ini sejalan dengan Rousseau (lahir setelah beberapa tahun Locke meninggal). Menurut Rousseau, manusia itu ketika dilahirkan adalah mahluk yang baik, tetapi kemudian dirusak oleh pergaulan dalam masyarakat. Namun, Rousseau juga berpandangan, meskipun manusia dilahirkan bebas, tetapi selalu terikat (*man was born free and everywhere he is in chains*), yaitu terikat pada *general will*. Setiap orang tunduk pada *general will*. Tetapi konsep Looke (demikian pula Rosseau, Hobbes) bersifat *hypothetical* yang secara historis belum pernah menjadi suatu kenyataan. Locke sendiri mencatat, masyarakat alamiah yang bersifat surgawi itu senantiasa mengandung potensi konflik. Mengapa? Pada akhirnya, kata Locke, manusia itu Iebih mencintai dirinya sendiri, Iebih mencintai kelompoknya daripada orang Iain atau kelompok Iain. Hobbes Iebih tegas



dengan mengatakan, masyarakat alamiah dalam suasana *homo homini lupus bellum omnium contra omnes* (manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia yang lain, dan akan terjadi pertikaian antara semua orang dengan semua orang yang lain). Perlu pula dicatat, upaya menerapkan marxisme (seperti dijalankan negara-negara komunis) ternyata lebih dahulu berakhir (mengalami kegagalan) dibandingkan dengan kapitalisme atau liberalisme yang sampai sekarang masih hidup, malahan makin berjaya. Walaupun ada pula ramalan, konsep marxisme, seperti sosialisme, suatu ketika akan bangkit kembali bersamaan dengan kegagalan kapitalisme-liberalisme yang ditandai oleh berbagai krisis ekonomi-keuangan yang makin sulit disembuhkan. Krisis euro menurut pengamat sosialisme bukan sekedar krisis ekonomi atau keuangan, tetapi krisis sebuah sistem yang merupakan penyakit bawaan kapitalisme, liberalisme. Menghadapi ramalan atau kemungkinan memudarnya sistem kapitalisme-liberalisme sekarang ini, sudah waktunya para pemikir dan penguasa di tanah air kita berpikir dan menjalankan konsep-konsep alternatif yang prinsipil antara lain menguji kembali dasar-dasar pemikiran para Founding Fathers kita. Bukan sekedar bergerak zikzak atau main petak umpet dari berbagai krisis dunia sekarang ini. Hal lain yang tidak kalah penting yaitu cara (prosedur) membuat hukum agar tidak menjadi alat kekuasaan. Substansi hukum yang hanya dibuat untuk menjadi fasilitas sekelompok orang yang berkuasa atau yang memiliki pengaruh terhadap kekuasaan, dapat dipastikan akan mengesampingkan kepentingan rakyat banyak atau kepentingan pemerataan peri kehidupan yang sehat dan beradab (politik, ekonomi, sosial dan lain-lain). Pilihan-pilihan undang-undang yang akan dibuat acap kali terlalu berorientasi pada kepentingan penguasa atau segelintir orang yang menyatukan diri dengan kekuasaan. Meskipun hukum-hukum (undang-undang) keagrariaan bertalian erat dengan kepentingan rakyat banyak, tetapi tidak ada satu politik pembaharuan keagrariaan yang benar-benar berpihak kepada rakyat banyak. Undang-undang agraria menyatakan dengan tegas, tanah untuk petani, tetapi kebijakan agraria (pertanahan) lebih berpihak kepada kaum kapitalis. Pada saat ini, persoalan sosial keagrariaan sangat nyata sebagai sumber ketegangan sosial yang melibatkan rakyat banyak. *Kedua*; sebagai cara menghindarkan hukum semata-mata sebagai alat kekuasaan atau hanya untuk kepentingan sekelompok kecil masyarakat yang menempel

dengan kekuasaan, yaitu berkaitan dengan cara melaksanakan atau cara menegakkan hukum. Penataan cara melaksanakan hukum tidak hanya mengenai penegak hukum untuk proses yustisial (polisi, jaksa, hakim, KPK). Tidak kalah penting, para penegak hukum di luar proses yustisial di dalam atau di luar pemerintahan. Cara melaksanakan hukum juga berkenaan dengan pelayanan hukum. Bahkan secara keseluruhan, cara melaksanakan hukum berkaitan dengan seluruh segi penyelenggaraan negara dan pemerintahan (politik, ekonomi, sosial, budaya).

### **Tentang teori atau konsep demokrasi.**

Ada dua semboyan yang paling dielu-elukan dalam demokrasi yaitu kemerdekaan dan persamaan (*freedom and equality*). Tanpa kemerdekaan tidak akan ada persamaan. Tanpa persamaan tidak ada kemerdekaan. Telah dikemukakan, Revolusi Perancis (1789) dan sampai sekarang masih di muat dalam Pembukaan UUD menggunakan semboyan: *Iiberté, egalite, fraternite* (kebebasan/kemerdekaan, persamaan, persaudaraan). Persaudaraan tidak dapat dipisahkan dari kebebasan dan persamaan. Tanpa persaudaraan, serba bebas dan serba sama dapat menimbulkan perpecahan atau kurangnya rasa keterikatan atau persatuan satu sama lain. Persaudaraan akan menimbulkan toleransi bagi orang lain dalam berdemokrasi. Demokrasi adalah tatanan bernegara yang harus dijalankan dengan cara-cara damai (*peaceful process*) yaitu melalui permusyawaratan atau perundingan (*peaceful discussion*). Hal ini menumbuhkan syarat lain yaitu keterbukaan (*transparancy, openness*) dan kelurusan atau kejujuran (*fairness*). Dalam demokrasi berlaku prinsip *put all on the table, nothing under the table*. Untuk menjamin kelurusan dalam permusyawaratan dan keterbukaan, harus ada kesadaran saling memiliki dan itulah persaudaraan (*fraternité*). Bung Hatta (*Demokrasi Kita*, 1960) mengatakan, kemerdekaan (kebebasan) saja tidak cukup. Di sebelah kemerdekaan perlu persamaan. Hanya kemerdekaan (kebebasan) tanpa persamaan tidak akan ada keadilan (*justice*). Persamaan adalah jaminan bagi proses dan perwujudan keadilan. Dari segi ini, persamaan di depan hukum dan pemerintahan merupakan syarat mewujudkan keadilan. Perbuatan tidak adil bukan hanya dalam makna menolak keadilan, tetapi juga menunda keadilan (*justice delay is justice denied*). Persamaan mencakup persamaan politik, ekonomi, sosial

dan lain-lain. Selain sebagai syarat keadilan, persamaan merupakan cara membatasi kemerdekaan (kebebasan). Kemerdekaan (kebebasan) tidak boleh mencederai hak yang sama pada orang lain. Locke mengatakan, hak atas kebebasan, dibatasi oleh hak yang sama yang ada pada orang lain.

### **Tentang teori atau konsep konstitusionalisme.**

Dasar teori konstitusionalisme adalah pembatasan kekuasaan (*limited government*) yang diatur dalam konstitusi (UUD). Strong menyebut UUD sebagai *written constitution* dalam bentuk *documentary constitution*.

Di sini persamaan utama antara teori atau konsep negara hukum dengan konstitusionalisme, sama-sama menghendaki pembatasan kekuasaan. Mengapa kekuasaan perlu dibatasi? Seperti dikatakan Montesquieu, kekuasaan itu mengandung sifat keserakahan (*greedy*) dan selalu ingin diluaskan tanpa batas yang akan berujung pada kekuasaan sewenang-wenang (*arbitrary power*). Bagi kebanyakan kita, lebih populer ucapan Lord Acton: “*power tends to corrupt absolute power corrupts absolutely*”. Salah satu ciri atau mekanisme pembatasan kekuasaan (selain menentukan batas-batas kekuasaan), dilakukan juga dengan menerapkan asas persamaan seperti semua wajib tunduk pada hukum yang sama (termasuk penguasa), hak atas perlakuan yang sama bagi setiap orang (termasuk penguasa) dan lain-lain. Pembatasan secara konstitusional dapat datang atas inisiatif (kemauan) penguasa sendiri, seperti Magna Carta di Inggris (1214) atau Konstitusi Meiji di Jepang.

### **Tentang teori atau konsep hak asasi.**

Pada saat ini kajian hak asasi manusia telah menjadi disiplin tersendiri. Telah dikemukakan, semula kajian hak asasi menempel atau menjadi unsur kajian filsafat dan ilmu politik (demokrasi), seperti persoalan kemerdekaan/kebebasan demokratik. Hak asasi juga ditempatkan sebagai unsur negara hukum atau teori konstitusi. Secara hukum, makna pembatasan kekuasaan termasuk larangan mencampuri kebebasan individu seperti kebebasan berkontrak dan lain-lain. Perkembangan hak asasi manusia sebagai sebuah disiplin karena beberapa hal:

*Pertama*; kajian hak asasi bersifat lintas disiplin. Seperti telah disebutkan, hak asasi termasuk ke dalam kajian teori atau konsep demokrasi,

negara hukum, dan konstitusionalisme. Bahkan dalam ilmu hukum, hak asasi dijumpai dalam semua disiplin ilmu hukum, seperti hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana, hukum perdata dan sebagainya.

*Kedua;* meluasnya obyek kajian hak asasi. Semula hak asasi hanya terbatas pada *individual and political rights* atau *civil and political rights*. Kemudian pengertian hak asasi bertambah mencakup hak-hak asasi sosial (*social rights*), hak-hak atas kesejahteraan (*subsistence rights*), hak-hak komunitas (*community rights*), seperti hak-hak masyarakat tradisional.

*Ketiga;* hubungan antara hak asasi dengan negara (pemerintah). Semula, hak asasi dimaknai sebagai semata-mata kewajiban negara (pemerintah) menghormati atau menjunjung tinggi segala sesuatu yang bertalian dengan hak asasi. Negara (pemerintah) dilarang mencampuri hak asasi, kecuali yang berkaitan dengan ketertiban umum (*public order*). Negara (pemerintah) menjamin agar tidak terjadi pelanggaran terhadap hak asasi. Negara (pemerintah) hanya sebagai penjaga ketertiban. Perkembangan hak asasi sosial atau hak-hak asasi atas kesejahteraan, menempatkan negara (pemerintah) sebagai penanggung jawab atas penyelenggara hak asasi. Negara (pemerintah) tidak lagi sebagai penjaga hak asasi tetapi sebagai penyelenggara hak asasi.

*Keempat;* perkembangan sumber hak asasi. Semula hak asasi hanya dipandang sebagai hak-hak alamiah (*natural rights*). Dalam kenyataan, sulit atau bahkan tidak mungkin menentukan lingkup hak-hak yang bersifat natural. Seperti dicatat di atas, lingkup hak asasi bertambah, baik atas dasar teori-teori keilmuan (politik, ekonomi, sosial, budaya), maupun atas dasar hukum. Bahkan pada saat ini, hukum (seperti UUD) dipandang sebagai sumber utama hak asasi. Praktek bernegara, seperti putusan-putusan pengadilan sangat memperluas hak asasi.

Hak atas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan merupakan salah satu perwujudan dan akar utama hak asasi yaitu setiap orang dilahirkan merdeka dan sama (*free, and equal*). Bahkan lebih jauh, prinsip *free and equal*, senantiasa ditempatkan sebagai dasar-dasar demokrasi, negara hukum, atau negara berkonstitusi. Dalam *Declaration of Rights of Men and Citizen (declaration des droits de l'homme et du citoyen)* (Perancis) disebutkan: "*In respect of their rights men are borned and*

*remain free and equal. The only permissible basis for social distinction is public utility*” (menyangkut hak-hak, bahwa manusia pada saat dilahirkan adalah merdeka dan sama dan tetap merdeka dan sama. Satu-satunya yang membenarkan ada perbedaan sosial adalah atas dasar alasan kemaslahatan umum). Hal serupa dijumpai pula dalam Declaration of Independence (Amerika, 1776) yang menyebutkan: “*that all men are created equal; they are endowed by their Creator with certain inalienable rights; that among these; are life, liberty, and the persuit of happiness*” (bahwa semua manusia diciptakan sama, dan oleh Maha Pencipta, mereka dilengkapi dengan hak-hak yang melekat dan tidak terpisahkan dari diri mereka, antara lain, hak hidup, hak atas kebebasan, dan hak menikmati kesentosaan). Karena setiap orang dilahirkan sama dan merdeka, mereka wajib diperlakukan sama dan dijamin kebebasannya.

#### **4. Persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan dalam UUD 1945.**

Sebelum perubahan, persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan hanya ada dalam Pasal 27: “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan ...” Satu hal yang menarik, Pasal 27 tidak hanya mengatur hak warga negara, tetapi juga wajib menjunjung hukum dan pemerintahan. Dalam UUD negara lain atau dokumen-dokumen internasional, yang lazim dimuat (diatur) hanya hak. Secara filosofis, meskipun Pasal 27 sebagai ketentuan tentang hak asasi yang oleh *Founding Fathers* dianggap sebagai cermin individualisme (liberalisme), tetapi dengan dilekati oleh kewajiban menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan, dianggap telah mencerminkan paham integralistik (Supomo), yaitu setiap hak semestinya melekat pula kewajiban. Dapat pula secara lebih khas sebagai perwujudan cara berpikir komunal dalam masyarakat hukum adat (Holleman).

Setelah perubahan, hak atas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan diatur pula dalam *Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2)*. Ayat (1) mengenai persamaan di hadapan hukum: “Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ayat (2) mengenai persamaan dalam pemerintahan: “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Selain perbedaan subyek

(warga negara dan setiap orang), perbedaan yang prinsipil adalah lingkup persamaan dalam pemerintahan. Pasal 27 memuat pengertian yang lebih luas daripada Pasal 28D ayat (2). Persamaan dalam pemerintahan dalam Pasal 27 mengenai segala hubungan antara warga negara dan pemerintahan (persamaan perlakuan, persamaan hak dan kewajiban, termasuk persamaan kesempatan dan lain-lain), sedangkan Pasal 28D ayat (2) hanya mengatur persamaan kesempatan seperti kesempatan duduk dalam pemerintahan. Kalau dirinci, beberapa perbedaan dengan Pasal 27 mencakup: *Pertama*; perbedaan sebutan antara “di dalam hukum” (Pasal 27), dan “di hadapan hukum” (Pasal 28D ayat 1). *Kedua*; Pasal 27 hanya mengenai warga negara. Pasal 28D ayat (1) berlaku untuk setiap orang (warga negara dan orang asing). *Ketiga*; Pasal 27 memuat juga kewajiban. Pasal 28D ayat (1) hanya memuat hak (untuk setiap orang). Selain itu, Pasal 28D hanya membatasi pada “kesempatan dalam pemerintahan”. Secara sistematis pembatasan ini kurang mencerminkan hakikat kesempatan yang diatur oleh pasal-pasal lain. Pada dasarnya, ketika sesuatu disebut “hak setiap orang”, dengan sendirinya memuat makna kesempatan. Hak atas pendidikan, hak atas lingkungan yang sehat, hak untuk hidup, hak memajukan diri, hak bekerja, hak atas upah yang layak dan lain-lain, memuat sekaligus kesempatan yang sama bagi setiap orang.

Walaupun dipermukaan nampak ada perbedaan, tetapi ditinjau sebagai kaidah pokok atau secara lebih mendasar, Pasal 27 dan Pasal 28D ayat (1) dan (2) mengatur pokok yang sama yaitu prinsip (asas) persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan. Pengaturan pada pasal-pasal yang berbeda mengenai suatu hakekat yang sama, selain berlebihan (*redundant*), juga menimbulkan kerancuan. Semestinya mengenai pemaknaan isi dan cakupan suatu ketentuan diserahkan pada doktrin, praktek, terutama putusan hakim.

Apakah seluruh hak asasi yang diatur dalam UUD 1945 bersifat absolut (tidak dapat dibatasi)? Lagi-lagi dijumpai rumus yang tidak konsisten bahkan kontradiktif satu sama lain. Pasal 28I ayat (1) menyatakan:

*“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum hak untuk tidak dituntut atas hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia*

*yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun*” (cetak miring, Pen).

Secara kebahasaan, tujuh hak asasi di atas bersifat absolut karena “tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”. Secara *a contrario*, hak-hak asasi lain dapat dikurangi atau dibatasi. Sifat absolut tersebut bertentangan dengan Pasal 28J yang berbunyi:

1. Setiap orang wajib menghormati hak asasi orang manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghargaan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam satu masyarakat demokratis”

Pengertian hak asasi absolut biasanya dihubungkan dengan model Amandemen Ke-I UUD Amerika Serikat yang melarang Kongres membuat undang-undang tentang kemerdekaan pers, kebebasan beragama dan lain-lain. Dalam praktek, larangan ini ditembus oleh undang-undang lain, seperti undang-undang kebebasan informasi, undang-undang keamanan nasional, undang-undang rahasia negara dan lain-lain. Demikian pula kelaziman di negara-negara lain. Hak asasi dalam dan untuk keadaan tertentu dapat dibatasi, termasuk hak atas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan. Misalnya, hak asasi (yang menjadi salah satu asas umum dalam hukum pidana), yang melarang menuntut (dan menghukum) atas dasar hukum secara berlaku surut (*non retroactive*). Tetapi apabila ketentuan pidana baru lebih menguntungkan terdakwa, justru harus diterapkan secara berlaku surut. Undang-undang baru yang lebih menguntungkan (lebih ringan) wajib diterapkan pada peristiwa (perbuatan pidana yang dilakukan tetapi belum diadili atau sedang diadili pada saat undang-undang baru tersebut ditetapkan (KUHPid, Pasal 1 ayat 2).

Selain atas dasar alasan-alasan yang disebut dalam Pasal 28J dan berbagai ketentuan lain (seperti kepentingan yang lebih besar), perlu pula diperhatikan prinsip, tidak ada hukum tanpa pengecualian (*no law without escape clause*). Demikian pula asas persamaan di hadapan hukum dan

pemerintahan. Di kalangan mahasiswa hukum atau ahli hukum populer ungkapan: “menyamakan sesuatu yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan yang sama”.

Suatu saat atau untuk keadaan atau peristiwa tertentu membedakan justru merupakan cara mewujudkan keadilan atau mewujudkan suatu manfaat. Asas umum memang melarang membedakan atau melakukan diskriminasi atas dasar perbedaan etnis, keyakinan, latar belakang dan lain-lain. Larangan ini berlaku dalam konteks perbuatan sewenang-wenang (*arbitrary*) atau menyalahgunakan kekuasaan (*misuse of power*). Untuk memajukan para pedagang atau pelaku ekonomi kecil, atau meningkatkan kemampuan mereka menjalankan usaha secara sehat, atau meningkatkan daya saing, dimanapun diperlukan cara-cara perlakuan yang berbeda dengan para pelaku ekonomi besar. Tidak perlu pelaku ekonomi besar merasa diperlakukan tidak adil (karena tidak diperlakukan sama), sepanjang tidak mengurangi perlakuan yang sudah biasa mereka terima. Sehari-hari dijumpai perlakuan yang tidak sama, demi keadilan atau kemaslahatan tertentu. Peradilan untuk anak di bawah umur wajib dibedakan, baik mengenai ancaman pidana yang akan diterapkan (hukum substantif) maupun tata cara mengadili (hukum acara). Demikian pula tata cara mengadili seorang wanita yang tersangkut pidana kesusilaan wajib dibedakan dengan tindak pidana lain. Barangkali perlu dibedakan tata cara mengadili perkara keluarga (*domestic cases*) seperti perceraian atau kekerasan dalam rumah tangga dengan jenis perkara pidana lain. Kekhususan dalam perkara anak di bawah umur diperlukan untuk melindungi kepentingan masa depan anak yang diadili. Untuk perkara perceraian atau kekerasan dalam rumah tangga diperlukan karena didapati berbagai unsur privasi yang semestinya dilindungi dari publik.

Mengenai hak persamaan, di hadapan hukum, selain kemungkinan pembatasan, juga harus dimungkinkan pengaturan dan penerapan yang berbeda.

Bersumber dari beberapa putusan pengadilan di India, Pandey mengutip: *“All persons are not, by nature, attainment of circumstances in the same position. The varying needs of different classes of persons often require separate treatment ... In fact, identical treatment in unequal circumstances would amount to inequality”*.



Namun demikian, suatu peraturan atau perlakuan yang tidak sama itu harus didasarkan pada alasan-alasan yang layak dan masuk akal (*reasonable*), atau didapati perbedaan-perbedaan yang sangat nyata atau demi keadilan di antara mereka yang dibedakan, tidak sewenang-wenang, atau mengada-ada. Dalam praktek, tidak mudah menemukan secara tepat ukuran-ukuran objektif alasan-alasan yang membenarkan atau tidak membenarkan perlakuan yang tidak sama. Berbagai ukuran seperti, kepentingan nasional, kepentingan yang lebih besar, ketertiban atau keamanan nasional dapat berbeda-beda untuk daerah-daerah yang berbeda atau keadaan tertentu. Kesulitan-kesulitan menjadi lebih besar, ketika pilihan-pilihan itu merupakan bagian dari kebijakan atau diskresi (*beleid*). Diskresi adalah semacam *the necessary evil*. Diskresi mesti ada tetapi berbahaya. Mudah tergelincir menjadi tindakan sewenang-wenang. Apalagi dalam pemerintahan otoritarian yang pada umumnya semata-mata dijalankan atas dasar diskresi. Hakim yang bebas, tidak berpihak dan adil merupakan ujung tombak menerapkan asas-asas persamaan atau suatu keperluan untuk membedakan.

Bagaimana dengan persamaan di hadapan pemerintahan? Paling tidak, ada dua aspek persamaan di hadapan pemerintahan. *Pertama*; hak atas perlakuan yang sama (*equal treatment*). Syarat memperoleh perlakuan yang sama yaitu dalam keadaan yang sama (*equal circumstances*). Dalam keadaan yang berbeda dapat diberi perlakuan yang berbeda. Dilarang melakukan pembedaan perlakuan apabila akan menimbulkan ketidakadilan, tidak memberikan kemaslahatan atau merupakan pelanggaran terhadap hak asasi yang lain. *Kedua*; hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan yaitu kesempatan duduk, dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan berdasarkan hukum yang telah ada sebelum menggunakan kesempatan itu.

Dalam rangka pelaksanaan (penerapan), tidak mungkin menguraikan segala seluk beluk konsep atas asas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan. Namun, selain catatan umum di atas, sangat perlu diperhatikan beberapa aspek berikut:

*Pertama*; persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan harus diartikan secara dinamis. Perubahan lingkungan atau keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya harus selalu dijadikan indikator menentukan

isi (substansi) dan tata cara menentukan dan melaksanakan konsep atau asas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan.

*Kedua;* konsep atau asas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan sangat erat dikaitkan dengan penyelenggaraan negara (pemerintahan) secara sewenang-wenang (*arbitrary*) dan bertentangan dengan rasa keadilan. Karena itu atas suatu peraturan hukum atau kebijakan, tidak cukup hanya menemukan alasan-alasan yang layak (*reasonableness*) atau *fairness*, tetapi juga harus digali kemungkinan suatu peraturan hukum sebagai instrumen tindakan sewenang-wenang atau mengenyampingkan keadilan. Hakim Agung India Bhagwati menyatakan *equality is antithesis to arbitrariness* (persamaan merupakan anti tesis dari kesewenang-wenangan). Sebenarnya tindakan sewenang-wenang bukan hanya terbatas berhadapan dengan konsep atau asas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan. Segala sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi (UUD), dasar-dasar pertimbangan layak, rasa keadilan dan berbagai prinsip demokrasi, negara hukum, dan tata pemerintahan yang baik adalah tindakan sewenang-wenang.

*Ketiga;* ukuran persamaan atau ketidaksetaraan tidak semata berdasarkan asas keadilan yang sudah ada, melainkan termasuk pula ukuran-ukuran harapan-harapan) yang tidak bertentangan dengan hukum atau suatu harapan yang sah (*legitimate expectation*) atau yang lazim disebut *wednesbury principle*, atau yang disebut *natural justice principle*, sebagai salah satu aspek *procedural fairness*.

Apakah konsep atau asas persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan dapat dibatasi? Sebelum mencatat hal khusus tersebut, perlu dicatat beberapa hal. *Pertama;* sebutan pemerintahan harus diartikan dalam arti luas, mencakup semua unsur penyelenggara (organisasi) negara, pranata-pranata semi negara (semi pemerintah), pranata-pranata bukan negara (bukan pemerintah) tetapi diatur oleh negara (misalnya, syarat menjadi komisararis PT) atau yang sedang menjalankan fungsi pemerintahan. *Kedua;* substansi persamaan di hadapan pemerintahan mencakup persamaan turut serta di dalam pemerintahan, persamaan perlakuan dari pemerintah. Persamaan turut serta di dalam pemerintahan, baik dalam makna duduk dalam pemerintahan, atau mengontrol pemerintahan. Persamaan perlakuan dari (oleh) pemerintahan mencakup persamaan perlakuan hukum,

persamaan pelayanan, persamaan hak dan kewajiban baik dalam hubungan dengan pemerintah maupun di luar pemerintahan.

Pembatasan kesempatan di hadapan pemerintahan, dapat dilakukan sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan, mengenyampingkan hak-hak dasar lain, atau berkaitan dengan diskriminasi atas dasar politik, asal-usul, etnis, keyakinan, kekayaan, keturunan dan lain-lain. Pembatasan lain sangat longgar mengingat kualifikasi yang harus dipenuhi sebagai penyelenggara negara atau pemerintahan.\*



# Soepomo Penggerak Hak Asasi Manusia

## 1. Pendahuluan

Sebelum perubahan, merata pendapat dari ahli hukum maupun ahli politik serta para pengamat bahwa salah satu kekurangan mendasar UUD 1945 yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 karena tidak memuat atau memuat tidak lengkap hak asasi manusia.

Apabila hal tersebut dipandang sebagai salah satu kekurangan atau cacat, bukanlah hanya didapati pada UUD 1945. UUD Amerika Serikat yang disetujui (disepakati) dalam pertemuan yang disebut Philadelphia Convention atau disebut juga Constitutional Convention tahun 1787 oleh 12 dari 13 negara bagian (yang ada pada waktu itu), dan mulai berlaku tanggal 30 April 1789, beberapa bulan sebelum pecah Revolusi Perancis 14 Juli 1789, juga tidak memuat hak asasi manusia. UUD mulai berlaku terhitung sejak Presiden George Washington dan Wakil Presiden mengucapkan sumpah. Hak asasi manusia kemudian diatur di dalam Amandemen tahun 1791 yang dikenal dengan sebutan *the First Ten Amendments* atau Iazim juga disebut *Bill of Rights*. Begitu pula UUD Perancis, hingga saat ini tidak memuat bab mengenai hak asasi manusia. Di Perancis, dokumen hak asasi manusia dimuat dalam *droits de l'homme et du citoyen* dan berpegang pada semboyan Revolusi 1789, kemudian dikuatkan sebagai salah satu simbol kedaulatan *Liberté, Égalité, Fraternité*. Kalaupun ada ketentuan tentang hak asasi tersebar dalam pasal-pasal UUD, seperti termuat dalam Pasal 1:

“...it shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs....

Statutes shall promote equal access by women and men to effective offices and posts as well as to professional and social positions”.

Ketiadaan pengaturan hak asasi lebih nampak pada sistem konstitusi Inggris. Sebagai negara yang tidak memiliki UUD (*documentary constitution*), pasti tidak ada tempat hak asasi dalam UUD karena memang tidak ada UUD. Hak asasi manusia tersebar dalam berbagai dokumen seperti Magna Carta (1215), Bill of Rights (1689). Sekarang sebagai anggota Uni Eropa, Inggris terikat pada berbagai ketentuan hak asasi manusia

yang ditetapkan melalui konvensi atau ditetapkan Uni Eropa (berbagai ketentuan hak asasi telah ada sejak masa Economic European Community atau EEC, atau lazim juga disebut European Community). Meskipun tidak dimuat dalam UUD, tidak ada orang yang meragukan pelaksanaan dan jaminan hak asasi manusia di Perancis dan Inggris.

Tidak dimuat atau kalaupun dimuat tidak lengkap tentang hak asasi manusia di dalam UUD 1945 lazimnya dihubungkan dengan Soepomo yang disertai pendirian serupa dari Soekarno (Bung Karno). Soepomo dianggap menolak hak asasi manusia karena alasan hak asasi adalah manifestasi paham liberalisme-individualisme. Hak asasi menurut Soepomo bertentangan dengan paham integralistik atau paham kekeluargaan dan bertentangan dengan paham “negara pengurus” yang tidak mempertentangkan negara dengan individu. Apakah benar Soepomo anti hak asasi manusia? Ataukah kesimpulan tersebut semata-mata timbul karena kesalahan persepsi pemahaman cara pandang Soepomo mengenai hak asasi manusia?

## **2. Soepomo Sebagai Ahli Hukum Adat.**

Di kalangan ahli hukum (termasuk mahasiswa hukum), almarhum Soepomo lebih dikenal sebagai ahli hukum adat. Sejak masa Hindia Belanda, beliau adalah Guru besar Hukum Adat pada *Rechtshogeschool* di Jakarta (Batavia), kemudian berlanjut ke Universitas Gajah Mada (Yogyakarta) dan Universitas Indonesia (Jakarta). Soepomo menulis sejumlah buku (monografi) hukum adat. Bersama Djokosoetono, beliau menulis buku tentang Hukum Adat Jawa Barat. Sebelum menjadi guru besar, Soepomo adalah hakim, dan kemudian menulis buku hukum acara perdata. Meskipun berperan besar merumuskan UUD 1945 yang disertai pikiran-pikiran dasar yang disampaikan di hadapan Sidang BPUPKI, tetapi kurang sekali diketahui bahwa sebenarnya Soepomo juga sangat memahami seluk beluk ilmu hukum tata negara atau secara lebih umum ilmu negara (*Algemene Staatsleer*). Peran Soepomo tidak hanya terbatas pada perumusan UUD 1945, beliau juga terlibat banyak dalam penyusunan Konstitusi RIS dan UUDS 1950.

Kisah tersebut di atas mirip dengan van Vollenhoven. Di Indonesia, van Vollenhoven sangat terkenal sebagai bapak ilmu hukum adat atau

sebagai penemu hukum adat serta menjadi pembela eksistensi hukum adat di tengah-tengah politik hukum kolonial yang sangat dominan. Di Belanda sendiri, van Vollenhoven lebih dikenal sebagai ahli hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Van Vollenhovenlah yang menemukan dan mempopulerkan istilah *medebewind* sebagai pengganti *medebestuur*. Demikian pula ajaran mengenai catur praja. Selain legislatif, eksekutif dan yudikatif, van Vollenhoven menambahkan yang dinamakan kekuasaan "*politie*" yaitu kekuasaan mengawasi dan memaksakan hukum dipatuhi.

### **3. Soepomo Sebagai Bapak Konstitusi.**

Peran Soepomo tidak hanya terbatas pada perumusan Rancangan UUD 1945. Lebih dari itu, pikiran-pikiran Soepomo berpengaruh dalam "*staatsidee*" UUD 1945, seperti paham integralistik, paham kekeluargaan, dan lain-lain. Atas dasar peran penting ini, ada yang menyebut Soepomo sebagai Bapak Konstitusi (*The Father of the Constitution*) seperti James Madison di Amerika Serikat yang diakui berperan sangat besar ketika menyusun UUD yang melahirkan Amerika Serikat sebagai sebuah negara federal. Pada tanggal 4 Juli 1776, tiga belas satuan koloni yang masing-masing berdiri sendiri, bersama-sama menyatakan kemerdekaan lepas dari Kerajaan Inggris. Ikatan bersama antara tiga belas satuan bekas koloni ini berbentuk konfederasi, yang ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Menghadapi berbagai kelemahan konfederasi, mulai dikembangkan pemikiran perlunya satu susunan pemerintahan pusat yang lebih kuat, tanpa menghilangkan eksistensi dari tiga belas satuan bekas koloni yang kelak menjadi negara bagian (*states*) dalam susunan negara federal. Di antara para *framers of the constitution*, James Madison yang paling berperan menyusun gagasan yang kelak menjadi isi UUD Amerika Serikat. Peran James Madison tidak hanya terbatas pada penyusunan UUD, tetapi membuat catatan pembicaraan sebagai dokumen historis penyusunan UUD yang masih berlaku sampai sekarang. James Madison kemudian menjadi Menteri Luar Negeri pada masa Presiden George Washington (Presiden pertama), dan menjadi Presiden Amerika Serikat dengan dua kali masa jabatan berturut-turut setelah Presiden Thomas Jefferson (juga menjadi Presiden dengan dua masa jabatan berturut-turut).

Baik pada masa pergerakan maupun ketika menyusun UUD 1945, ada

beberapa aliran politik yang sangat berpengaruh.

*Pertama;* aliran pikiran yang bersumber pada pemikiran Barat, seperti paham demokrasi, paham sosialisme demokratik, paham marxisme, paham negara hukum, termasuk pilihan bentuk negara (kesatuan atau federal), bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), sistem pemerintahan (parlementer atau presidensial), dan tempat hak asasi manusia dalam UUD.

*Kedua;* aliran pikiran Islam. Meskipun tidak secara eksplisit kehendak membentuk negara Islam, tetapi aliran keislaman nampak berpengaruh, misalnya dalam Piagam Jakarta dan Rancangan Pembukaan UUD yang menyebutkan “kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”, prinsip permusyawaratan dan rumusan Pasal 29.

*Ketiga;* aliran pikiran menurut cara berpikir atas dasar pandangan asli bangsa Indonesia atau cara berpikir menurut masyarakat hukum adat, seperti paham integralistik, kekeluargaan, gotong royong, dan negara pengurus.

Walaupun ada perbedaan latar belakang pemikiran, ada sejumlah hal yang disepakati oleh para penyusun UUD 1945, antara lain yang sangat mendasar adalah penolakan segala bentuk aliran liberalisme dan individualisme. Para penyusun UUD 1945 menyepakati dasar-dasar bernegara, baik dalam wujud dasar filosofi negara (Pancasila); dasar-dasar susunan organisasi negara (bentuk negara kesatuan dan republik), dasar-dasar politik negara (demokrasi atas dasar permusyawaratan), dasar-dasar sosial (kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan sosial), serta dasar-dasar negara berdasarkan atas hukum.

Tentu ada perbedaan-perbedaan awal tetapi kemudian dari berbagai pikiran yang berbeda tersebut, akhirnya ditemukan satu kesepakatan bersama, termasuk sepakat tidak mencantumkan hak asasi manusia dalam UUD. Meskipun sudah ada kesepakatan tidak mencantumkan secara rinci hak asasi manusia, perbedaan pandangan antara Soepomo-Soekarno di satu pihak dan Hatta-Yamin di pihak lain agak berkepanjangan. Ketiadaan atau tidak lengkapnya hak asasi manusia dalam UUD 1945 dipandang sebagai salah satu kekurangan mendasar UUD 1945, lebih-lebih karena secara empirik telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia, terutama sejak kembali ke UUD 1945 (Dekrit 5 Juli 1959) di masa pemerintahan Soekarno



dan Soeharto.

#### **4. Soepomo, UUD, dan Hak Asasi Manusia.**

Mohammad Hatta yang pertama kali mengusulkan agar beberapa ketentuan hak asasi manusia dimuat dalam UUD. Di hadapan sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, Mohammad Hatta menyampaikan:

“...Tentang memasukkan hukum yang disebut *droits de l’homme et du citoyen*, memang tidak perlu dimasukkan di sini.... Hak-hak tersebut dimasukkan dalam *grondwet-grondwet* sesudah France Revolutive semata-mata untuk menentang kezaliman itu. Akan tetapi kita mendirikan negara yang baru. Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasarkan kepada gotong royong, usaha bersama, tujuan kita ialah memperbaharui masyarakat. Tetapi di sebelah itu janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan. Sebab itu ada baiknya dalam salah satu pasal, disebutkan juga... supaya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut di sini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain.... ada baiknya diberikan kepada rakyat, yaitu hak untuk merdeka berpikir. Memang ini agak sedikit berbau individualisme, tetapi saya katakan tadi bahwa ini bukan individualisme, juga dalam kolektivisme ada sedikit hak bagi anggota-anggota kolektivisme, anggota-anggota dari keluarga itu mengeluarkan perasaannya.... Untuk saya ini tidak lain dan tidak bukan hanya menjaga supaya negara yang kita dirikan itu ialah negara pengurus, supaya negara pengurus ini nanti jangan menjadi negara kekuasaan, negara penindas”.

Pernyataan Mohammad Hatta tidak hanya dimaksudkan untuk menjamin dan melindungi hak asasi, khususnya hak berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Tidak kalah penting, memuat hak asasi manusia dalam UUD untuk mencegah negara tidak menjadi negara kekuasaan. Hak asasi sekaligus merupakan alat kontrol dan alat perlawanan secara hukum terhadap kemungkinan penguasa melakukan tindakan yang melanggar dan bertentangan dengan hak asasi manusia. Dengan perkataan lain, memuat hak asasi manusia dalam UUD, tidak sekedar bermakna politik

tetapi juga bermakna hukum. Kekhawatiran Mohammad Hatta mengenai penyalahgunaan kekuasaan yang menghambat hak asasi (dan lain-lain hak rakyat), sejalan dengan pandangan Montesquieu yang menyatakan:

“But constant experience shows -us that every man invested with power is apt to abuse it, and to carry his authority as far as it will go, to say that virtue itself has need of limits. To prevent this abuse, it is necessary from the very nature of things that power should be a check to power. A government may be so constituted, as no man shall be compelled to do things to which the law does not oblige him, nor forced to abstain from things which the law permits”.

Untuk mengetahui dasar-dasar pandangan Soepomo terhadap hak asasi manusia pada saat penyusunan UUD 1945, dapat diikuti dari semua keterangan beliau di hadapan sidang BPUPKI dan PPKI.

Pidato di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 (antara lain):

“...bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasarkan atas aliran pikiran (*Staatsidee*) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam Iapangan apapun...”

”...menurut paham “negara” yang integralistik... pada dasarnya tidak akan ada dualisme “*Staat dan individu*”, tidak akan ada pertentangan antara susunan *Staat* dan susunan hukum individu, tidak akan ada dualisme. *Staat und Staatsfreie Gesellschaft* tidak akan membutuhkan jaminan *Grund und Freiheitsrechte* dari individu kontra *Staat* oleh karena individu tidak lain ialah suatu bagian organik dari *Staat* yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan *Staat*, dan sebaliknya oleh karena *Staat* bukan suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang”.

Berdasarkan uraian di atas, sangat nyata, Soepomo menolak segala bentuk jaminan hak dan kebebasan dasar (hak asasi) dalam susunan negara Indonesia merdeka karena dianggap bertentangan dengan *staatsidee* yang

berdasarkan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, yaitu negara integralistik.

Dalam rangka menjelaskan Rancangan UUD, Soepomo dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, menanggapi usul Mohammad Hatta, antara lain, menyatakan:

”...tadi anggota yang terhormat Tuan Hatta hal itu dikatakan juga dan saya juga mufakat dengan anggota Hatta, tetapi hak bersuara, berkumpul dan bersidang dimasukkan untuk menjaga, supaya kedaulatan rakyat terjamin dan jangan sampai Pemerintah bertindak sewenang-wenang dalam hal itu. Pertama jika hal itu kita masukkan, meskipun hanya hak berkumpul dan bersidang saja Undang-Undang Dasar ini mempunyai sistem dua yaitu: aturan yang mengandung sistem individualisme, yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar yang kita tetapkan. Hal itu sebagai sistem undang-undang, sebagai sistem saja tidak baik. Akan tetapi alasan itu menurut pendapat saya tidak tepat. Anggota yang terhormat Tuan Hatta – tadi sudah dikatakan – tidak berpaham perseorangan, tetapi pertanyaan yang mempersoalkan bagaimana halnya kalau hak seseorang untuk bersidang dilanggar Pemerintah, sebetulnya berdasar atas kecurigaan terhadap negara yang di luar lingkungan seseorang. Dengan kata lain perkataan itu suatu pertanyaan “individualistik”.

Jika ada kejadian, bahwa Pemerintah bertindak sewenang-wenang, meskipun ada jaminan dalam konstitusi, jaminan itu tidak ada artinya. ...kalau kita menghendaki sistem kekeluargaan, maka dengan tidak masuknya ketentuan itu, sudah tentu tidak berani, bahwa orang tidak boleh bersidang, sama sekali tidak. ...kita menghendaki semangat kekeluargaan yang harus meliputi seluruh lapangan. ...juga di lapangan politik, lapangan pemerintahan... semua itu harus diliputi oleh paham kekeluargaan. Jadi, dengan sikap itu tadi pertanyaan: apa saya berhak atau tidak berhak berkumpul. Itulah sikap individualisme”.

Dari kutipan di atas dapat dicatat beberapa hal.

*Pertama*; Soepomo mengakui kebenaran pernyataan Hatta bahwa

dalam kolektivisme diakui dan dijamin juga hak-hak warga untuk berapat, berkumpul dan menyatakan pendapat. Hal ini nampak juga dari keterangan Soepomo yang menyatakan bahwa meskipun tidak dimuat dalam UUD, tidak berarti orang tidak boleh berkumpul, tidak boleh bersuara, tidak boleh bersidang. Untuk memperkokoh, bahwa hak berkumpul dan lain-lain tersebut tidak dilarang, Soepomo memberi contoh permusyawaratan desa. Dalam permusyawaratan desa, para peserta rapat dapat dan akan menyampaikan pendapat. Walaupun demikian, Soepomo tetap berpendapat hak-hak tersebut adalah cermin paham individualisme yang tidak sesuai dengan paham kekeluargaan yang menjadi landasan UUD, karena itu hak-hak tersebut tidak dapat dicantumkan dalam UUD.

Dari dua perspektif yang berbeda di atas, di satu pihak mengakui keberadaan (eksistensi) hak berkumpul, bersidang, menyampaikan pendapat. Di pihak lain hak-hak tersebut bersifat individualistik. Hal ini mencerminkan perubahan sikap Soepomo dibandingkan dengan yang diucapkan pada 31 Mei 1945. Persoalannya tidak lagi mengenai keberadaan (eksistensi) hak berkumpul, bersidang, dan menyatakan pendapat, tetapi yang menjadi keberatan Soepomo adalah mencantumkan hak-hak tersebut sebagai materi muatan UUD. Namun ada hal penting yang perlu dicatat. Inti persoalan yang diajukan Mohammad Hatta adalah kebebasan berpendapat, bukan sekedar dapat mengajukan pendapat. Pada negara otoriter atau kediktatoran, atau negara kekuasaan, orang dapat mengajukan pendapat sepanjang tidak bertentangan dengan kehendak penguasa. Hal ini berarti adanya hak berpendapat tanpa kebebasan berpendapat, apalagi berbeda pendapat.

*Kedua;* selain tidak sesuai dengan paham kekeluargaan, mencantumkan hak-hak tersebut dalam UUD, tidak akan menjamin tidak terjadi pelanggaran. Soepomo mencontohkan jaminan hak berkumpul yang diatur dalam IS, tetapi dalam kenyataan tidak diindahkan pemerintah kolonial. Bagi Soepomo bukan mencantumkan dalam UUD yang penting, melainkan pelaksanaannya. Apabila semangat kekeluargaan hidup dalam semua lapangan kehidupan rakyat dan pemerintah, maka dapat dipastikan hak-hak berkumpul, berapat, dan bersidang akan berjalan dengan baik, tanpa harus menempatkan rakyat di satu pihak, berhadap-hadapan dengan penguasa atau pemerintah di pihak lain, melainkan sebagai satu keluarga.

Tidak ada perbedaan antara rakyat dan pemerintah. Pandangan ini mirip dengan gambaran John Locke sebelum dibentuk negara yaitu masyarakat alamiah (*state of nature*).

Menurut John Locke, masyarakat alamiah adalah masyarakat yang memiliki dua hal, yaitu kemerdekaan (bahkan disebut kemerdekaan yang sempurna, *perfect freedom*), dan persamaan (*equality*). Semua kekuasaan dan wewenang bersifat *reciprocal*. Tidak ada seorangpun yang mempunyai kekuasaan melebihi orang lain. Setiap orang berkewajiban saling menyayangi satu sama lain yang akan menimbulkan kewajiban antar orang yang satu dengan yang lain. Persoalannya: apakah jaminan hak asasi manusia dalam negara RI yang modern akan dijalankan dalam suasana alamiah tersebut? Dalam kaitan ini perlu dicatat yang pernah dikatakan oleh James Madison:

“If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed, and in the next place oblige it to control itself”.

*Ketiga*; meskipun Soepomo menolak mencantumkan dalam UUD ketentuan mengenai hak berkumpul, bersidang dan berpendapat, tetapi tidak menolak, bahkan menopang hak atas persamaan di depan hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat 1), dan kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing. Hak atas persamaan di depan hukum dan pemerintahan, kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah adalah hak asasi. Lagi-lagi ditemukan inkonsistensi pendirian Soepomo. Lebih-lebih kalau dihubungkan dengan Pasal 33 dan Pasal 34 yang kemudian dikenal sebagai hak asasi sosial. Mengenai pencantuman pasal-pasal tersebut, Soepomo mengatakan: Tentang hak atas pekerjaan yang layak sesuai dengan kemanusiaan. Memasukkan hak tersebut ke dalam UUD adalah aliran sosial yang sesuai dengan zaman, yang sesuai dengan sifat kekeluargaan. Hal ini membenarkan Mohammad Hatta, bahwa dalam kolektivisme dikenal bahkan ada jaminan atas hak asasi manusia.

Tentang kebebasan memeluk dan menjalankan ibadah menurut agama.

Menurut Soepomo, perlu disebutkan (dalam UUD) karena “*actueel*”. Yang dimaksud Soepomo dengan “*actueel*” adalah sebagai suatu kenyataan sosial. Terlepas dari alasan Soepomo menerima hak-hak yang diatur dalam Pasal 27, Pasal 29, Pasal 33, dan Pasal 34 akan menunjukkan beberapa hal.

*Pertama*; terdapat inkonsistensi mengenai hubungan antara paham individualisme dan hak asasi. Jika makna hak asasi adalah cerminan individualisme, semestinya hak-hak asasi seperti yang dimuat dalam Pasal 27 dan Pasal 29 ditolak juga, tetapi dibenarkan Soepomo dengan alasan sebagai aliran sosial baru, dan merupakan kenyataan (*actueel*).

*Kedua*; dalam beberapa penjelasan, Soepomo menyebutkan muatan UUD atau undang-undang harus sesuai dengan *historie, actueel*, mengikuti zaman, mencerminkan kenyataan sosial. Berbagai hak asasi di atas adalah “*actueel*”, sesuai aliran zaman. Dengan demikian, sikap awal yang apriori terhadap hak asasi, dikesampingkan Soepomo sendiri yang menghendaki UUD mencerminkan hal-hal yang hidup dalam masyarakat, termasuk hak asasi seperti dimuat Pasal 27, Pasal 29, Pasal 33, dan Pasal 34.

*Ketiga*; dalam perjalanan diskusi dan pembahasan, Soepomo menemukan landasan yang kuat dan masuk akal mencantumkan sejumlah hak asasi ke dalam UUD. Dengan demikian, tidak dapat dipahami alasan dasar Soepomo menolak memasukkan hak berkumpul, bersidang, dan menyatakan pendapat, tetapi menerima hak asasi lainnya.

Dalam keterangan lain pada rapat yang sama (15 Juli 1945) Soepomo akhirnya mengusulkan rumusan “hukum yang menetapkan kemerdekaan untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya diatur dengan undang-undang.” Ketentuan ini, seperti diterangkan Soepomo, mewajibkan Pemerintah untuk membuat undang-undang tentang hal itu.

Usul rumusan di atas, yang kemudian tercantum dalam Pasal 28 UUD 1945, semacam kompromi antara yang menghendaki dimuat dan yang menolak memuat dalam UUD. Dengan demikian, secara prinsipil hak tersebut ada, tetapi tidak diatur dalam UUD, melainkan dalam undang-undang. Persoalannya apakah “rumusan tersebut merupakan pengakuan terhadap kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, berapat, berkumpul, bersidang diakui dan dijamin secara konstitusional, meskipun hanya diatur dengan undang-undang?”. Dalam kaitan ini

Soepomo menerangkan :

“Akan tetapi sebagai pernyataan, sebagai keterangan dari pada Undang-Undang Dasar dalam pengumuman pembentukan dasar ini, saya nyatakan, bahwa kita memang yakin dan menghendaki bahwa; jika kemudian Pemerintah Indonesia menyelenggarakan pemerintahan, tentu akan diadakan undang-undang yang mengenai sesuatu kemauan”. Lagipula seperti telah saya katakan, dengan tidak masuknya ketentuan itu tidaklah berarti, berkumpul dan bersidang itu dilarang. Tidak: tetapi dalam undang-undang hal-hal itu akan diatur, terutama kalau ada pernyataan, bahwa dalam sidang ini juga ada dorongan untuk menyatakan hal-hal itu dalam undang-undang”.

Keterangan di atas menunjukkan Soepomo tidak lagi menolak kehadiran hak berkumpul, berapat, dan bersidang yang diusulkan Mohammad Hatta, melainkan sekedar tidak dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Hak berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat akan diatur dan dijamin melalui atau dengan undang-undang. Hal lain yang juga perlu dicatat, berdasarkan keterangan Soepomo di atas, Pasal 28 merupakan pasal yang menjamin hak berapat, berkumpul, bersidang, menyatakan pendapat, karena undang-undang yang akan dibuat hanya akan mengatur lebih lanjut hak-hak tersebut, bukan meniadakannya.

### **5. Soepomo, Konstitusi RIS dan UUDS 1950.**

Konstitusi RIS sebagai salah satu hasil KMB memuat ketentuan hak asasi manusia lebih rinci dibandingkan dengan ketentuan UUD 1945. Demikian pula UUDS 1950 sebagai perubahan atas Konstitusi RIS. Lebih dari itu, baik Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 memuat pula “Asas-asas Dasar” yang merupakan prinsip-prinsip bagi penyelenggaraan negara.

Meskipun peran Soepomo tidak sebesar ketika menyusun UUD 1945, tetapi beliau tetap terlibat langsung dalam penyusunan Konstitusi RIS (sebagai anggota delegasi) dan penyusun UUDS 1950 (sebagai Menteri Kehakiman RIS).

Sepanjang bahan-bahan tersedia (diketemukan) tidak dijumpai keterangan atau tulisan Soepomo mempersoalkan hak asasi dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950, dalam kaitan dengan “sistematik atau sistem UUD”. Buku Soepomo tentang UUDS 1950 semata-mata berisi catatan penjelasan atas pasal-pasal, termasuk pasal-pasal hak asasi

manusia.“ Barangkali ada beberapa alasan Soepomo menerima rincian hak asasi manusia dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950.

*Pertama*, secara filosofis maupun historis RIS dan UUDS 1950 memang berbeda dengan dasar-dasar pemikiran UUD 1945. Konstitusi RIS dan UUDS 1950 tidak lagi berprinsip membangun sistem sendiri yang mempertimbangkan faktor-faktor historis, kenyataan sosial, dan kebutuhan berdasarkan tingkat perkembangan politik, sosial dan ekonomi bangsa Indonesia. Konstitusi RIS dan UUDS 1950 tidak lagi meletakkan prinsip menolak liberalisme dan individualisme dan negara tidak diletakkan atas dasar paham kekeluargaan. Secara singkat, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 sebagai hasil kesepakatan antara Pemerintah RIS dan Pemerintah RI (Yogyakarta).

*Kedua*; Konstitusi RIS adalah salah satu hasil perjanjian Internasional antara Indonesia-Belanda, sehingga materi muatan harus sesuai dengan (mencerminkan) kesepakatan antara pihak-pihak termasuk memuat secara rinci hak asasi manusia. UUDS 1950 semata-mata mengubah Konstitusi RIS dengan meniadakan prinsip dan ketentuan yang bersifat federal menjadi negara kesatuan seperti diatur UU RIS No 7 Tahun 1950. Karena hanya perubahan, maka semua prinsip atau asas Konstitusi RIS berpindah menjadi prinsip atau asas UUDS 1950.

*Ketiga*; pada waktu Konstitusi RIS disusun dan ditetapkan, telah ada Piagam PBB tentang Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) yang menjadi acuan semua UUD baru.

Faktor-faktor di atas menunjukkan Soepomo tidak lagi mempersoalkan kehadiran hak asasi manusia dalam sistem konstitusi RI, walaupun hal tersebut secara mendasar tidak sesuai dengan cita-cita membangun UUD atas dasar asas kekeluargaan atau integralistik yang jauh dari liberalisme-individualisme yang mengagung-agungkan hak asasi manusia. Dapat pula dikatakan, sejak Soepomo bersedia memasukkan ketentuan hak berkumpul, berapat, bersidang ke dalam UUD 1945 (Pasal 28), walaupun hanya sebagai perintah membuat undang-undang, sebenarnya Soepomo telah tidak kukuh dengan teori kekeluargaan atau integralistik. Teori itu kemudian sama sekali ditinggalkan oleh Konstitusi RIS dan UUDS 1950.



## 6. Soepomo, Pelaksanaan dan Pelanggaran.

Meskipun dalam suasana revolusi (1945-1950), dan belum ada undang-undang yang diperintahkan Pasal 28, tetapi cukup nyata jaminan dan pelaksanaan hak asasi terlaksana secara wajar. Tentu saja sebagai negara yang sedang dalam keadaan perang (*state of war*) mempertahankan kemerdekaan, di medan-medan pertempuran dan berbagai tempat ada pembatasan. Misalnya, menempati rumah-rumah penduduk tanpa kompensasi. Namun pada umumnya penempatan itu mendapat persetujuan dari rakyat sebagai dukungan dalam perjuangan mempertahankan dan menegakkan kemerdekaan. Pemerintah atau penyelenggara negara melakukan langkah-langkah nyata untuk menjamin kebebasan berapat, berkumpul, bersidang dan menyatakan pendapat, termasuk kebebasan menolak sejumlah kebijakan pemerintah, seperti penolakan terhadap Perjanjian Linggarjati, Perjanjian Renville, atau atas kebijakan-kebijakan lain. Semua dilakukan secara bebas dan terbuka. Demikian pula kebebasan pers terjamin sebagaimana mestinya. Salah satu langkah nyata mewujudkan kebebasan berapat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat adalah *anjuran mendirikan partai-partai politik*.

Segala kebebasan di atas tumbuh sebagai praktek ketatanegaraan yang bersumber langsung dari semangat dan makna UUD, karena waktu itu belum ada undang-undang yang mengatur aneka ragam hak berapat, berkumpul, menyatakan pendapat, kecuali Maklumat Pemerintah mengenai anjuran mendirikan partai politik sebagaimana disebut di atas. Selain itu, berbagai jaminan dan praktek pelaksanaan hak asasi yang dijalankan di masa revolusi terkait pula dengan semangat penyelenggara negara yang sangat ditekankan Soepomo, seperti tertera dalam Penjelasan UUD 1945. Maklumat pemerintah mengenai anjuran membentuk partai-partai politik merupakan cikal bakal sistem banyak partai atau multi partai (*multy party system*) di Indonesia, dan baru dicabut oleh Penpres No. 7 Tahun 1959. Usaha penyederhanaan jumlah partai yang terlalu banyak pernah dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (setelah kembali ke UUD 1945) dan pemerintahan Presiden Soeharto. Pada masa reformasi, terjadi lagi jumlah partai yang terlalu banyak. Walaupun jumlah partai yang terlalu banyak tersebut tidak secara langsung mempengaruhi stabilitas pemerintahan (Presiden dipilih langsung dan tidak bertanggung jawab

kepada DPR), tetapi berpengaruh tidak langsung, baik pada pemilihan Presiden, penyusunan kabinet, dan menentukan program pemerintah. Kekhawatiran tidak menang, calon presiden dan wakil presiden berusaha merangkul sejumlah partai politik pendukung yang akan mempengaruhi susunan kabinet. Anggota kabinet yang semestinya semata-mata ditunjuk atas pertimbangan presiden (dan wakil presiden) yang didasarkan pada kapasitas perorangan (*zaken cabinet*) berubah menjadi menteri-menteri yang mewakili partai (*cabinet parlementer*) dan bersifat koalisi. Sesuatu yang tidak lazim bahkan ganjil dalam sistem presidensial. Yang lebih ganjil lagi ternyata dalam perjalanan pemerintahan, tidak jarang partai-partai pendukung pemerintah yang mempunyai wakil di kabinet, dalam hal-hal tertentu beroposisi, bahkan berkonfrontasi dengan pemerintah. Keganjilan-keganjilan ini musti ditiadakan, antara lain dengan menyederhanakan jumlah partai, dan dapat dihindari sistem koalisi yang mengubah wajah kabinet presidensial yang semestinya sebagai kabinet ahli (*zaken cabinet*) menjadi kabinet partai (*party cabinet*) yang lazim dalam sistem parlementer.

Sejak ditetapkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945, UUD 1945 hanya pernah dilaksanakan selama tiga bulan kurang empat hari (18 Agustus 1945 – 14 November 1945). Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 menyebutkan “*yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet baru itu ialah bahwa tanggung jawab adalah di tangan Menteri.*” Sejak saat itu sistem pemerintahan presidensial (yang dipimpin Presiden) berganti menjadi sistem parlementer yang bertanggung jawab kepada KNIP sebagai DPR Sementara. Pernah diselingi “Kabinet Presidensial Hatta”, tetapi hal itu suatu keunikan bahkan keganjilan karena kabinet presidensial tetapi tidak dipimpin Presiden melainkan Wakil Presiden. Disebut “Kabinet Presidensial” karena tidak bertanggung jawab kepada KNIP, dan menteri-menteri tidak diangkat atas pertimbangan kekuatan politik di KNIP melainkan atas dasar kapasitas pribadi. Sebenarnya kabinet ini tepat disebut “kabinet ekstra parlementer” dalam sistem parlementer.

Selanjutnya berlaku Konstitusi RIS dan UUDS 1950 yang sama sekali berbeda dengan UUD 1945. Secara filosofis atau konseptual, perubahan sistem pemerintahan tersebut diikuti dengan berbagai praktek ketatanegaraan parlementer, menunjukkan bahwa dasar-dasar UUD 1945 seperti paham negara integralistik atau kekeluargaan, sifat tidak menganut

liberalisme-individualisme sejak itu telah ditinggalkan oleh para penyusun (*the framers*) UUD 1945 itu sendiri, termasuk Soepomo yang dalam Kabinet I (presidensial) adalah Menteri Kehakiman. Tetapi sepanjang mengenai hak asasi manusia, khususnya hak berapat, berkumpul, bersidang, menyatakan pendapat terlaksana baik. Kebebasan pers dapat berjalan secara wajar, termasuk hak-hak menyatakan pendapat.

Pelaksanaan Konstitusi RIS yang hanya sekitar delapan bulan dan bersifat interim, tidak dapat dijadikan dasar menilai tepat atau tidak tepat Konstitusi RIS bagi Indonesia, tetapi yang pasti - seperti telah dikemukakan - Konstitusi RIS memuat dengan rinci hak-hak asasi manusia.

UUUDS 1950 yang melahirkan berbagai situasi eksekutif terutama di bidang politik, diharapkan dapat diselesaikan dengan UUD baru yang tetap. Tetapi Konstituante tidak berhasil menyelesaikan tugas. Presiden dengan dukungan Pemerintah (kabinet) dan sejumlah kekuatan di luar pemerintah, menyatakan UUUDS 1950 tidak berlaku, dan kembali ke UUD 1945 (Dekrit 5 Juli 1959).

Kembali ke UUD 1945, secara normatif kembali kepada berbagai kebaikan (seperti menjamin pemerintahan yang stabil) dan kelemahannya, antara lain, mengenai hak asasi manusia yang hanya terdiri atas beberapa pasal. Walaupun demikian, pengalaman sejak tahun 1945-1959, yang menjamin pelaksanaan hak asasi seperti prinsip persamaan di depan hukum, kebebasan berpendapat, berkumpul, bersidang, dan menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan memeluk dan menjalankan ibadah agama, dan lain-lain diharapkan tetap dapat berlangsung sebagai praktek ketatanegaraan. Lain harapan, lain kenyataan. Kembali ke UUD 1945 hanya dimaksudkan sebagai yang disebut dalam Penjelasan yakni "*concentration of power and responsibility upon the President*". Mengenai hal-hal lain tidak dijalankan sebagaimana mestinya, termasuk hak asasi manusia. Presiden ternyata lebih tertarik pada memperkuat kedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daripada melaksanakan seluruh konsepsi dan isi UUD 1945. Bahkan dalam upaya memperkuat kedudukan, Presiden merinci (memilah-milah) kedudukan yang akan menjadi sumber kekuasaan yang berbeda-beda dan terpusat di satu tangan (*concentration of power*) menjadi:

Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan menjalankan

kekuasaan sebagaimana diatur dalam UUD dan kekuasaan penuh berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan (selama MPR dan DPA belum terbentuk, kekuasaan ada pada Presiden).

Presiden sebagai Mandataris MPRS menjalankan kekuasaan penuh melaksanakan Tap-tap MPRS, misalnya Tap No. I/MPRS/1960 tentang MANIPOL-USDEK, Tap No. II/MPRS/1960 tentang Pembangunan Nasional Semesta (semuanya diambil dari Pidato Presiden).

Presiden sebagai Pemimpin Besar Revolusi adalah pimpinan tertinggi revolusi Indonesia (atas dasar revolusi belum selesai).

Mandataris sebagai institusi atau kekuasaan tidak dikenal dalam sistem UUD 1945. Penjelasan yang menyebutkan “mandataris” tidak dimaksudkan sebagai institusi atau kekuasaan sendiri, melainkan sekedar menegaskan hubungan Presiden dan MPR. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan wajib menjalankan GBHN yang ditetapkan MPR. Institutionalisi “mandataris” berlanjut pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yang dibedakan dengan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan. Demikian pula kedudukan sebagai Pemimpin Besar Revolusi. Sesuatu yang tidak ada dalam UUD dan revolusi telah lama selesai. Indonesia telah diakui secara internasional, termasuk Belanda (KMB). Semua institusi tambahan yang disertai berbagai kekuasaan, tidak lain dimaksudkan untuk menjadikan Presiden Soekarno sebagai penguasa tunggal. Semua cabang kekuasaan lain harus tunduk pada kemauan Presiden Soekarno. Kekuasaan menjadi otoriter atau kediktatoran. Dimanapun di dunia ini, setiap bentuk kekuasaan otoriter atau kediktatoran mesti tidak menyukai atau anti hak asasi, seperti kebebasan pers, kebebasan berpendapat. Kekuasaan otoriter atau kediktatoran tidak toleran terhadap kritik, dan perbedaan pendapat yang akan selalu ada dalam pers bebas, dan kebebasan berpendapat. Terjadilah penutupan terhadap surat kabar-surat kabar seperti *Indonesia Raya*, *Pedoman*, *Abadi* karena dianggap kontra revolusi. Pemimpin redaksi *Indonesia Raya* (Mochtar Lubis) dipenjarakan karena mempertahankan kebebasan pers dan kebebasan menyatakan pendapat. Pemimpin yang digolongkan sebagai lawan politik ditahan bertahun-tahun tanpa diadili. Berapat dan berkumpul harus ada izin (pengawasan preventif) dan diawasi. Partai politik Masyumi dan PSI dinyatakan sebagai partai terlarang dan Partai Murba dibekukan karena

dianggap tidak memenuhi kriteria yang diatur Penpres No. 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian dan Penpres No. 2 Tahun 1962 tentang Larangan Organisasi yang Tidak Sesuai dengan Kepribadian Bangsa Indonesia, Menghambat Penyelesaian Revolusi Atau Bertentangan Dengan Cita-cita Sosialisme Indonesia.

Hal serupa terjadi pada masa pemerintahan Soeharto. Penutupan surat kabar (*pers breidel*), pembatasan hak berapat dan berkumpul, pemaksaan asas tunggal, pemaksaan pegawai negeri mendukung GOLKAR dengan dasar mono loyalitas, pembungkaman hak berbeda pendapat seperti dialami Petisi Lima Puluh, bahkan sampai penculikan aktivis pemuda dan mahasiswa, disertai kekerasan terhadap-unjuk rasa. Penggusuran tempat hunian rakyat tanpa ganti rugi yang layak, pembebasan tanah-tanah yang sudah berpuluh tahun dikuasai rakyat untuk lapangan golf atau kepentingan usaha perorangan bukan untuk kepentingan umum. Belum lagi hak asasi sosial (*sociaalemensenrechten*). Pada akhir pemerintahan Presiden Soekarno (1966) terjadi krisis ekonomi (inflasi mencapai 750%). Hal serupa terjadi pada akhir pemerintahan Presiden Soeharto. Pembangunan hanya dinikmati segelintir orang yang melahirkan ungkapan “yang kaya makin kaya, yang miskin makin miskin”. Kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran, dan keadilan yang menjadi tujuan sosial Indonesia merdeka masih jauh, mungkin makin jauh.

Memperhatikan pemerintahan otoriter atau kediktatoran masa Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, kekhawatiran Mohammad Hatta mengenai negara kekuasaan (*machtsstaat*) menjadi satu kenyataan. Teori kekeluargaan atau integralistik yang berprinsip kesatuan antara rakyat dan penguasa jauh dari kenyataan. Begitu pula argumentasi hak asasi manusia menempatkan rakyat berhadapan dengan penguasa (pemerintah) dan karena itu tidak sesuai dengan paham kekeluargaan atau integralistik, justeru penguasa yang memisahkan diri dari rakyat, penguasa yang menghadapkan diri pada rakyat dengan mengenyampingkan dan melanggar hak asasi rakyat. Hal ini membenarkan pandangan Montesquieu dan James Madison (*supra*). Justeru penguasa yang cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Menghadapi kecenderungan penguasa semacam itu, sangat tepat yang dikatakan Soepomo, dimuatpun hak asasi manusia dalam UUD, tidak berguna karena tetap akan dilanggar. Tentu dapat pula dikatakan,

dimuatpun dilanggar, apalagi tidak dimuat.

Semua pelanggaran hak asasi di atas terjadi di bawah naungan UUD 1945. Soepomo sendiri tidak menyaksikan berbagai pelanggaran serius itu, karena sudah mendahului-kita semua (wafat pada tahun 1958). Ketika masih ada, Soepomo menyaksikan pelaksanaan hak asasi manusia, baik berdasarkan Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Semuanya menunjukkan pelaksanaan hak asasi berjalan sebagaimana mestinya (supra). Tetapi apakah pelaksanaan hak asasi tersebut karena paham integralistik, paham kekeluargaan, patut menjadi pertanyaan. Dalam kenyataan, pelaksanaan hak asasi lebih ditentukan oleh semangat penguasa. Ketika penguasa menjadi otoriter atau diktator, hak asasi akan sirna. Rakyat tidak berdaya. Kecenderungan otoritarian atau kediktatoran dapat juga dihindari apabila rakyat memiliki keberanian membela atau mempertahankan hak-haknya. Tetapi tidak jarang pula berbagai pelanggaran hak asasi terjadi karena sebaliknya. Bukan karena rakyat takut, tetapi karena terlalu terpesona pada penguasa otoriter atau kediktatoran atau yang sedang menuju otoritarian atau kediktatoran.

Seperti telah diutarakan (supra), rumusan Pasal 28 yang diusulkan sendiri oleh Soepomo beserta keterangan-keterangan penjelasannya menunjukkan Soepomo tidak lagi secara tajam mempertentangkan antara paham kekeluargaan dengan hak asasi manusia, dan mengakui sejumlah hak asasi merupakan sesuatu yang "*actueel*" dan merupakan tuntutan sosial baru (sesuai aliran zaman). Lebih-lebih lagi setelah hak asasi manusia dimuat secara rinci dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Dengan demikian, pelanggaran hak asasi selama periode 1959-1998, bukan lagi persoalan paham kekeluargaan, dan bukan pula karena tidak diatur secara rinci dalam UUD. Pelanggaran hak asasi justru karena penguasa tidak melaksanakan UUD 1945 sebagaimana mestinya, yang timbul dari sistem kekuasaan otoriter atau kediktatoran. Dengan perkataan lain, pelanggaran hak asasi di masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, bukan fenomena konstitusional atau hukum, melainkan fenomena politik. Hak asasi manusia hanya akan ada dan terjamin dalam tatanan politik demokrasi. Tanpa demokrasi tidak akan ada hak asasi. Siapapun yang mendambakan pelaksanaan hak asasi harus disertai upaya agar demokrasi ada dan dijalankan sebagaimana mestinya yang akan diperkokoh pula oleh

sistem negara berdasarkan hukum.

## 7. Penutup

Dari uraian di atas dapat dicatat beberapa hal.

*Pertama;* dengan ketentuan Pasal 28 yang diusulkan sendiri oleh Soepomo yang secara materil menjamin hak-hak atas kebebasan berpendapat, berkumpul, menyatakan pendapat, maka paham kekeluargaan atau integralistik yang menjadi dasar UUD 1945, sepanjang mengenai hak asasi manusia, telah ditinggalkan atau sekurang-kurangnya mengalami pengendoran.

*Kedua;* pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi, bukan karena UUD 1945 tidak atau kurang lengkap memuat jaminan hak asasi manusia. Pelanggaran hak asasi manusia bukan fenomena konstitusional atau hukum, melainkan fenomena politik yaitu praktek negara kekuasaan (*machtsstaat*).

*Ketiga;* untuk menjaga agar hak asasi manusia terjamin dan dilindungi, yang sangat penting adalah mencegah negara kekuasaan dan mendorong penguatan demokrasi dan negara berdasar atas hukum (*democracy under the rule of law, demokratische rechtsstaat*).

*Keempat;* Soepomo tidak menentang eksistensi hak asasi manusia, melainkan sekedar tidak diatur dalam UUD (cukup dalam undang-undang), karena dipandang bertentangan dengan dasar-dasar negara kekeluargaan atau integralistik, yang ternyata telah dikendorkan oleh Soepomo sendiri.

*Kelima;* UUD 1945 secara murni hanya dilaksanakan antara 18 Agustus 1945 sampai dengan 3 November 1945. Selanjutnya, UUD 1945 dijalankan dengan penyesuaian berdasarkan perubahan sistem pemerintahan dari sistem presidensial ke sistem parlementer. Walaupun demikian, selama UUD 1945 periode pertama hak asasi manusia dijamin dan berjalan sebagaimana mestinya, sedangkan pada periode setelah Dekrit, telah terjadi pelanggaran yang sangat serius terhadap hak asasi manusia.\*





# Universal Declaration of Human Rights Dalam UUD RI 18 Agustus 1945

## 1. Pendahuluan

“Pada judul sengaja dicantumkan “UUD RI, 18 Agustus 1945”, untuk menunjukkan yang akan dibahas adalah UUD 1945 sebelum Perubahan (1999, 2000, 2001, 2002).

Salah satu dari berbagai dasar perlawanan reformasi terhadap Orde Baru adalah pelanggaran hak asasi manusia. Pada masa Orde Baru, pelanggaran hak asasi sangat menonjol, seperti pembatasan kemerdekaan pers (ada SIUPP, pembredelan, dan sensor). Hal yang sama terjadi di masa Orde Lama. Selain karena pemerintahan yang represif, juga bersumber dari pendapat, UUD 1945 tidak memuat secara rinci hak asasi, terutama yang berkaitan dengan hak-hak politik seperti hak atas kebebasan berapat, berkumpul, kemerdekaan menyatakan pendapat.

Pasal 28 menyebut hak-hak berapat, berkumpul, menyatakan pendapat. Tetapi sebutan-sebutan itu tidak atau bukan memberi jaminan dan perlindungan hak berapat, berkumpul, menyatakan pendapat. UUD hanya memerintahkan agar hak-hak tersebut diatur dengan undang-undang. Perlu undang-undang organik. Demikian sebagian pendapat.

Memang secara historis (*constitutional history*), Pasal 28 tidak dimaksudkan mengakui atau menjamin hak berapat, berkumpul dan kebebasan menyatakan pendapat. Norma pokok Pasal 28 adalah perintah membuat undang-undang tentang hak berapat, berkumpul, menyatakan pendapat. Bagaimana wujudnya terserah kepada pembentuk undang-undang. Soepomo dan Soekarno berkeberatan memuat hak-hak atas kebebasan berapat, berkumpul, kemerdekaan menyatakan pendapat, sebagai norma konstitusional. Sesuatu yang dijamin dalam UUD. Alasan yang diajukan karena hak-hak tersebut mencerminkan paham yang bersifat individualistik (*individualisme*), sedangkan UUD disusun atas dasar paham kekeluargaan, paham gotong royong, paham tolong menolong. Soepomo menamakannya sebagai paham integralistik. Hatta menyebutnya sebagai kolektivisme. Hatta membenarkan bahwa hak-hak berapat, berkumpul,

kemerdekaan menyatakan pendapat sedikit mengandung (mencerminkan) individualism. Tetapi menurut Hatta kolektivisme membenarkan hak mengeluarkan pendapat, hak kebebasan berpikir. Hatta (demikian pula Yamin), menganggap perlu mencantumkan jaminan dan perlindungan hak-hak berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat dalam UUD, dengan maksud agar negara tidak menjadi negara kekuasaan. Nampaknya pendirian Soepomo lebih menentukan (didukung Soekarno), sehingga keluarlah semacam rumusan kompromi Pasal 28. Di satu pihak ada keterbukaan untuk mengatur dalam undang-undang. Di pihak lain UUD tidak perlu memuat hak-hak tersebut lebih lanjut. Pasal 28 diharapkan akan menampakkan Soepomo dan Soekarno tidak keberatan terhadap jaminan dan perlindungan hak asasi. Keberatan semata-mata tidak memberi status hukum (sebagai norma) dalam UUD, karena itu “digeser” untuk diatur dalam undang-undang.

Meskipun secara kesejarahan, UUD 1945 belum memuat jaminan hukum mengenai hak berapat, berkumpul, dan berpendapat, tidak berarti Pasal 28 sama sekali tidak mengandung jaminan konstitusional (*constitutional guarantee*). Semangat Pasal 28 adalah menjamin eksistensi hak atas kebebasan berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Undang-undang organik yang akan dibuat tidak mungkin bertentangan dengan kebebasan atau kemerdekaan menggunakan hak-hak tersebut. Norma bukan sekedar bunyi melainkan suatu pengertian. Pasal 28 harus diberi arti jaminan dan perlindungan atas kebebasan berapat, berkumpul dan menyatakan pendapat. Selain itu, ada berbagai faktor yang secara konstitusional mewajibkan menghormati dan menjamin pelaksanaan hak berapat, berkumpul dan menyatakan pendapat.

*Pertama;* UUD adalah satu kesatuan sistem dalam ikatan sistematis yang terkait satu sama lain. Meskipun Pasal 28 dianggap belum menjamin hak berapat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, tetapi hak-hak tersebut dapat dijamin melalui asas dan ketentuan-ketentuan lain yaitu asas dan ketentuan kedaulatan rakyat, negara berdasarkan atas hukum, kekuasaan kehakiman yang merdeka, atau asas konstitusionalisme pada umumnya.

*Kedua;* RI adalah anggota PBB, karena itu terikat untuk melaksanakan berbagai kewajiban, termasuk menjamin dan melindungi hak asasi, seperti

yang dimuat dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

*Ketiga*; UUD 1945 yang berlaku kembali tahun 1959, menggantikan UUDS '50 yang memuat dengan rinci hak asasi manusia. Melalui Pasal II Aturan Peralihan, hak-hak tersebut dapat diterapkan karena tidak bertentangan dengan asas UUD 1945.

*Keempat*; secara sosiologis hak asasi telah menjadi kebutuhan nyata baik domestik maupun internasional, sehingga tidak mungkin diabaikan, karena itu harus direspon dengan baik.

## 2. Hak Asasi Manusia Dalam Rapat-Rapat BPUPKI dan PPKI.

Rapat-rapat Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau "*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*" (bahasa Jepang), berpusat pada tiga hal. *Pertama*; menemukan dasar atau landasan negara Indonesia merdeka. Dengan menggunakan bahasa asing, Soekarno menyebut sebagai "*fiIosofische gronslag*" (Belanda) atau "*Weltanschauung*" (Jerman). Pencarian ini akhirnya menemukan Pancasila sebagai dasar negara (Ketuhanan Jang Maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan; Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia). *Kedua*; merumuskan rancangan pernyataan kemerdekaan (Mohammad Hatta, Muhammad Yamin, Subardjo, Maramis, Soekarno, Abdul Kahar, Muzakkir, Wachid Hasjim, Abikusno Tjokrosujoso, dan Haji Agus Salim) yang kemudian dikenal sebagai "Piagam Jakarta". *Ketiga*; merumuskan rancangan Undang-Undang Dasar (UUD).

Muhammad Yamin yang paling dahulu menyinggung materi muatan hak asasi manusia. Pada pidato tanggal 11 Juli 1945, secara sepintas, ketika membicarakan materi muatan UUD, Muhammad Yamin mengutarakan:

"Tiap-tiap konstitusi dari pada bangsa yang akan merdeka adalah terbentuk dari 3 bagian, yaitu bagian ketiga berisi pasal-pasal konstitusi, bagian pembuka berisi pernyataan kemerdekaan dan dasar-dasar negara dan **selanjutnya didapat keterangan hak manusia di atas dunia sebagai bangsa yang hendak merdeka.**"  
(cetak tebal: Pen)

Soekarno dalam rapat tanggal 15 Juli 1945 (melaporkan hasil kerja Perancang UUD) mengutarakan, antara lain:

“Di dalam semua Undang-Undang Dasar negara merdeka, dimasukkan apa yang kita sebut dengan bahasa asing “*les droits de l’homme et du citoyen*” atau “*the rights of the citizens*” yaitu hak kemerdekaan tiap-tiap individu, yang berhak atas kemerdekaan, berhak memiliki rumah tangga, bersidang dan berkumpul. Maka oleh karena itu, melihat Undang-Undang Dasar ini semuanya, beberapa anggota datang kepada kami dan menanyakan ... “*droits de l’homme et du citoyen*” itu tadi. Mengapa tidak dituliskan hak individu bagi orang-orang Indonesia?”

Pada bagian lain dalam uraian yang sama, Soekarno mengatakan: “...buanglah sama sekali paham individualisme itu, janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan “*rights of citizens*” sebagai yang dianjurkan oleh Republik Perancis...”.

Selanjutnya, Soekarno juga mengatakan:

“*Grondwet* yang berisi “*droit de l’homme et du citoyen*” itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang yang miskin yang hendak mati kelaparan, Maka adalah karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, faham tolong menolong, faham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya.”

Soekarno menolak memasukkan hak asasi manusia ke dalam UUD. Menurut Soekarno, hak asasi adalah cermin individualisme dan liberalisme yang tidak sejalan dengan paham negara berdasarkan kekeluargaan, paham tolong menolong, dan keadilan sosial.

Hatta mengutarakan cara pandang yang berbeda dengan Soekarno. “Memang kita harus menentang individualisme dan saya sendiri boleh dikatakan lebih dari 20 tahun berjuang menentang individualisme. Kita mendirikan negara baru atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Tetapi satu hal yang saya kuatkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam Undang-Undang Dasar yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara”.

Tentang memasukkan hukum yang disebut *droit de l’homme et*

*du citoyen*, memang tidak perlu dimasukkan... Akan tetapi kita mendirikan negara yang baru. Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat serupa negara yang kita bikin, jangan menjadi negara kekuasaan. Di sebelah itu janganlah kita memberi kekuasaan ... yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru suatu negara kekuasaan. Sebab itu ada baiknya dalam salah satu pasal, misalnya pasal mengenai warga negara, disebut juga disebelah hak yang sudah diberikan kepada misalnya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, supaya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut di sini hak untuk berkumpul dan bersidang, atau menyurat dan lain-lain.... Jadi bagaimanapun juga, kita menghargai tinggi keyakinan itu atas kemauan kita sendiri untuk menyusun negara baru, tetapi ada baiknya jaminan diberikan kepada rakyat, yaitu hak untuk merdeka berpikir. Memang ini agak sedikit berbau individualisme. Juga dalam kolektivisme ada sedikit hak anggota-anggota kolektivisme, anggota-anggota dari keluarga itu untuk mengeluarkan perasaannya untuk mengadakan, menjadikan badan kolektivisme itu dengan sebaik-baiknya. Usul saya ini tidak lain dan tidak bukan hanya menjaga supaya negara kita dirikan itu ialah negara kekuasaan.”

Uraian Mohammad Hatta di atas (sebagian dari semua pidato), menunjukkan beberapa hal: *Pertama*; benar, negara yang didirikan tidak atas dasar individualisme, melainkan atas dasar gotong royong, kebersamaan, atau kolektivisme. *Kedua*; meskipun negara yang akan didirikan adalah negara atas dasar gotong royong atau kebersamaan, tetapi tidak boleh menjelma menjadi negara kekuasaan atau negara penindas. *Ketiga*; hak-hak yang disebut “*droit de l’homme et du citoyen*”, tidak perlu dimuat dalam UUD, tetapi perlu ada jaminan beberapa hak tertentu. *Keempat*; untuk menjamin agar tidak menjadi negara kekuasaan, UUD harus memuat jaminan hak mengeluarkan pendapat, hak bersidang, hak berkumpul, hak untuk merdeka berpikir.

*Kelima*; memberikan jaminan hak mengeluarkan pendapat, hak bersidang, hak berkumpul, hak merdeka berpikir diakui mengandung individualisme tetapi akan menjadikan negara sebagai badan kolektivisme

sebaik-baiknya, supaya negara tidak menjadi negara kekuasaan atau negara penindas. Berbagai hak dan jaminan sosial merupakan bagian dari dasar gotong royong dan usaha bersama.

Bagaimana pandangan Supomo? Ketika menjelaskan isi rancangan UUD, Supomo, antara lain, mengatakan:

” ... jikalau itu kita masukkan (maksudnya, usul Mohammad Hatta), meskipun hanya hak berkumpul dan bersidang saja Undang-Undang Dasar itu mempunyai sistem dua yaitu: aturan yang mengandung sistem individualisme yang bertentangan dengan sistem Undang-Undang Dasar yang kita tetapkan, pertanyaan bagaimana halnya kalau hak seseorang untuk bersidang dilanggar Pemerintah, sebetulnya berdasar atas kecurigaan terhadap negara di luar lingkungan seseorang. Dengan lain perkataan, itu suatu pertanyaan yang individualistis”.

Lebih lanjut Supomo mengatakan:

“ ...kalau kita menghendaki sistem kekeluargaan, maka dengan tidak masuknya ketentuan itu, sudah tentu tidak berarti, bahwa orang tidak boleh berkumpul, tidak boleh bersuara, tidak boleh bersidang, sama sekali tidak”.

Meskipun Supomo menolak usul Hatta, tetapi menyetujui Rancangan Pasal 27 ayat (2) dengan alasan sesuai dengan aliran zaman. Demikian pula mengenai kebebasan beragama.

Dari pandangan Supomo dapat dicatat:

Supomo tidak menolak semua hak asasi masuk ke dalam UUD seperti Pasal 27 ayat (2) dan kebebasan beragama. Yang ditolak adalah hak yang mencerminkan paham individualisme seperti yang diusulkan Mohammad Hatta. Selain bertentangan dengan asas kekeluargaan, juga jangan sampai UUD memuat dua sistem yang bertentangan satu sama lain (kekeluargaan dan individualisme).

Keterangan-keterangan Supomo di atas, tidak terlepas dari uraian yang disampaikan tanggal 31 Mei 1945, antara lain, menyebutkan:

” ...menurut pengertian negara yang integralistik, sebagai bangsa yang teratur, sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya tidak akan ada pertentangan antara susunan *staat* dan

susunan hukum individu, tidak akan ada dualisme “*Staat und staatsfreie gesellschaft*, tidak akan membutuhkan jaminan *Grund und Freiheitsrechte* dari individu kontra *Staat*, oleh karena individu tidak lain ialah suatu bagian organik dari *Staat* yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemulyaan *Staat*, dan sebaliknya oleh karena *Staat* bukan suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang”.

Sukiman termasuk yang mendukung memuat beberapa hak rakyat: “Berkenaan dengan itu maka saya menyetujui usul untuk memasukkan beberapa hak dasar kewargaan dalam Undang-Undang Dasar negara... seperti hak bersidang, dan berkumpul, hak menulis dan beberapa hal lagi...”

Soepomo tetap menolak, tetapi dengan mengusulkan rumusan: “Hukum yang menetapkan kemerdekaan penduduk untuk bersidang dan berkumpul, untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan lain-lain diatur dengan undang-undang”. Berbeda dengan usul Hatta: “Hak rakyat untuk menyatakan perasaan dengan lisan dan tulisan, hak bersidang dan berkumpul diakui oleh negara dan ditentukan dalam undang-undang”.

Dua usul tersebut memuat perbedaan prinsipil. Hatta menghendaki dalam UUD dimuat, negara mengakui hak-hak rakyat menyatakan perasaan, bersidang dan berkumpul. Berdasarkan pengakuan atau jaminan tersebut diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Soepomo tidak menghendaki dalam UUD dimuat negara mengakui hak-hak tersebut. Biarkanlah hal-hal itu ditentukan dalam undang-undang. Rumusan Pasal 28, lebih dekat pada pandangan Soepomo dari pada Hatta. Dengan demikian, Pasal 28, seperti keinginan Supomo, hanya sebuah pernyataan, bukan pengakuan terhadap hak-hak bersidang, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Pada sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, rumusan yang sudah dihaluskan berbunyi: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, dengan makna seperti dikehendaki Soepomo (dan Soekarno). Dengan demikian sepanjang mengenai Pasal 28 dan hak asasi pada umumnya,

tidaklah benar pendapat yang mengatakan tidak ada perbedaan mendasar antara Hatta - Yamin dengan Supomo - Soekarno.

Sejarah membuktikan, di masa Orde Lama dan Orde Baru, kekhawatiran Mohammad Hatta menjadi kenyataan. Pemerintah pada dua masa tersebut sangat menonjolkan kekuasaan (negara kekuasaan) dan rakyat pada waktu dan atau tempat tertentu mengalami kesulitan melaksanakan hak berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat.

### **3. Hak Asasi Manusia Dalam UUD RI 18 Agustus 1945.**

Meskipun Soepomo - Soekarno menolak menjamin secara konstitusional hak berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat, dan UUD 1945 yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945 tidak memuat bab khusus tentang hak asasi manusia, tidak berarti UUD 1945 sama sekali tidak mengatur hak-hak yang bersifat asasi. Bahkan hak-hak yang bersifat asasi tersebut tidak hanya terbatas pada hak-hak yang lazim disebut hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*), melainkan juga hak-hak dalam bidang sosial dan ekonomi (*sociaalmensenrechten, subsistence rights*). Hak-hak yang bersifat asasi di muat dalam Bab X tentang Warga Negara, Bab XI tentang Agama, Rab XIII tentang Pendidikan dan Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial.

- a. Bab X tentang Warga Negara.
  - i. Pasal 27 ayat (1): “Segala Warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
  - ii. Pasal 27 ayat (2): Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
  - iii. Pasal 28: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Di depan telah dibahas, secara normatif Pasal 28 tidak memuat jaminan hak berapat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Pasal ini hanya pernyataan bahwa hak-hak itu akan diatur dengan undang-



undang. Namun demikian, ada kehendak pembentuk UUD untuk mengatur kemudian. Sesuai dengan pernyataan-pernyataan dalam sidang BPUPKI, memberi keyakinan bahwa hak tersebut akan dijamin walaupun hanya pada tingkat undang-undang. Berdasarkan pertimbangan yang “tersirat” (*implied*), maka Pasal 28 dimasukkan sebagai pasal yang memuat mengenai hak asasi manusia, walaupun hanya pernyataan akan diatur dengan undang-undang.

b. Bab XI tentang Agama

Pasal 29 ayat (2): “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

c. Bab XIII tentang Pendidikan

Pasal 31 ayat (1): “Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran”.

d. Bab IV tentang Kesejahteraan Sosial.

i. Pasal 33 ayat (3): “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

ii. Pasal 34: “Fakir Miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara” .

Dari ketentuan-ketentuan di atas, ada tujuh macam hak-hak yang bersifat asasi yang dimuat dalam UUD 1945 yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945. Harus diakui kehadiran secara konstitusional hak-hak yang bersifat asasi dalam UUD 1945 tidak sebanyak dan selengkap seperti yang diatur dalam Konstitusi RIS, dan UUDS ‘50. Meskipun bukan sebagai jaminan konstitusional, ketentuan yang diatur Pasal 28 merupakan hasil “desakan” Mohammad Hatta dan Muhammad Yamin yang diutarakan dalam sidang-sidang BPUPKI, sedangkan hak-hak-lain telah diterima tanpa perbedaan pendapat. Cakupannya sangat terbatas bila dibandingkan dengan ketentuan dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

*Pertama*; hak-hak yang dimuat, dapat dipandang sebagai hasil kompromi antara kelompok pendukung yang hendak mengatur hak-hak asasi dalam UUD (Mohammad Hatta dan Muhammad Yamin), dengan kelompok yang memandang hak asasi sebagai cerminan paham individualisme yang tidak sesuai dengan sistem negara kekeluargaan (Soekarno dan Soepomo).

*Kedua*; pada saat UUD 1945 disusun (dan ditetapkan) belum ada dokumen yang berisi susunan luas mengenai hak-hak asasi manusia. *Universal Declaration of Human Rights* baru dideklarasikan tanggal 10 Desember 1948. Indonesia sendiri tidak ikut menandatangani deklarasi tersebut karena belum menjadi anggota PBB. Indonesia masih berperang melawan Belanda, dan baru menjadi anggota PBB tahun 1950 (setelah perjanjian KMB). Pada saat penyusunan UUD 1945 ada beberapa acuan yang dipergunakan para penyusun UUD, seperti *Magna Carta* (Inggris), *Bill of Rights* (Inggris), UUD Amerika Serikat yang dimuat dalam Amandemen I - X yang dikenal dengan sebutan "*The First Ten Amendments*"), *Declaration of the Right of Man and Citizen (Droit de l'homme et du citoyen)* (Perancis).

#### **4. Hak Asasi UUD 18 Agustus 1945 dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR).**

Walaupun mendahului, ternyata tujuh hak yang bersifat asasi dalam UUD 1945 terdapat dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

- a. Persamaan di depan hukum (Pasal 27 ayat 1).  
Dalam UDHR diatur dalam Pasal 7: "*All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law.*"
- b. b. Persamaan kedudukan dalam pemerintahan (Pasal 27 ayat 1).  
Dalam UDHR diatur dalam Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2).  
(1) *Everyone has the right to take part in his country, directly or throughfreely chosen representatives.*  
(2) *Everyone has the right of equal access to public sen/ice in his country.*
- c. Hak atas pekerjaan yang Iayak (Pasal 27 ayat 2).  
Dalam UDHR diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2)  
(1) *Everyone has the right to work, to free choice of employment, a just a favourable conditions of work and to protection against unemployment.*  
(2) *Everyone without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.*
- d. Hak atas penghidupan yang Iayak (Pasal 27 ayat 2).

Dalam UDHR diatur dalam Pasal 23 ayat (3):

*“Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented if necessary, by other means of social protection.*

- e. Hak mengeluarkan pikiran (Pasal 28) diatur dalam UDHR, Pasal 19:  
*“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and media and regardless of frontiers”.*
- f. Hak berserikat dan berkumpul (Pasal 28) diatur dalam UDHR, Pasal 20 ayat (1);  
*“Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association”*
- g. Hak atas kebebasan memeluk dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan (Pasal 29 ayat 2) diatur dalam UDHR, Pasal 18:  
*“Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in, community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance”.*
- h. Hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat 1) diatur dalam UDHR, Pasal 26.
  - 1. Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary. and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and profesional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.
  - 2. Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect to the human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations,

racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of the peace.

3. Parents have prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.
- i. Hak atas kesejahteraan (Pasal 27 tentang hak atas penghidupan yang layak; Pasal 33 (3) tentang kemakmuran rakyat; dan Pasal 34 tentang kewajiban negara memelihara fakir miskin dan anak terlantar diatur dalam UDHR, Pasal 25:
  1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age and other lack of livelihood in circumstances beyond his control.
  2. *Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.*

Khusus mengenai hak atas jaminan sosial (*social security*) diatur juga dalam UDHR, Pasal 22:

*“Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realisation, through national effort and international cooperation and in accordance with the organisation and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.*

- j. Paham kedaulatan rakyat (Pembukaan, Pasal 1 ayat 2), paham perwakilan (Pasal 2, Pasal 19) diatur UDHR, Pasal 21 ayat (3):

*“The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be held by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures*

“.
- k. Hak atas kemajuan budaya (Pasal 32) diatur UDHR, Pasal 27 ayat (1):

*“Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the*

*community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.”*

1. Asas kekuasaan kehakiman yang merdeka (Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25) diatur UDHR, Pasal 10:

*“Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.”*

Selain hal-hal yang tergambar secara “*expressis verbis*” di atas, UUD 1945 juga memuat secara “*implied*” ketentuan-ketentuan UDHR berikut:

1. Pasal 2 tentang Larangan membatasi hak dan kebebasan atas dasar hal-hal seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, asal daerah, paham politik dan lain-lain, dan Larangan membedakan karena status politik dan lain-lain.
2. Pasal 4 tentang larangan perbudakan atau perhambaan.
3. Pasal 5 tentang larangan melakukan kekerasan, pengenaan hukuman yang tidak manusiawi.
4. Pasal 6 jaminan sebagai manusia pribadi di depan hukum.
5. Pasal 8 tentang perlindungan hak asasi manusia.
6. Pasal 9 tentang larangan menahan secara sewenang-wenang.

Berbagai ketentuan UDHR, Pasal 2, 4, 5 dan 6 di atas, secara asasi dan tersirat termasuk dalam Pasal 27 UUD 1945 tentang asas “persamaan di depan hukum” dan Penjelasan yang menyebutkan: “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”. Baik asas persamaan di depan hukum, maupun asas negara berdasarkan atas hukum, melarang membeda-bedakan orang, melarang perbudakan dan perhambaan, melarang segala bentuk kekerasan dan penghukuman yang bertentangan dengan kemanusiaan, mengakui setiap orang sebagai manusia pribadi di depan hukum, jaminan perlindungan hak asasi manusia, dan larangan menahan secara sewenang-wenang.

Kalau hal-hal yang “*implied*” di atas dipandang belum memadai dan ada asas-asas yang sama sekali tidak dimuat dalam UUD 1945, tetapi asas-asas tersebut telah diatur dalam berbagai undang-undang. Asas-asas dan ketentuan-ketentuan seperti: asas praduga tidak bersalah, larangan menangkap dan menahan secara sewenang-wenang, asas pidana hanya dapat dijatuhkan atas dasar ketentuan hukum yang telah ada (*nullum*

*delictum*), hak untuk melakukan perjalanan dan pindah tempat, hak atas kewarganegaraan, pengakuan atas hak milik dan larangan mencabut hak milik secara sewenang-wenang dan lain-lain telah diatur dalam berbagai undang-undang seperti undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman dan peradilan, undang-undang kewarganegaraan, undang-undang agraria, dan lain-lain.

Tidak kalah penting, kaitan antara asas-asas dan ketentuan-ketentuan UDHR dengan Pembukaan UUD 1945, seperti:

- a. Alinea I: “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.”
- b. Alinea IV: “Kemudian dari pada itu, untuk membentuk:
  1. Pemerintahan negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk *memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.* (cetak miring: Pen)
  2. Susunan negara Republik Indonesia berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada *Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat keblaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*” (cetak miring : Pen)

Jiwa pembukaan UUD 1945 serupa dengan jiwa Pembukaan UHDR seperti perlakuan atas kemuliaan dan hak yang sama bagi setiap orang merupakan dasar mewujudkan (dan memelihara) kemerdekaan, keadilan, dan perdamaian dunia sejajar dengan sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Hak atas kesejahteraan (jauh dari kemiskinan) tidak lain dari asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## 5. Penutup

Lukisan-lukisan di atas membuktikan bahwa berbagai pranata hak

asasi manusia telah tertera, baik secara tersurat maupun tersirat dalam UUD 1945. Kegagalan menjamin hak asasi manusia di masa lalu tidak terutama karena lukisan (deskripsi) hukum yang tidak lengkap, melainkan tidak ada kemauan yang baik dan dorongan mengkedepankan kekuasaan yang berlebihan. Hukum memang tidak pernah lengkap, dan hukum bukan sekedar bunyi tetapi makna yang mengandung sebuah misi. Sangat tepat Penjelasan UUD yang disusun Soepomo yang berbunyi: “yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidup negara, ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan”. Betapa tajam intuisi Bung Hatta mengenai kemungkinan kita menjadi negara kekuasaan. Almarhum Bung Hatta sangat mengenal ajaran Montesquieu, bahwa kekuasaan mengandung sifat keserakahan, tanpa kendali akan selalu berusaha dibesarkan tanpa batas.\*





# Pengelompokan Hak Asasi Manusia Dalam UUD 1945

*Berdasarkan Karl Falak, J. Conelly dan  
Francois Venter*

## 1. Pendahuluan

Sudah lama dikenal pendapat yang mengatakan: Konstitusi atau UUD dapat dilihat semata-mata sebagai kumpulan asas-asas, atau tepatnya asas-asas organisasi negara dan atau sebagai kaidah hukum tertinggi (*the higher law*) sistem hukum positif negara.

Sebagai asas-asas, konstitusi atau UUD berisi dasar-dasar dan petunjuk-petunjuk untuk menyusun kaidah-kaidah hukum positif di semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sebagai kaidah hukum, Konstitusi atau UUD adalah sumber hukum positif tertinggi. Semua kaidah hukum yang lain lebih rendah tingkatan dan merupakan derivasi dari Konstitusi atau UUD.

UUD Amerika Serikat (1787) adalah UUD pertama yang menegaskan sebagai "*the supreme law of the land*" (Pasal VI). UUD sebagai kaidah hukum lebih dipertegas oleh ajaran *judicial review* yang memberi wewenang kepada hakim menyatakan tidak sah semua peraturan (seperti undang-undang) dan tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan UUD (kasus *Marbury v Madison*, 1803). Dengan demikian, *judicial review* tidak hanya melahirkan kekuasaan baru badan peradilan, tetapi juga memberikan dasar bagi Konstitusi atau UUD sebagai norma hukum (norma). Selain itu, Konstitusi atau UUD sebagai kaidah hukum dikuatkan pula oleh ajaran hirarki peraturan perundang-undangan (*Stufenbau des Recht, The Hierarchy of Law*) dari Hans Kelsen (lihat *The Theory of Law and State*).

Pada saat ini, hampir semua negara menempatkan Konstitusi atau UUD sebagai *the higher law*, baik atas dasar ajaran tata urutan peraturan perundang-undangan (seperti ajaran Kelsen), maupun karena kehadiran *judicial review*, kecuali:

*Pertama*; negara yang tidak memiliki UUD seperti Kerajaan Inggris. Konstitusi tertulis di Inggris adalah undang-undang (*statute*) seperti:

Magna Carta (1215), Bill of Rights (1688), Act of Union (1702), Human Rights Act (1998), European Communities Act (1972) (Lihat, Jacqueline Martin & Chris Turner, *Constitutional and Administrative Law*).

*Kedua*; negara yang menganut asas: “undang-undang tidak dapat diganggu gugat” (*onschenbaar van de wet*). Asas ini berlaku baik pada negara-negara yang tidak memiliki UUD (seperti Inggris) maupun negara-negara yang memiliki UUD (seperti Kerajaan Belanda).

*Ketiga*; negara yang menempatkan perjanjian internasional (traktat) di atas hukum nasional, seperti negara-negara Uni Eropa.

## 2. Hak Asasi Manusia dalam UUD

Mula-mula materi muatan Konstitusi atau UUD terutama diartikan sebagai tempat mengatur susunan organisasi negara (*staatsorganisatie*) yang mencakup alat-alat perlengkapan negara, cara mengisi alat-alat perlengkapan negara, tugas dan wewenang alat perlengkapan negara, hubungan antar alat-alat perlengkapan negara. Hak asasi manusia tidak termasuk atau berada di luar Konstitusi atau UUD.

Meskipun Declaration of Independence (1776), dan Preambul UUD 1787 memuat prinsip-prinsip hak asasi, tetapi batang tubuh UUD tidak memuat hak asasi manusia, karena dianggap bukan materi muatan UUD. Sebenarnya hal tersebut telah dipersoalkan ketika menyusun UUD 1787, bahkan setelah itu menjadi salah satu pokok kritik terhadap UUD tersebut. Hak asasi manusia baru diatur dalam 10 Amandemen Pertama (The First Ten Amendments) yang dikenal juga dengan sebutan Bill of Rights Amendments (1791).

Ketentuan-ketentuan dalam UUD Perancis 1958 (dikenal juga dengan sebutan UUD Republik Kelima, atau disebut juga Konstitusi de Gaulle), tidak memuat perincian hak asasi. Preambul UUD 1958 menunjuk Declaration of Man and Citizen (Declaration Droit de l’Homme et du Citoyen, 1789), dan preambulum UUD 1946, Declaration de l’Homme et du Citoyen memuat ketentuan-ketentuan mengenai civil and political right (17 pasal). Preambul UUD 1946 lebih menekankan muatan pada *political, economic and social right (principles)*, termasuk misalnya pernyataan: “*The law guarantess to woman equal right with men in all domain*”. Di Amerika Serikat hak pilih wanita dimulai tahun 1920. Dengan demikian,

walaupun tidak ada rincian dalam pasal-pasal UUD, hak-hak asasi manusia telah terjamin melalui Declaration Droit de l'Homme et du Citoyen (1789), Preambul UUD 1946 dan Preambul UUD 1958. Selain itu, sebagai anggota Uni Eropa (semula European Economics Community (EEC), Perancis terikat pada European Convention Civil and Political Rights (1953).

Bagaimana dengan Inggris? Inggris memiliki undang-undang tentang hak asasi tahun 1998 (Human Rights Act, 1998) sebagai konsekuensi sebagai anggota Uni Eropa. Tetapi jauh sebelum itu, Inggris telah memiliki Magna Carta, 1215 dan Bill of Rights, 1688 (supra).

UUD yang dibuat setelah Perang Dunia Kedua, terutama setelah Universal Declaration of Human Rights, PBB (1948), semua memuat rincian hak asasi. Deklarasi ini makin diperkuat oleh berbagai Perjanjian Regional (Afrika, Amerika, termasuk Eropa) tentang hak asasi. Asia hingga saat ini tidak memiliki perjanjian regional tentang hak asasi. UUD Jerman (1949), UUD Jepang (1946), dan lain-lain memuat secara rinci hak asasi terutama *civil and political right*.

Bagaimana dengan Indonesia? UUD 1945 (18.8.1945) tidak memuat rincian hak asasi manusia. Pada saat itu belum ada Universal Declaration of Human Rights. Tetapi bukan ini alasan utama. Meskipun belum ada Universal Declaration of Human Rights, para anggota BPUPKI seperti Soekarno, Hatta, Yamin dan lain-lain sangat mengetahui Declaration Droit de l'Homme et du Citoyen, Bill of Rights Inggris, Declaration of Independence America dan lain-lain.

Dalam lingkungan BPUPKI ada perbedaan pandangan: “memuat atau tidak memuat hak asasi dalam UUD”. Sebagian anggota BPUPKI berpendapat (Soekarno, Supomo), tidak tepat memuat hak asasi dalam UUD. Hak asasi terutama hak-hak individual (*individual rights*) atau hak-hak sipil dan politik (*civil and political rights*) merupakan subsistem atau pengejawantahan liberalisme atau individualisme. Hal ini dianggap tidak sejalan dengan konsepsi UUD Indonesia merdeka yang akan didasarkan pada paham kekeluargaan atau gotong royong. Supomo menyebutnya: paham integralistik. Bukan kehendak individu yang menentukan, tetapi kehendak bersama atas dasar kekeluargaan atau gotong royong. Kalau dilihat dari perspektif teori-teori yang pernah berkembang di Barat, paham kekeluargaan dapat dikaitkan dengan teori organik dan teori

volente generale (*general will*) dari Rousseau. Teori organik mengajarkan negara sebagai sebuah organik yang mempunyai kehendak sendiri di luar kehendak individu. Bahkan individu diwajibkan tunduk pada kehendak negara. Ketundukan yang bersifat totaliter melalui konsep negara totaliter. Tentu bukan ini yang dimaksud negara atas dasar paham kekeluargaan. Negara berdiri dan dijalankan atas dasar kehendak bersama yang dicapai atas dasar permusyawaratan dan mufakat. Keputusan atas dasar permusyawaratan dan mufakat tidak didasarkan pada suara mayoritas. Bung Karno menyebutnya: tidak didasarkan pada stem-stemen. Inilah yang dimaksud dengan “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Pada saat ini, kerakyatan semacam ini disebut *deliberative democracy*. Dengan demikian, ada dua prinsip yang mesti tidak ada dalam paham negara kekeluargaan yaitu:

*Pertama*; dominasi individu atas dasar *individual rights*. *Kedua*; dominasi mayoritas atas dasar pemungutan suara.

Mudah diucapkan sulit dilaksanakan. Sangat sulit mempertemukan: Di satu pihak kita mengakui kebebasan, karena itu mengakui otonomi dalam diri setiap orang. Di pihak lain kita menginginkan semua keputusan atau tindakan semata-mata atas kehendak bersama. Konsep yang paling lazim dijalankan adalah di satu pihak pengakuan dan penghormatan *individual rights* di pihak lain dimungkinkan pembatasan-pembatasan atas dasar seperti *public welfare public (general) interest public order* atau *public utility* termasuk konsep *general will* dan Rousseau.

Menurut Rousseau, hukum (undang-undang) merupakan perwujudan *general will (volente generale)* dan *general will* bukan atau tidak boleh diartikan sebagai kumpulan atau kesatuan dan kehendak para individu. Menurut Rousseau, meskipun sudah menjadi rakyat negara, setiap orang tetap bebas (merdeka) seperti sebelum ada negara. Rousseau menggambarkan manusia di masa *state of nature* (sebelum bernegara) sebagai *the noble savage* yaitu mahluk yang bebas tanpa ikatan sosial dengan orang lain, tetapi penuh martabat, hidup dalam suasana damai. Setelah hidup dalam ikatan bersama (negara), meskipun tetap bebas, setiap orang harus tunduk pada *volenté generale*.

Rousseau berpendapat, demokrasi atau kedaulatan rakyat merupakan cara penyelenggaraan negara yang stabil. Tetapi ada juga yang berpendapat,

ajaran *general will* atau *volenté generale* merupakan benih totalitarisme. Pada saat kehendak umum dianggap selalu benar dan selalu mencerminkan kepentingan umum, *volenté general* menjadi pembenaran tirani mayoritas, penindasan minoritas dan absolutisme negara demi kedaulatan rakyat (lihat, Budi Hardiman, *Pemikiran-Pemikiran yang Membentuk Dunia Modern*, Erlangga, 2011). Hal serupa dapat terjadi pada paham negara kekeluargaan (gotong royong) atau paham integralistik. Permusyawaratan dan atau mufakat dapat menjadi alat totaliterisme. Kalau kritik terhadap *volenté generale* dapat memicu tirani mayoritas menindas minoritas, sistem permusyawaratan dan atau mufakat dapat juga melahirkan tirani atau kediktatoran minoritas.

Bagaimana dengan anggota BPUPKI yang menghendaki UUD Indonesia merdeka memuat hak asasi manusia (al. Hatta dan Yamin). Dalam tanggapannya (pada waktu itu), Hatta mengatakan bahwa beliau juga tidak setuju liberalisme dan individualisme. Tetapi beliau khawatir jangankan sampai negara yang didirikan menjadi negara yang menindas rakyatnya sendiri. Setidak-tidaknya, UUD harus memuat jaminan hak atas kemerdekaan berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Sejarah membuktikan, di masa tertentu perjalanan RI, kita mengalami hambatan atau pengekangan menjalankan hak asasi. Pada akhir diskursus disepakati hak atas kemerdekaan berapat, berkumpul, dan menyatakan pendapat dimuat dalam UUD (Pasal 28). Yang unik, tidak ada perdebatan memuat hak asasi seperti diatur Pasal 29, Pasal 31, Pasal 33, Pasal 34. Soekarno — Supomo tidak melihat hak-hak yang dimuat dalam Pasal 29, Pasal 31, Pasal 33 dan Pasal 34 sebagai *individual rights*, melainkan hak masyarakat. Dalam konteks sekarang, hak-hak ini yang disebut sebagai *community rights* atau *solidarity rights*.

### **3. Hak Asasi, Hak Dasar, Hak Konstitusional dan Konstitusionalisme**

Isi (substansi) hak asasi, hak dasar, dan hak konstitusional tidak berbeda. Semua mengenai hal serupa. Apakah sebutan-sebutan itu sekedar preferensi, karena itu tidak substantif. Ada yang mengatakan, sebutan hak asasi (*human rights*) hanya dimaksudkan sebagai standerd-standerd bukan dalam makna hukum. Lebih-Lebih lagi ketika hak asasi merupakan padanan dari *natural rights*, sebagai yang disebut *inalienable rights*,

merupakan pengertian-pengertian supra hukum. Sebutan *fundamental rights* atau *basic rights* (seperti dalam UUD Jerman) mengacu hak asasi sebagai aturan hukum. Disebut *constitutional rights* karena diatur dalam UUD (lihat, Francois Venter, *Supra*). Argumen ini kurang meyakinkan. Berbagai undang-undang menggunakan sebutan *human rights*, seperti Human Rights Act Inggris (*supra*).

Konstitusi RIS dan UUDS '50 menggunakan sebutan: "hak-hak dan kebebasan dasar manusia". Di Belanda dipergunakan sebutan *grondrechten* (hak-hak dasar) di samping sebutan *mensenrechten* (hak-hak asasi manusia). Tidak dapat diketahui pilihan sebutan hak kebebasan dasar manusia sebagai satu kesengajaan menghindari sebutan hak asasi, atau semata-mata terpengaruh oleh istilah *gronrechten* tersebut.

Hak asasi manusia tidak dapat dipisahkan dari paham konstitusionalisme, *cq legal constitutionalism* (di samping *political constitutionalism*). Richard Bellamy (*Political Constitutionalism*, 2007) menyatakan: *legal constitutionalism* tidak lain dari *constitutional rights* sebagai dasar bagi:

1. *The right-based judicial review*. *Judicial review* merupakan instrumen untuk melawan tirani mayoritas (undang-undang sebagai kehendak mayoritas) dan menjamin keadilan.
2. Hukum pada dasarnya dibentuk untuk menjamin dan melindungi hak. Dalam hal hukum, *cq* undang-undang tidak jelas atau multi tafsir, maka asas-asas untuk menjamin dan melindungi hak harus dijadikan acuan.
3. Hak tidak dapat dipisahkan dari demokrasi. Suatu undang-undang yang secara prosedural ditetapkan secara demokratis tetapi secara substantif melanggar hukum, merupakan suatu tindakan pembunuhan demokrasi. (lihat Richard Bellamy, *Political Constitutionalism*, 2007, hlm. 15).

#### **4. Pengelompokan Hak Asasi**

##### **Pengelompokan menurut Karl Vasak.**

Pengelompokan Karel Vasak sangat populer. Pengelompokan ini bertalian dengan substansi dan hubungan negara dengan hak asasi manusia yang dibedakan menjadi hak asasi generasi pertama, generasi kedua, dan generasi ketiga.

- a. Hak asasi manusia generasi pertama yaitu hak asasi sipil dan politik (*civil and political rights*). Hak asasi sipil dan politik lazim disebut sebagai *individual rights* karena dimaksudkan untuk menjamin dan melindungi hak-hak asasi manusia dalam kaitan dengan hak-hak individual. Hak asasi generasi pertama ini merupakan salah satu wujud paham kapitalisme. Di bidang ekonomi, kapitalisme bertolak dari ekonomi pasar (*free market ideas*). Sistem pasarlah permintaan dan penawaran secara bebas yang akan melahirkan kesejahteraan, bukan ekonomi yang serba diatur seperti mercantilisme. Istilah kapitalisme (*capitalism*) berasal dari Adam Smith (*Wealth of Nations*) yang dilawankan dengan mercantilisme. Kapitalisme dengan sistem pasar yang bersifat individualistik, dan diikuti dengan sistem milik perorangan justru menimbulkan persaingan. Dalam persaingan bebas, bukannya pemerataan kemakmuran, melainkan yang kuat makin kuat, yang lemah atau miskin makin miskin. Rousseau menganggap pranata milik perorangan justru merupakan sumber kerusakan, karena itu harus ditentang dan dihapuskan (kebalikan dari Locke yang menganggap hak milik perorangan sebagai hak asasi yang sangat penting). Konsep meniadakan sistem hak milik perorangan telah lama diperbincangkan seperti Plato sampai Karl Mark.
- b. Hak asasi manusia generasi kedua yaitu hak asasi ekonomi, sosial, dan budaya (*economic, social, and cultural rights*). Menurut paham ini, negara memikul tanggung jawab menjamin agar hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya rakyat dapat terpelihara dan berkembang. Paham ini merupakan kebalikan dari hak asasi manusia generasi pertama yang justru melarang negara atau pemerintah mencampuri hak-hak sipil dan politik warga. Pada hak asasi manusia generasi pertama berlaku prinsip "*the best government governs least*". Negara hanya berfungsi sebagai *nachtwakerstaat* untuk sekedar bertugas menegakkan hukum, menjaga dan memelihara ketertiban dan keamanan, dan mempertahankan negara terhadap agresi dari luar. Prof. Jain menggunakan sebutan *politice functions* (Prof. Jain, Supra. hlm. 1). Negara sama sekali dilarang turut serta dalam pergaulan masyarakat. Hak asasi manusia generasi kedua sebaliknya. Selain

bertanggung jawab, negara menjadi bagian dari pergaulan manusia. Hak asasi manusia generasi kedua, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari paham negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) dan paham demokrasi sosial.

- c. Hak asasi manusia generasi ketiga yaitu yang disebut *solidarity rights* atau *rights of collectivities* dalam rangka persaudaraan sesama manusia (*human brotherhood*), antara lain *the rights minorities, rights of peoples, rights of nations, rights to peace, rights of development, unspoilt environment* (lingkungan terpelihara). Bagi mereka yang tidak setuju terhadap pengelompokan generasi ketiga, mempersoalkan kemungkinan tumpang tindih dengan hak asasi generasi lain.

### **Pengelompokan menurut L. Donnelly**

(lihat *Universal Declaration of Human Rights, In Theory and Practice*, 1989).

Donnelly mengelompokkan hak asasi manusia menjadi:

- (1) *Subsisten and personal rights.*
- (2) *Legal rights.*
- (3) *Civil, social, cultural rights.*
- (4) *Economic rights.*
- (5) *Political rights.*

Donnelly berpendapat (katagori-katagori) hak-hak asasi bersifat *interdependent* dan *indivisible* (tidak dapat dipisahkan satu sama lain). Penulis ini berpendapat, membedakan antara *civil and political rights* di satu pihak dengan *economic and social rights* di pihak lain, merupakan *false dichotomy* (Venter, hlm.131).

Dikaitkan dengan pengelompokan yang diusulkan Donnelly, kita dapat mengajukan kritik yang sama. Mengapa Donnelly membedakan kelompok *civil, social, cultural rights* dengan *economic rights*, dan *political rights*, sedangkan hak-hak itu saling tergantung (*interdependent*) dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain (*indivisible*). Bukankah persoalan *rights* merupakan salah satu jenis dari *civil rights*. Begitu pula *subsisten rights* atau Iazim juga disebut *sociaalmenenrechten* (Belanda) atau hak asasi sosial merupakan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.



Bagaimana dengan *legal rights*? *Legal rights* tidak lain dari memberikan bentuk hukum (normatifisasi) semua hak-hak asasi yang semula sekedar sebagai *natural rights* atau yang oleh Richard Bellommy disebut sebagai standard-standard belaka. Connelly sendiri menulis:

*Legal rights ground (legal) claims on the political system to protect already established legal entitlements. Human rights ground (nural) claims on the political system to strengthen or add to existing legal entitlement”* (Venter, catatan kaki No.15, hlm. 130).

### **Pengelompokan menurut Francois Venter**

(lihat, F. Venter, *Constitutional Comparison*, hlm. 131 dst)

Pengelompokan Venter bertolak dari hak asasi dalam sistem hukum, khususnya yang sudah dimuat dalam UUD.

1. *Normative Rights*, seperti *human dignity, liberty, equality*. Hak-hak ini tersusun dalam berbagai dokumen sebagai dasar menafsirkan UUD.  
*Subjectively enforceable defensive rights of individual*. Hak asasi ini memberikan hak kepada pemegangnya untuk melawan setiap pelanggaran, terutama dari negara. Termasuk ke dalam kategori ini: *the rights of privacy, property, freedom of expressions, freedom of movement*.
2. Catatan: Dalam ilmu hukum, hak ini disebut hak obyektif, karena memberi wewenang mempertahankannya terhadap siapapun. Berbeda dengan hak subyektif yang hanya berlaku untuk pihak tertentu, misalnya hak atas prestasi suatu perjanjian (melawan wanprestasi).
3. *Procedural rights*. Hak-hak prosedural, sebenarnya berisi tata cara yang harus dilakukan pemerintah untuk menghindari penggunaan wewenang secara sewenang-wenang. Termasuk ke dalam kelompok ini: *due process rights — cq. procedural due process, rights to access to the court, right of arrested and detained persons*.
4. *Community oriented rights*. Hak asasi ini menyangkut hak-hak dalam ikatan atau pergaulan masyarakat, seperti *right to freedom*

*of religion, cultural and linguistic rights.* Dalam hubungan dengan negara, *community rights* menyangkut hal-hal seperti *rights to citizenship, the franchise and of public assembly.*

5. *Rights on state performance.* Hak ini menyangkut hak-hak untuk menuntut (meminta) negara melakukan atau tidak melakukan sesuatu, seperti: *the rights to access of information, rights to education, environmental rights.*

## **5. Pembatasan dan Efektifitas Pelaksanaan Hak Asasi Manusia**

Disepakati, hak asasi bukanlah hak yang absolut. Di atas telah dicatat dasar-dasar yang umumnya dipergunakan sebagai jastifikasi (pembenaran) pembatasan hak asasi manusia. Telah pula dikemukakan, beberapa dasar pembatasan seperti asas *public welfare, public order, public utility,* termasuk juga pembatasan atas dasar keadaan tertentu: perang, bencana alam, kerusuhan umum dan lain sebagainya.

Dalam *Deccration of Rights of Man and Citizens (Declaration Drroit de l'Homme et du Citoyen)*, Perancis (1789), dasar pembatasan disebutkan.

“4. Liberty consists in the power to do anything that does not injure others, accordingly, the exercise of natural rights of each man has no limits except those that secure to the other members of society the enjoyment of these same rights. These limits can be determined by law”.

”5. The law has the rights to forbid only such actions as are injurious to society. Nothing can be forbidden that is not interdicted by the law, and no one be constrained to do that which it does not order.”

Bagaimana dengan efektifitas hak asasi? Memuat hak asasi dalam UUD atau peraturan-peraturan lain, tidak serta merta menjamin hak asasi dipatuhi dan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dibutuhkan dukungan dari berbagai konsepsi lain seperti supremasi konstitusi, konstitusionalisme negara hukum (cq. prinsip legalitas) dan demokrasi. Tanpa kehadiran nyata prinsip-prinsip negara berkonstitusi, negara hukum, dan demokrasi, hak asasi manusia tidak mungkin terlaksana sebagaimana mestinya.\*





# Menghadapi Terorisme

## 1. Pembukaan

Di Denpasar, 18 Oktober 2010, dalam seminar penanganan terorisme, saya mengutarakan: “Peran Pers (Media) Menghadapi Terorisme”. Tulisan itu kemudian dimuat dalam kumpulan karangan yang dikumpulkan dan diedit Saudara Wina Armada tentang pers: “Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum”. Membaca kembali tulisan tersebut, berbagai tesis-tesis pribadi yang diutarakan pada saat itu menurut hemat saya tetap dapat dipergunakan dalam pembicaraan kita hari ini. Berdasarkan pertimbangan tersebut, sebagian besar makalah 2010, akan berulang hari ini, dengan tambahan-tambahan dan meniadakan hal-hal yang dianggap tidak perlu.

## 2. Mengenali Terorisme

Hingga saat ini belum ada pengertian terorisme yang dapat diterima di seluruh negara. International Convention For The Suppression Of Terrorist Bombing (1998) dan International Convention For The Suppression On The Financing Of Terrorism (1998) mendeskripsikan teroris (pelaku terorisme) sebagai:

1. Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum mengirimkan, menempatkan, melaksanakan, meledakkan bahan peledak atau bahan yang mematikan (*lethal device*) di tempat umum, fasilitas negara, sistem transportasi publik atau fasilitas infrastruktur dengan maksud:
  - a. Membunuh atau melukai secara serius.
  - b. Menghancurkan tempat-tempat yang disebutkan di atas yang akan menyebabkan kerugian ekonomi yang sangat besar.
2. Setiap orang yang turut serta atau mengorganisasikan atau cara-cara lain dengan maksud tersebut angka 1.
3. Teror terhadap umum, kelompok atau orang tertentu yang tidak dapat dibenarkan secara politik, filosofis, ideologis, ras, etnik, agama atau hal serupa lainnya.

Deskripsi di atas bertalian dengan pelaku (*dader*). Untuk memahami lebih komprehensif, tidaklah cukup hanya mengenali pelaku atau yang turut serta melakukan (*mede dader*). Selama ini, sadar atau tidak sadar,

senantiasa dipergunakan sebutan “terorisme” (*terrorism*). Ada unsur “isme”. Artinya perilaku atau tindakan yang dilukiskan di atas tidak sekedar suatu fakta (*feiten*) melainkan suatu cara melaksanakan atau cara mewujudkan suatu faham, suatu ajaran baik dalam makna ideologi atau filsafat (*matief, motive*). Walaupun dapat diperdebatkan: “Apakah benar semua perbuatan teror didasarkan pada isme tertentu,” tetapi harus diakui, paling tidak, isme sebagai fenomena yang ada di permukaan. Pertanyaannya: “Apakah tidak ada penyebab-penyebab (motif) non isme dalam perbuatan teror?” Karena itu, semestinya, tidaklah cukup mengenali bentuk-bentuk apalagi semata-mata memperhatikan “isme”, perbuatan pelaku, dan pelaku, melainkan secara lebih mendasar mengenali dasar-dasar, cita-cita dan sebab-sebab kehadiran tingkah laku atau ajaran yang kita sebut terorisme itu (motif). Dalam proses justisia, khususnya proses peradilan, ada ajaran atau prinsip pengajuan perkara dan putusan hakim harus semata-mata didasarkan bukti (fakta) yang didapati di persidangan. Hakim dilarang memutus berdasarkan motif. Ajaran atau prinsip ini sebagai upaya meminimalisir subyektivitas yang membuka peluang penegak hukum (hakim) berbuat sewenang-wenang dalam mengajukan dan memutus perkara. Tetapi dalam perkara pidana, hakim wajib membuat pertimbangan hal-hal yang meringankan dan memberatkan (boleh ada boleh tidak ada, tetap harus disebut). Dalam pertimbangan inilah hakim dapat memasukkan motif (apakah misalnya keikutsertaan dalam terorisme karena ideologi, karena tidak menemukan keadilan, persoalan ekonomi, dan lain-lain). Untuk keperluan paparan ini, saya mencoba menyusun beberapa karakteristik terorisme.

1. Terorisme adalah sebuah gerakan politik. Hakikat gerakan politik adalah kekuasaan. Sebagai suatu gerakan politik, terorisme dalam ujung perjalanan bertujuan memperoleh kekuasaan, menjalankan kekuasaan dan mempertahankan kekuasaan. Untuk memenangkan pemilihan umum tahun 1933, Hitler dan para pengikutnya melakukan berbagai aksi teror untuk memenangkan pemilihan umum tersebut. Demikian pula sesudah berkuasa. Suatu mala—dikenal dengan sebutan malam pisau panjang—Hitler menghabiskan semua kawan-kawannya sendiri yang dikhawatirkan akan menyainginya. Korban teror Hitler yang sangat kejam adalah menjadikan kamp konsentrasi yang menyebabkan tidak kurang dari

enam juta warga Yahudi meninggal termasuk anak-anak dan kaum perempuan. Belum termasuk jutaan lainnya yang bukan warga Yahudi. Prof. Ter Haar, guru besar Recht Hogeschool, Jakarta, juga meninggal di kamp konsentrasi. Hal yang sama dilakukan Stalin di Uni Soviet. Selama berkuasa, Stalin dengan teromya telah menyebabkan lebih dari 20 juta rakyat meninggal, termasuk kawan-kawannya sendiri. Ada fenomena lain terorisme semacam ini yaitu anti kaum intelektual. Kaum intelektual yang tidak dapat ditundukkan akan menjadi buruan penguasa. Bahkan hal semacam ini pernah terjadi di suatu sistem kekuasaan menjelang akhir abad ke-20 yang disebut abad ilmu pengetahuan.

2. Terorisme sebagai gerakan politik dapat dilandasi motif yang beraneka ragam, seperti ideologi (termasuk dasar keagamaan), atau semata-mata demi kepentingan kekuasaan yang ditanamkan seolah-olah suatu keyakinan yang benar. Ada pula kemungkinan, terorisme sebagai bentuk atau wujud anarkisme, tanpa tujuan tertentu melainkan sekedar kekacauan. Segala susunan, sistem, dan keyakinan di luar dasar yang mereka yakini, adalah salah, karena itu wajib diganti atau ditiadakan.
3. Terorisme sebagai gerakan politik dilaksanakan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk menimbulkan kekacauan atau rasa takut publik, serta untuk menghilangkan kepercayaan publik terhadap sistem dan susunan kekuasaan yang ada.
4. Gerakan terorisme dapat berlintas bangsa dan negara, bukan sekedar gerakan domestik. Hal ini tergantung pada ideologi atau kepentingan yang hendak dicapai. Menurut Konvensi-Konvensi yang disebutkan di atas, terorisme yang berlintas negara, antara lain:
  - a. organisasi atau pergerakan berlintas negara;
  - b. tindakan berlintas negara;
  - c. keuangan berlintas negara;
  - d. peralatan-peralatan berlintas negara;
  - e. dan lain-lain.
5. Pada umumnya gerakan terorisme tidak memiliki sistem pengorganisasian yang pasti sehingga sulit dikenali atau diketahui.

Kalaupun ada, organisasi disusun dalam bentuk satuan-satuan yang terpisah satu sama lain dan hanya terkait pada tingkat tertentu.

6. Terorisme adalah gerakan tertutup, sehingga sulit dikenali kecuali (sampai) saat melakukan kekerasan.
7. Selain motif ideologi atau dorongan kekuasaan atau “isme” tertentu, keikutsertaan seseorang atau sekelompok orang dalam terorisme dapat terjadi karena beberapa sebab lain, seperti: tekanan dari dalam gerakan terorisme itu sendiri (ancaman, penculikan, pembunuhan), dianggap sebagai cara mengubah nasib (keluar dari kemiskinan), kebencian yang berlebihan, atau semata-mata karena kebodohan, tidak pernah mendapat informasi yang cukup, dan lain-lain.

Mengenali motif-motif ini penting dalam rangka menentukan cara-cara pencegahan dan penindakan, seperti perbaikan sosial-ekonomi, pendekatan damai dan lain-lain. Memperhatikan berbagai motif di atas, dapat mendorong suatu kearifan, upaya pemberantasan terorisme tidak didasarkan pada kebijakan yang mengesankan stigma pada kelompok tertentu yang bersifat ideologi semata, karena cara-cara semacam ini justru menjauhkan upaya mengakhiri terorisme.

### **3. Dasar-dasar perlawanan terhadap terorisme**

Sejumlah peristiwa terorisme di Indonesia, secara hukum tidak atau belum merupakan perbuatan makar (kejahatan terhadap Presiden dan Wakil Presiden atau gerakan terbuka untuk menggulingkan pemerintah yang sah, atau merampas sebagian atau seluruh wilayah). Peristiwa-peristiwa terorisme tersebut belum juga dapat dikategorikan sebagai pemberontakan (*rebellion*) sebagai suatu bentuk *the civil war*. Secara hukum, perbuatan terorisme yang terjadi masih berada dalam lingkup keamanan dan ketertiban umum (*rust en orde, openbaar orde, national security dan public order*), sehingga secara hukum masih diperlakukan sebagai perbuatan kriminal biasa (dalam lingkup hukum pidana seperti melakukan kekerasan yang menyebabkan orang lain mati, perampokan, memiliki senjata secara melawan hukum). Di pihak lain, perbuatan-perbuatan terorisme dengan ciri-ciri yang disebutkan di atas (angka 1) sesungguhnya tidak lagi sekedar perbuatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum. Perbuatan-perbuatan terorisme merupakan bagian



dari cara mewujudkan tujuan politik dengan kekerasan dengan metode teror dan secara langsung merupakan ancaman terhadap sendi bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga dapat tergolong sebagai kejahatan terhadap negara atau terhadap pemerintah yang sah, karena:

*Pertama*; bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan universal. Kekerasan terorisme mengancam dan mengorbankan setiap subyek dan obyek yang tidak ada sangkut paut dengan sikap permusuhan mereka. Perbuatan terorisme tidak hanya mengancam keamanan, ketertiban, atau ketenteraman umum, tetapi menimbulkan ancaman keselamatan dan rasa takut setiap orang (bertentangan dengan prinsip “*freedom from fear*”).

*Kedua*; bertentangan dengan sendi dan mekanisme demokrasi. Mencapai tujuan dengan membenarkan segala cara dan kekerasan dalam satu ikatan gerakan tertutup sangat bertentangan dengan prinsip dan nilai demokrasi. Demokrasi memuat nilai-nilai, antara lain:

- a. Gerakan dijalankan secara terbuka (*openess, transparency*) sehingga dapat dikenali.
- b. Tujuan dicapai dan dijalankan dengan cara-cara demokratis yaitu menurut hukum dan damai (*peaceful*).
- c. Menghormati dan toleran terhadap perbedaan sebagai wujud *the right to dissent*, bukan mengkedepankan konflik, apalagi konflik bersenjata.
- d. Harus terbuka untuk alternatif, tidak didasarkan pada ukuran benar dan salah (*right or wrong*).
- e. Demokrasi tidak hanya sekedar substansi, tetapi juga cara. Setiap tujuan harus dicapai dengan cara-cara yang demokratis pula, antara lain, wajib tunduk pada cara yang tidak bertentangan dengan hukum, nilai-nilai umum kemanusiaan dan kesusilaan. Demokrasi dengan segala kekurangannya adalah suatu yang paling manusiawi, baik sebagai sistem sosial maupun sistem politik.

*Ketiga*; mengorbankan hak asasi. Berbagai peristiwa terorisma di Indonesia sangat nyata menunjukkan gerakan tersebut sangat jauh dari penghormatan terhadap hak asasi manusia.

*Keempat*; bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Selain menjunjung tinggi prinsip dan proses demokrasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia dan nilai-nilai kemanusiaan; negara hukum juga

menuntut setiap orang berada di bawah hukum (*subject to the law*). Perlu ditambahkan, dalam makna sosio-kultural, negara hukum juga menuntut kehadiran masyarakat yang setia pada hukum (*law abiding society*) dan yang menjadikan tatanan konstitusi sebagai bagian dari tatanan hidup bermasyarakat, dan bernegara yang oleh Justice Kirby dari Australia disebut *constitutional society*.

Menjunjung dan menjalankan prinsip-prinsip di atas adalah suatu kewajiban dan merupakan pilar-pilar berbangsa dan bernegara yang dimuat sebagai sendi-sendi konstitusi. Menjaga prinsip-prinsip tersebut sekaligus sebagai bagian tidak terpisahkan dari penjagaan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan RI.

Bagi bagian terbesar umat Islam dan siapapun yang mempelajari Islam dengan suatu objektivitas rasional, akan berpendirian bahwa prinsip-prinsip di atas merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sendi-sendi agama Islam. Perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan kemanusiaan dan sejumlah prinsip di atas adalah suatu ketersesatan, yang sekaligus bertentangan dengan akal sehat (agama adalah akal, tidak ada agama bagi yang tidak berakal) dan bertentangan dengan peradaban (lihat, Dr. Muhammad Tahir - U1-Qadri, *Fatwa Tentang Terorisme dan Bom Bunuh Diri*, Lembaga Penelitian dan Pengkajian Islam, 2014) .

#### **4. Usaha-usaha menghadapi gerakan terorisme**

Telah dikemukakan, upaya-upaya memberantas gerakan terorisme yang dijalankan di Indonesia, masih terbatas sebagai upaya menegakkan ketertiban, menjaga keamanan, dan penegakan hukum pidana (*criminal justice system*). Ada beberapa akibat dari pendekatan atau orientasi di atas, yaitu:

*Pertama*; tanggung jawab dan pelaksanaan memberantas terorisme masih semata-mata dilakukan oleh pemegang fungsi keamanan dan ketertiban, dan penegak hukum (Polri). Keikutsertaan TNI sebagai alat pertahanan semata-mata dilakukan atas permintaan kepolisian dan tetap di bawah koordinasi kepolisian. TNI yang diperbantukan lebih sebagai unsur polisionil daripada sebagai unsur pertahanan. Beberapa waktu yang lalu, kita membaca keterangan bahwa masih diperlukan suatu peraturan khusus untuk mengikutsertakan TNI memberantas terorisme. Di balik

keterangan ini sebenarnya bernuansa politik juga yaitu ada semacam kekhawatiran TNI terjun kembali ke dalam kancah politik. Sebenarnya dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, dan AU, Presiden berwenang memerintahkan TNI melakukan segala tindakan, baik di bidang pertahanan, keamanan maupun ketertiban tanpa misalnya didahului suatu peraturan khusus atau menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Bahkan menghadapi pemberontakan (*rebellion*), Presiden dapat secara langsung menggunakan TNI. Ketika sebagian besar Negara-Negara Bagian Amerika Serikat (10 dari 13 Negara bagian) menyatakan keluar dari Federasi, Presiden Lincoln langsung menggerakkan tentara federal. Setelah dua minggu, baru Presiden meminta persetujuan Kongres (UUD, Pasal I ayat 8). Presiden oleh sementara pihak dianggap melanggar UUD. Dalam peristiwa itu terkenal ucapan Lincoln yang menyatakan: UUD untuk kita dan bukan kita untuk UUD (kita boleh setuju atau tidak setuju). Tetapi juga ada suatu cerita dramatis bahkan tragis. Jenderal Lee sebagai panglima angkatan bersenjata yang diperintahkan Presiden memadamkan pemberontakan, justeru pergi memimpin perlawanan terhadap Federasi. Namun demikian, setelah usai Perang Saudara, Jenderal Lee tetap diperlakukan sebagai pahlawan dan patungnya ikut menghiasi Washington DC. Kalau Presiden Lincoln menggerakkan angkatan perang untuk memadamkan pemberontakan di dalam negeri (perang saudara), tidak demikian dengan Presiden Theodore Roosevelt dan Presiden Richard Nixon. Presiden Theodore Roosevelt, tanpa persetujuan Kongres, mengirimkan angkatan perang (tentara) menduduki Porto Rico. Presiden Richard Nixon, tanpa persetujuan Kongres, mengirim ratusan ribu bala tentara Amerika berperang di Vietnam. Praktek-praktek semacam ini, di permukaan melanggar UUD, kemudian menemukan pembenaran. Ada tiga pembenaran menggerakkan bala tentara untuk berperang tanpa didahului persetujuan Kongres yaitu:

1. Melawan intervensi militer asing ke dalam wilayah atau bagian wilayah Arnerika Serikat.
2. Melaksanakan kewajiban, akibat keikutsertaan Amerika Serikat dalam suatu perjanjian atau kesepakatan intemasional seperti tentara perdamaian PBB, kewajiban sebagai anggota NATO, atau perjanjian bilateral dengan negara tertentu. Pada saat ini kewajiban

intemasional yang memerlukan pengerahan tentara makin meluas seperti dalam rangka memerangi bajak laut, terorisme, dan lain-lain.

3. Melindungi warga negara Amerika Serikat yang ada dalam atau ancaman bahaya atau harta benda atau kepentingan-kepentingan lain, baik yang dimiliki Amerika Serikat atau warga negara Amerika Serikat. Perlindungan terhadap warga negara baik akibat “permusuhan” dengan Amerika Serikat atau kerusuhan, pemberontakan atau perang saudara yang mengancam keselamatan warga negara Amerika Serikat. Dalam praktek, berbagai pembenaran di atas acapkali sekedar “pembenaran” suatu kepentingan politik. Dimanakah dasar Presiden Amerika Serikat tanpa suatu pernyataan perang memerangi negara Irak yang berdaulat dengan tujuan menggulingkan pemerintahan Saddam Husein. Bahkan terungkap, alasan Irak memiliki senjata pemusnah masal adalah kebohongan belaka.

Ditinjau dari segi hukum dan praktek ketatanegaraan di atas, tindakan para Presiden merupakan pergeseran pertimbangan kekuasaan antara Presiden dan Kongres. Di satu pihak makin menguatkan kekuasaan Presiden (eksekutif), dan di pihak lain “melemahkan” kekuasaan Kongres (legislatif). Sesuatu yang dianggap tidak sesuai dengan makna trias politica serta sistem *checks and balances* yang mendasari sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Dalam rangka mengembalikan atau menjaga keseimbangan ini, hampir selalu terdengar Kongres yang acapkali “mengeras” menghadapi (suatu tindakan atau kebijakan) Presiden. Pengalaman pahit keterlibatan dalam perang Vietnam, Kongres menetapkan undang-undang yang membatasi “kebebasan” Presiden menggunakan atau menggerakkan tentara baik untuk perang atau untuk kepentingan lain.

*Kedua*; penerapan hukum (substantif dan prosedural) terbatas pada penggunaan ketentuan-ketentuan pidana dan acara pidana, serta ketentuan-ketentuan lain yang relevan (seperti remisi, grasi dan lain-lain) yang akan berpengaruh (bahkan sangat berpengaruh) pada upaya memberantas terorisme.

Untuk memungkinkan sistem pemidanaan lebih efektif sebagai bagian dari upaya pemberantasan terorisme, perlu dipertimbangkan tatanan

yang khusus, mulai dari sifat, pengertian dan bentuk-bentuk perbuatan teror, sistem pemidanaan dan perlakuan khusus. Sudah waktunya mempertimbangkan terorisme sebagai *special crime* atau *extra ordinary crime* yang diselesaikan dengan cara yang berbeda dengan perbuatan pidana biasa (sebagai bandingan, korupsi yang ditangani KPK diperlakukan sebagai suatu bentuk *special crime*, seperti penyimpangan dari hukum acara biasa). Tanpa berrnaksud mengecilkan makna hak-hak asasi atau hak atas keadilan para pelaku (terpidana), tetapi mengingat sifat perbuatannya yang tidak serupa dengan makna keamanan dan ketertiban yang lazim, tidaklah salah kalau diciptakan tatanan hukum yang berbeda. Suatu bentuk pembatasan-pembatasan sebelum dan sesudah menjalankan pidana dapat dipertimbangkan sebagai salah satu sarana eliminasi terorisme, atau dengan cara-cara lain. Inilah salah satu sebab, Amerika Serikat membenarkan penahanan tanpa batas waktu dan tidak diadili mereka yang diduga teroris (penahanan di Guantanamo). Dibalik itu, ada pula kesulitan membuktikan secara hukum seseorang adalah teroris. Namun juga penting-melihat terorisme sebagai gerakan politik (*supra*).

Sebagai suatu bentuk gerakan politik, tidak semestinya, terorisme semata-mata dihadapi sebagai fenomena hukum, melainkan harus dihadapi pula dengan dimensi-dimensi lain, disertai upaya melibatkan seluruh potensi yang ada (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain), termasuk potensi pers (media). Contoh-contoh penyelesaian secara damai bukan suatu hal yang asing bagi kita. Pola-pola yang ditempuh menyelesaikan pergolakan daerah, gerakan DI-TII, GAM yang memadukan antara cara-cara militer dan damai ternyata menjadi jalan yang efektif.

## **5. Dasar-dasar keikutsertaan pers (media) menghadapi terorisme**

Rubrik No. 5 dan No. 6 dikhususkan pada catatan mengenai peran pers menghadapi terorisme. *Pertama*; telah diutarakan pada pembukaan (rubrik no. 1), catatan ini berasal dari tulisan tentang pers menghadapi terorisme. *Kedua*; para pembaca tulisan yang diperbaharui ini, khususnya para hakim perlu juga mengetahui beberapa dilema yang dihadapi pers ketika memberitakan atau menyiarkan tentang terorisme, atau peristiwa lain semacam itu.

Pengertian pers (media) dalam tulisan ini adalah pers demokratis yang

memiliki kemerdekaan atau kebebasan melaksanakan tugas-tugas pers (tugas jurnalistik) yang meliputi “mencari (*investigasi*), memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi secara bebas”. Dalam perikehidupan pers yang tidak demokratis (pers dalam tatanan otoriter), tidak banyak persoalan, karena pers hanya akan memberitakan atau menyiarkan menurut persetujuan penguasa atau sekedar “mengaminkan” kehendak atau garis penguasa. Pers adalah alat penguasa bukan pranata publik.

Kemerdekaan pers (pers merdeka) sama sekali tidak dimaksudkan sebagai suatu kemerdekaan atau kebebasan tanpa batas. Pembatasan kemerdekaan atau kebebasan pers dilaksanakan atas dasar ketentuan-ketentuan hukum yang dibuat secara demokratis dalam bingkai asas-asas negara hukum, dan asas kemauan sendiri (*selfcensorship*) sebagaimana diatur Kode Etik Jurnalistik (KEJ), atau standar atau kebiasaan jurnalistik demokratis. Penyimpangan atau pelanggaran terhadap pembatasan hukum dapat menimbulkan konsekuensi hukum yang hanya dapat dilakukan dalam wujud tindakan represif. Dilarang ada hukum yang bersifat “*prior restraint*” terhadap pers. Inilah dasar meniadakan SIUPP. Kode Etik Jurnalistik membebaskan kewajiban kepada pers sebagai pers yang bertanggung jawab, berdisiplin, menjunjung tinggi moral, kebenaran dan keadilan.

UU Pers (UU No. 40 Tahun 1999), memuat berbagai peran pers nasional atau fungsi publik pers merdeka:

1. Memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui (*the right to know*). Salah satu wujud hak mengetahui adalah hak memperoleh informasi (*the rights of information*).
2. Meningkatkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan hak asasi manusia, serta menghormati kebhinekaan (menghormati keberagaman atau keanekaragaman). Demokrasi tidak dapat dilepaskan dari keberagaman. Atas dasar keberagaman itu berdiri prinsip hak atas kebebasan berpendapat (*the right to freedom of opinion*), dan hak atas perbedaan pendapat (*the right to dissent*).
3. Mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat, dan benar (*public opinion*).

4. Melakukan pengawasan, kritik, koreksi dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum.
5. Memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Berbagai peran yang mesti dijalankan pers, sejalan dengan prinsip-prinsip yang telah dikemukakan di atas yang sekaligus menjadi dasar keikutsertaan pers melawan segala bentuk terorisme. Terorisme sangat nyata bertentangan dengan asas-asas dan peran pers. Namun demikian, tidak berarti tidak ada dilema. Di satu pihak, informasi atau pemberitaan mengenai terorisme sangat penting bagi publik. Bukan saja untuk memenuhi hak publik mendapat informasi (*the right of information*). Tidak kurang penting membangun kesadaran mengenai bahaya terorisme (*educational and awareness function*) dan sebagai sarana mengajak keikutsertaan masyarakat melawan terorisme. Di pihak lain, pemberitaan yang luas mengenai terorisme, tidak saja dapat meluaskan ketakutan masyarakat, tetapi dapat menjadi sarana propaganda mengenai eksistensi terorisme atau lebih meningkatkan kewaspadaan mereka, sehingga makin sulit untuk dilacak dan diketahui secara dini. Tidak jarang, bahkan secara teratur, gerakan terorisme dengan sengaja menyampaikan rekaman atau melakukan wawancara sebagai sarana propaganda bahkan sebagai sarana menyesatkan (*misleading*) menghadapi terorisme.

Dalam dunia kriminal biasa, tidak jarang pemberitaan yang luas menimbulkan kesulitan dan bias dalam penyelidikan (*inquiry*) dan penyidikan (*investigation*), alat-alat bukti menjadi kabur yang akan sangat mempengaruhi proses peradilan pidana. Karena itu, sebelum sampai pada sidang pengadilan, terutama pada tingkat penyelidikan (*inquiry*), pada dasarnya pemberitaan tidak dibenarkan dilakukan secara terbuka apalagi menjadi pemberitaan publik. Hal ini dilakukan bukan saja untuk melindungi hak subyek yang diselidiki (*presumption of innocence*) tetapi untuk penegakan hukum, kepentingan penyelidikan itu sendiri. Pemberitaan-pemberitaan yang luas dapat memberikan kesempatan pada pelaku untuk menghilangkan jejak, menghilangkan barang bukti dan sebagainya.

Beberapa waktu yang lalu, kita membaca ada tersangka (terdakwa), memerintahkan bawahannya membakar (membuang) bukti-bukti pemalsuan. Begitu pula tersangka pemerkosaan dan pembunuhan anak dalam kardus telah membakar berbagai alat bukti termasuk tas sekolah

milik korban. Dilema lain yang dihadapi adalah, acapkali pula para penyelidik atau penyidik berkepentingan dengan pemberitaan tersebut. Secara obyektif, pemberitaan dapat digunakan sebagai sarana agar publik membantu memberikan informasi. Secara subyektif, pemberitaan dianggap sebagai sarana pengumuman mengenai prestasi penyelidik atau penyidik.

Menghadapi dilema-dilema di atas, pers harus menerapkan prinsip *selfcensorship* yaitu mempertimbangkan dengan cermat isi dan bentuk pemberitaan atau penyampaian informasi kepada publik. Pertimbangan-pertimbangan *national interest*, *national security*, *investigation interest*, *public safety* (bebas dari ketakutan) dan lain sebagainya sangat penting, lebih-lebih menyangkut terorisme. Para petugas pemberantasan terorisme juga harus dapat mempertimbangkan dengan hati-hati informasi yang sudah layak atau belum layak disampaikan kepada publik.

Dalam sejumlah aktivitas tingkat penyelidikan (penggeledahan), wartawan (pers) diikutsertakan atau ikut serta. Bahkan tidak jarang stasiun TV menyiarkan aktivitas tersebut secara langsung sebagai prestasi eksklusif. Selain tidak, atau kurang memperhatikan kepentingan penyelidikan, keikutsertaan semacam itu dapat menimbulkan persolan hukum. Para petugas seperti kepolisian (Densus 88), karena tugasnya dapat, memasuki semua tempat, melakukan *trespassing* tanpa memerlukan persetujuan atau izin pemilik atau yang berhak atas suatu obyek privasi. Tidak demikian dengan pers (wartawan). Perbuatan para wartawan memasuki wilayah privasi merupakan (dapat menjadi) pelanggaran hukum yang dapat dipidana.

Tentu saja, petugas yang berwenang dapat membatasi peliputan atau pemberitaan pers tentang terorisme. Tetapi hal itu hanya dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip kemerdekaan pers dan hak publik memperoleh informasi. Tidak kalah penting, cara-cara pembatasan harus dilakukan sesuai atau tidak bertentangan dengan asas-asas akuntabilitas keterbukaan dan asas-asas negara hukum. Kebebasan atau kemerdekaan yang sehat, apabila dilakukan atau disertai tanggung jawab (*freedom under responsibility and accountability*).

## **6. Bentuk-bentuk keikutsertaan pers (media) melawan terorisme**

- 1) Pers dan praduga tidak bersalah.



Asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) merupakan salah satu pilar dalam *criminal justice system*. Asas ini berkaitan atau sebagai wujud paham negara hukum dan hak asasi manusia. Kode Etik Jumalistik, bahkan berbagai peraturan hukum (hukum nasional dan hukum internasional), menentukan, bahkan sidang terbuka di pengadilan, melarang pemberitaan—khususnya pers—mengungkapkan identitas dan segala keterangan sehingga publik mengenali pelaku atau tersangka pelaku. Lebih buruk lagi, karena pemberitaan yang bercampur dengan opini, menimbulkan prasangka buruk terhadap tersangka yang belum tentu benar. Purbasangka ini tidak saja mengenai tersangka, tetapi sanak keluarga. Acapkali kita membaca, seorang anak tidak berani ke sekolah karena pemberitaan buruk terhadap ayah dan atau ibu yang menjadi tersangka. Lebih-lebih lagi kalau menerima ejekan dari teman-temannya. Hal-hal semacam inilah yang dimaksud *trial by the press* atau *trial by public*. Namun ada pula asas lain yang tidak kalah penting, khususnya kejahatan luar biasa (bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan, kekerasan terhadap penduduk sipil) yaitu hak publik memperoleh informasi (*the right of information*) yang telah diterima sebagai hak asasi publik. Berdasarkan hak memperoleh informasi, publik berhak mengetahui pelaku, peristiwa dan potensi bahaya atau ancaman suatu kejahatan. Karena itu seyogyanya tidak dilarang bahkan mesti diberitakan. Pemberitaan tersebut bukan hanya penting untuk mengetahui tersangka, tetapi yang sangat penting adalah potensi ancaman dari suatu perbuatan pidana, baik keamanan perorangan maupun keamanan publik. Bagaimana dengan gerakan terorisme?

*Pertama;* telah dikemukakan, terorisme adalah suatu gerakan politik yang tidak terbatas pada tujuan mengganti sistem kekuasaan, tetapi seluruh tatanan masyarakat dan dilakukan dengan kekerasan. *Kedua;* telah pula dikemukakan, kekerasan sebagai metode pelaksanaan mencapai tujuan, tidak hanya berdimensi kriminal, tetapi mencakup berbagai dimensi lain (politik, ekonomi dan sosial). *Ketiga;* menghadapi gerakan terorisme sangat memerlukan dukungan dan partisipasi masyarakat, untuk memudahkan upaya mengungkap berbagai aktivitas gerakan ini. Tidak kalah penting adalah pengetahuan publik mengenai berbagai tragedi kemanusiaan, ketentraman dan keamanan yang ditimbulkan terorisme.

Memperhatikan dimensi-dimensi di atas, pers sudah semestinya

menempatkan hak atas informasi (menyebarkan informasi) sebagai sesuatu yang lebih asasi daripada praduga tidak bersalah. Bukanlah pelanggaran hukum atau pelanggaran kode etik jurnalistik apabila memberitakan mengenai seluk beluk, tindakan terorisme dan tindakan dari aparat negara menghadapi terorisme. Pemberitaan bukan sekedar memenuhi hak informasi (hak informasi publik), tetapi yang lebih penting membangun kesadaran dan partisipasi masyarakat menghadapi segala bentuk terorisme. Walaupun demikian, pers harus memperhatikan beberapa hal:

*Pertama;* segi lain dari hak publik yang harus juga dilindungi pers, antara lain, menjauhkan publik dari berbagai bentuk berita yang dapat dikategorikan sebagai tindakan kejam, terutama dari aparat yang menjalankan tugas menghadapi terorisme. Kode Etik Jurnalistik Indonesia melarang pemberitaan yang menggambarkan atau menunjukkan sesuatu yang dapat dikategorikan sebagai tindakan kejam atau sadis.

*Kedua;* sadar atau tidak sadar, pemberitaan dapat menjadi propaganda terorisme yang akan menimbulkan simpati atau ketakutan umum. Dalam tingkat penyelidikan (*inquiry*) dan penyidikan (*investigation*), pemberitaan yang luas dapat mempersulit upaya mengungkapkan atau mendapatkan bukti-bukti terorisme.

## 2) Menahan atau mengendalikan berita

Menghadapi hal-hal di atas—meskipun di Indonesia tidak ada prosedur pengadilan untuk memerintahkan menahan berita—tetapi sangat diharapkan pers atas kemauan sendiri memilih pemberitaan dan cara pemberitaan yang sesuai dengan kaidah-kaidah jurnalistik, dan di pihak lain sebagai dukungan terhadap upaya memberantas terorisme. Pada saat suatu operasi sedang berjalan, tidaklah layak (bahkan tidak dibenarkan) pers menuntut pimpinan atau pelaksana operasi mengungkapkan segala segi operasi (mulai dari perencanaan) dengan berbagai kemungkinannya. Walaupun penayangan-penayangan jalannya peristiwa sangat perlu memenuhi hak-hak publik, tetapi jangan sampai mempengaruhi upaya menghadapi terorisme, apalagi justru memberi keuntungan bagi gerakan terorisme. Lebih-lebih tidak layak seorang wartawan mewawancarai pelaku terorisme yang dapat diduga akan memanfaatkan wawancara tersebut sebagai propaganda atau menyesatkan upaya mengungkap gerakan terorisme. Sebenarnya pembatasan semacam ini berlaku juga

untuk peristiwa-peristiwa lain. Baru-baru ini, seorang korban kecelakaan helikopter di danau toba yang sedang kesakitan diwawancarai panjang lebar oleh wartawan TV. Meskipun korban telah mengatakan masih merasa sakit (dan mestinya masih trauma), tetapi wartawan yang sedang dalam siaran langsung itu terus “memaksa” korban menjawab pertanyaan. Pasti wartawan dan stasiun TV yang bersangkutan merasa sedang melakukan prestasi yang luar biasa. Suatu tindakan yang kurang manusiawi dan bertentangan dengan prinsip-prinsip profesionalisme pers (Kode Etik Jurnalistik).

### 3) Melaksanakan investigasi jurnalistik (*Investigative journalism*).

Melalui investigasi jurnalistik, pers dapat membantu mengungkap berbagai segi gerakan terorisme (tidak mudah dan berbahaya, karena itu sangat membutuhkan kehati-hatian, keberanian, dan bekal pengetahuan yang cukup). Investigasi jurnalistik tidak hanya berguna mengetahui seluk beluk gerakan terorisme. Hasil investigasi jurnalistik dapat berguna merumuskan berbagai cara (berbagai dimensi) memecahkan atau menghadapi gerakan terorisme. Misalnya mengetahui keikutsertaan seseorang dalam gerakan terorisme semata-mata karena (untuk) jihad, atau karena motif lain yang mungkin lebih menarik atau lebih mendorong dari pada jihad.

### 4) Fungsi kritik.

Kritik adalah salah satu fungsi asasi pers untuk menjamin tegaknya nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai kebebasan, dan ikut menjaga agar tidak terjadi kesalahan. Penguasa harus senantiasa terbuka terhadap kritik untuk menghindarkan penguasa salah dalam menjalankan kekuasaan, apalagi sewenang-wenang. Fungsi kritik, harus tetap terbuka dalam pemberantasan atau menghadapi gerakan terorisme. Tindakan pemberantasan gerakan terorisme yang sangat nyata bertentangan dengan asas-asas hukum yang dihormati dan harus dijunjung tinggi, bertentangan dengan perikemanusiaan harus dapat diungkap, dikritik, dan dipersoalkan tanpa maksud menjadi pendukung gerakan terorisme, melainkan dalam upaya menjunjung tinggi hukum, kemanusiaan, dan peradaban. Namun kritik harus sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu dilakukan secara terbuka, beralasan, obyektif, faktual. Kritik bukanlah suatu wujud konflik atas dasar pertentangan kepentingan (*conflict of interest*) atau pertentangan ideologi (*conflict of*

*ideology*), melainkan sebagai wujud hak berbeda pendapat (*the right to dissent*) untuk menemukan sesuatu yang lebih baik atau lebih benar dan menyelesaikan masalah.\*

# Mengenal Tindak Pidana Contempt Of Court

*Court, if there are to serve their purpose of administering justice must have the power to secure obedience to their judgment, to prevent interference with their proceedings and to ensure a fair trial to parties who resort to them to vindicate their rights. It is the public interest in seeing these ends achieved that is served by the law relating to contempt of court.<sup>1</sup>*

## 1. Pendahuluan

Tanggal 5 Februari 2013, Dewan Pers melakukan audiensi dengan pimpinan Mahkamah Agung. Tujuan utama Dewan Pers adalah menyampaikan dorongan kepada segenap jajaran pengadilan untuk lebih mengeraskan genggamannya terhadap tindak pidana korupsi, narkoba, dan pemerkosaan. Ada pula diselipkan, memohon perhatian Mahkamah Agung mengenai beberapa perkara yang bertalian dengan pers (pidana dan pendataan). Tentu saja sebagai perwakilan kuli tinta, anggota Dewan Pers tidak akan membuang kesempatan menyampaikan berbagai konstruktif lainnya. Sekedar memohon perhatian, karena selama ini pengadilan telah menunjukkan kemauan baik dan simpati yang tinggi terhadap pers.

Pertemuan yang semula diperkirakan paling lama satu sampai satu setengah jam, ternyata berjalan hampir tiga jam. Akibatnya, sajian makan siang tidak sempat disantap karena pada hari yang sama Dewan Pers berjanji

---

Ditulis untuk memperingati 70 tahun prof. Dr. Komariah E. Sapardjaja, S.H., Hakim Agung dan Guru Besar Hukum Pidana Universitas Padjadjaran.

<sup>1</sup>O. Hood Phillips, et.al, O. Hood Philips & Jackson: Constitutional and Administrative Law, 8<sup>th</sup> ed, London: Sweet & Maxwell, 2001, hlm 442.

“Ketika sedang menjalankan tugas peradilan, pengadilan harus memiliki kekuasaan untuk menjamin kepatuhan (ketaatan) atas putusannya, mencegah segala bentuk campur tangan atas proses yang dijalankan, menjamin peradilan yang jujur (*fair*) bagi pihak-pihak menyatakan hak-hak mereka di hadapan pengadilan. Merupakan suatu kepentingan umum agar tujuan-tujuan di atas dapat tercapai. Itulah kandungan ketentuan-ketentuan hukum mengenai *contempt of court*.”

menghadap Jaksa Agung untuk melakukan finalisasi Memorandum of Understanding (MoU) antara Dewan Pers dengan Kejaksaan Agung. MoU ini ditandatangani Jaksa Agung dan Ketua Dewan Pers di hadapan Presiden di Manado tanggal 11 Februari 2013. Hari yang sangat menyenangkan dan menjadi salah satu kegembiraan menyambut Hari Pers Nasional.

Saya mencatat, masa bicara yang dipergunakan Ketua, Wakil Ketua dan beberapa Ketua Muda Mahkamah Agung lebih panjang dari masa bicara Dewan Pers. Sangat menyenangkan dan produktif. Ketua dan para pimpinan Mahkamah Agung lainnya merespons dengan sangat baik “oleh oleh” Dewan Pers. Respons tidak hanya sekedar member komentar, tetapi dengan berbagai penjelasan lengkap dan berbagai kesulitan yang dihadapi. Salah satu kesulitan yang selama ini kurang mendapat perhatian publik dan pers, ternyata berbagai ketentuan hukum yang bertalian dengan korupsi yang tidak “smooth” satu sama lain. Hal ini dikuatkan pula oleh Jaksa Agung.

Selain menyampaikan penjelasan yang sangat kooperatif, Ketua dan para pimpinan Mahkamah Agung juga menyampaikan berbagai keluhan. Acapkali pihak pengadilan merasa diperlakukan tidak adil atau tidak proporsional oleh publik dan pers. Tidak jarang terjadi, komentar publik atau pers tidak tepat dan sangat merendahkan pengadilan.

Dewan Pers sangat senang dengan keterusterangan semacam itu, tanpa menutup perbedaan pandangan. Hakikat sosial demokrasi adalah dialog. Tanpa dialog, tidak ada kesempatan menemukan kebenaran dan perbaikan.

Pada akhir audiensi, Ketua Dewan Pers menyampaikan beberapa catatan tambahan. *Pertama*; memohon agar beberapa catatan anggota Dewan Pers dapat menjadi bahan perhatian Mahkamah Agung dan pengadilan. *Kedua*; Dewan Pers mengajukan beberapa *appeal*, yaitu:

1. Mendorong pertemuan antar penegak hukum (pengadilan, kejaksaan, dan KPK) untuk mengadakan diskusi bersama menyangkut *policy* pemedanaan, tanpa membicarakan suatu kasus.
2. Agar perkara-perkara pidana yang sangat sederhana, seperti pencurian dua buah cokelat, dua kotak sabun, empat potong bambu tidak dijatuhi pidana badan. Mengajak kepolisian dan kejaksaan agar menyelesaikan perkara semacam itu tidak melalui persidangan, melainkan dengan menggunakan prinsip *restorative justice*.

Dalam kaitan ini, ternyata Mahkamah Agung telah mengeluarkan PERMA/SEMA yang menentukan perkara semacam itu hanya dikenai pidana denda.

3. Merespon keluhan, pelecehan terhadap pengadilan, disarankan agar Mahkamah Agung mempelajari atau menyoediki dan mendorong DPR membuat UU Contempt of Court.

Dalam salah satu tulisan untuk Varia Peradilan, saya pernah menyelipkan rubrik *contempt of court* dengan merujuk buku yang ditulis oleh Dr. J.N Pandey yang berjudul “Constitutional Law of India”. Bukan sebagai tulisan khusus. Catatan dari rubrik tersebut akan didapati lagi dalam tulisan ini. Namun, catatan tersebut disertai beberapa perubahan dan perbedaan guna mendapatkan gambaran yang lebih utuh mengenai *contempt of court* di beberapa Negara.

Judul atau tema tulisan ini sengaja menggunakan *contempt of court*, dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*; tidak mudah menemukan padanan dalam bahasa Indonesian yang dapat diterima semua pihak. Agak umum dipergunakan sebutan “pelecehan pengadilan”. Ada yang menggunakan sebutan “merendahkan pengadilan”. Itupun masih ada persoalan: “apakah pelecehan pengadilan atau pelecehan peradilan?” O. Hood Phillips, et., al, menyatakan sebutan “*contempt of court*” itu sendiri tidak tepat karena esensi *contempt of court* bukanlah pelecehan terhadap pengadilan (*court*) tetapi terhadap keseluruhan kekuasaan peradilan (*administration of justice*). Hakim Agung Lord Scarman juga menyatakan sebutan *contempt of court* tidak tetap, namun istilah yang lebih tetap belum ditemukan.<sup>2</sup> Apa boleh buat. Tak ada rotan, akarpun jadi.

## 2. Dasar Kehadiran Contempt of Court.

Kemungkinan dilecehkan, diremehkan, direndahkan, dihalangi menjalankan tugas, dituduh atau dituding tanpa dasar, dapat juga terjadi pada lembaga-lembaga negara yang lain (Presiden, DPR, dan lain-lain). Suatu ketika, karena begitu jengkelnya, Presiden SBY melaporkan Eggi Sujana ke polisi atas dasar penghinaan. Untung Presiden SBY kemudian

---

<sup>2</sup>Ibid

menarik laporan, karena Eggi meminta maaf. Betapa banyak komentar, tulisan mengenai DPR. Kalau diteliti mungkin ada yang dapat dikategorikan sebagai melecehkan.

Mengapa yang populer hanya *contempt of court*? Bahkan di berbagai negara, seperti Inggris<sup>3</sup> dan India<sup>4</sup> ada UU Contempt of Court. Tidak demikian dengan lembaga negara yang lain. Tidak ada UU Contempt of President, UU Contempt of Parlement, dan lain-lain.

Mengapa harus ada perlindungan khusus terhadap peradilan (kekuasaan kehakiman). Dari kutipan yang tertera di permulaan tulisan ini, dicantumkan beberapa alasan ada undang-undang atau hukum *contempt of court*. *Pertama*; untuk menjamin putusan pengadilan ditaati atau dipatuhi. *Kedua*; mencegah segala bentuk campur tangan atau intervensi terhadap proses peradilan. *Ketiga*; menjamin peradilan yang jujur (dan tidak memihak). Apakah lembaga-lembaga negara yang lain tidak memerlukan jaminan-jaminan semacam itu? Seperti ditulis Hamilton, dari tiga cabang kekuasaan negara, kekuasaan kehakiman (yudikatif) yang paling lemah. Selengkapnya Hamilton mengatakan:

*“...the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political right of the constitution; because it will be the least in a capacity to annoy or injure them. The executive not only dispenses the honors but hold the sword of the community. The legislature not only commands the purse but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse....*

*It may truly be said to have neither FORCE NOR WILL but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments.... The complete independence of the courts of justice is peculiarly essential in a limited constitution”.*<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Contempt of Court Act 1981.

<sup>4</sup>The Contempt of Courts Act 1971.

<sup>5</sup>Alexander Hamilton, et., al, *The Federalist Papers*, New York: New American Library, 1961, hml. 465-466.



Lemahnya cabang kekuasaan kehakiman ini dikarenakan tidak mempunyai alat untuk melaksanakan kekuasaannya, seperti kekuasaan untuk melaksanakan putusan. Tanpa bantuan eksekutif (jaksa sebagai eksekutor) putusan pidana tidak akan berjalan. Walaupun di Indonesia sekarang, eksekusi perkara perdata oleh dan dipimpin juru sita pengadilan, dalam kenyataan selalu membutuhkan bantuan kepolisian (eksekutif). Jaminan hukum (konstitusional maupun non-konstitusional) belum sepenuhnya melindungi kekuasaan kehakiman dari intervensi, pembangkangan atau pelecehan dari pihak lain. Undang-undang *contempt of court* yang disertai ancaman pidana merupakan instrumen efektif menjamin ketaatan terhadap kekuasaan kehakiman.

### 3. Contempt of Court Ssebagai “A Necessary Evil”.

“The necessary evil” adalah sesuatu yang buruk atau sesuatu yang sebaiknya tidak ada, tetapi diperlukan (dibutuhkan). Tetapi tidak juga sebagai buah simalakama yang mengharuskan tidak memihak salah satu demi keselamatan semua.

Mengapa dan terhadap apa sehingga *contempt of court* dikatakan sebagai “*the necessary evil*”. Jendral Gomez mengatakan:

“The law of contempt of court is a necessary evil. It is required to ensure that the mechanism of adjudicating disputes and everything connected with it not deflected or interfered with. Rules must be enforced to protect status, authority, realibility and integrity of the adjudication process and everything of the adjudication process and everything connected with it. It is the public interest that these mechanisms should exist and therefore there must be exist offences for any breach of the rules to support the adjudication of disputes, the right to a fair trial and the right to privacy. The sanctions by way of imprisonment or fines, serve a deterrent. There is another public interest that is of paramount importance to any democratic society – the freedom of speech and expression. It is only by allowing the freedom of expression of views, idea and opinions, however, much the state of individual may disapprove, will there be growth and

development in every area of life. It so fundamental that Voltaire said: I disapprove of what you say but I will defend to the death your rights to say it”.<sup>6</sup>

Dari kutipan yang panjang tersebut, didapati esensi yang menjadi dasar menyatakan *contempt of court* sebagai *the necessary evil*. Di satu pihak, ketentuan *contempt of court* diperlukan untuk menjamin kedudukan, wewenang, kepercayaan dan integritas pengadilan dalam proses peradilan (memeriksa, mengadili dengan proses peradilan. Jaminan itu sekaligus merupakan kepentingan umum (kepentingan publik) untuk menindak setiap pelanggaran sebagai dukungan atas proses peradilan, menjamin hak publik atas peradilan yang *fair*, dan melindungi privasi. Di pihak lain, ada pula kepentingan publik yang tidak dapat diabaikan dalam setiap masyarakat yang demokratis, yaitu hak atas kebebasan berbicara dan berekspresi. Apa hubungan hak atas kebebasan berbicara dan berekspresi dengan *contempt of court*?

Manifestasi *contempt of court* adalah ucapan, tulisan, gambar, atau ekspresi lain yang dapat dikategorikan sebagai *contempt of court*. Dengan perkataan lain, *contempt of court* merupakan pembatasan terhadap hak atas kebebasan berbicara, menyatakan pendapat dan berekspresi.

Bagaimana membatasi benturan antara keperluan menegakkan ketentuan *contempt of court* dengan hak atas kebebasan berbicara, kebebasan berpendapat dan berekspresi? Penyusun kategori perbuatan-perbuatan dan tata cara penegakkan *contempt of court* harus dilakukan secara spesifik dan hati-hati. Seperti di tulis Gomez, tujuan utama ketentuan *contempt of court* adalah sebagai *deterrent* (mencegah dengan menakut nakuti karena diancam pidana).

Di lain pihak, harus pula diterima, hak atas kebebasan berbicara, berpendapat atau berekspresi, bukanlah tidak terbatas atau bersifat absolut.

“And that all men may be restrained from invading others rights, and doing hurt to one another, and the law of nature be observed, which

---

<sup>6</sup>Jerald Gomez, “*Contempt of Court – Freedom of Expression and the Rights of the Accused*”, *Malayan Law Journal*, Vol 3, 2002, hml. 1-2.

willeth the peace and preservation off all Mankind”.<sup>7</sup>

(Semua orang dapat dikekang tidak melanggar hak-hak orang lain dan tidak mencederai satu sama lain, dan hukum alamiah harus di taati demi perdamaian dan melindungi segenap umat manusia.)

Sekedar meluaskan pandangan, Montesquie menulis:

“It is true that in democracies the people seem to act as they please; but political liberty does not consist in an unlimited freedom. In government, that is, in societies directed by laws, liberty can consist only in the power of doing what we ought to will and in not being constraint to do what we ought not to will.”

(Benar dalam demokrasi, rakyat mungkin tampak dapat berbuat menurut atau sesuai dengan kata hatinya. Tetapi kebebasan politik tidak berisi kemerdekaan tanpa batas. Dalam pemerintahan, suatu masyarakat yang diatur (diperintah) oleh hukum, kebebasan hanya merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu yang diinginkan dan tidak dihalangi untuk melakukan apa yang tidak ingin dilakukan).

Harus selalu dilekatkan dalam benak kita mengenai perbedaan antara kemerdekaan (*independency*) dengan kebebasan. Kebebasan (*liberty*) adalah hak untuk melakukan segala sesuatu yang dibenarkan hukum, dan apabila seseorang dapat melakukan hal-hal yang dilarang hukum, dan apabila seseorang dapat melakukan hal-hal yang dilarang hukum, tidak akan lagi memiliki kebebasan karena semua warga yang lain akan memiliki hak yang sama. Kebebasan seseorang di batasi orang lain.

Dari catatan-catatan di atas, baik ditinjau dari kepentingan umum, terutama pencari keadilan, atau atas dasar pembenaran pembatasan berbicara, berpendapat dan berekspresi, maka segala bentuk perbuatan yang akan menyimpangi atau mempengaruhi jalannya peradilan yang adil, benar, jujur, dan tidak berpihak, harus dicegah atau ditindak. *Contempt of court* merupakan instrumen untuk mencapai tujuan tersebut.

#### **4. Civil Contempt of Court dan Criminal Contempt of Court.**

Sekedar sebagai ilustrasi, saya sengaja mengambil Inggris sebagai

---

<sup>7</sup> Peter Laslett (ed), Locke “Two Treatises of Government”, Cambridge University Press, 2002, hlm 271

contoh karena *contempt of court* di negara ini sudah berakar lama dalam *Common Law*. Baru kemudian diatur dalam undang-undang, dan undang-undang yang berlaku saat ini adalah *contempt of court act 1981*. Ketentuan yang mengatur *contempt of court* didapati juga di negara-negara lain, misalnya Amerika Serikat, India, Pakistan, dan lain-lain.

*Common Law* (Inggris) membedakan antara *civil contempt of court* dan *criminal contempt of court*. Perbedaan ini tidak bertalian dengan jenis sanksi. Baik *civil contempt of court* maupun *criminal contempt of court* sama-sama diancam dengan hukuman pidana (badan atau denda). Perbedaan hanya pada jenis perbuatan. Ada jenis perbuatan yang digolongkan sebagai *civil contempt of court*, dan ada perbuatan yang digolongkan sebagai *criminal contempt of court*. Dalam hukum Skotlandia (meskipun sebagai bagian dari United Kingdom) tidak dibedakan antara *civil contempt of court* dan *criminal contempt of court*.<sup>8</sup> Demikian pula di Amerika Serikat, tidak dibedakan antara *civil contempt of court* dan *criminal contempt of court*. Undang-undang *contempt of court* Pakistan (terakhir 2012) juga tidak membedakan *civil contempt of court* dan *criminal contempt of court*. India yang tampaknya mengikuti Inggris, membedakan antara *civil contempt of court* dan *criminal contempt of court*. Seandainya suatu ketika Indonesia memiliki undang-undang serupa, tidak perlu dibedakan antara *civil contempt of court* dan *criminal contempt of court*. Yang perlu diatur adalah perbuatan-perbuatan yang dapat digolongkan sebagai *contempt of court*. Kalau dibedakan, hanya mengenai ancaman pidana (sanksi). Mungkin ada yang diancam pidana badan (tetapi sebagai pidana ringan).

Namun ada hal yang perlu diperhatikan. Selain berhadapan dengan hak atas kebebasan berbicara, berpendapat atau berekspresi, *contempt of court* di permukaan (*on the surface*) akan menampakkan

---

<sup>8</sup> United Kingdom (UK) terdiri dari Inggris (England), Skotlandia, dan Irlandia Utara. Dalam bahasa Indonesia, sebutan Inggris adalah United Kingdom atau Inggris Raya. Meskipun disebut United Kingdom (seolah-olah serupa dengan sebutan United States atau Amerika Serikat), tetapi Inggris Raya adalah Negara kesatuan (unitary states). Pada suatu ketika (1603), Raja Inggris dan Raja Skotlandia ada di suatu tangan. Suatu bentuk uni personal, sedangkan urusan kenegaraan lainnya tetap terpisah (masing-masing berdaulat wilayahnya). Pada tahun 1707 baru terbentuk United Kingdom Of Great Britain. Sistem hukum Skotlandia lebih dekat pada sistem hukum Kontinental, bukan *Anglo Saxon*. Suatu ketika Raja Belanda (karena hubungan perkawinan) juga merupakan Raja Skotlandia yang berpengaruh pada sistem hukum Skotlandia.

hakim mengadili perkaranya sendiri (*a judge for his own case*). Seperti di katakan John Locke “*That it is unreasonable for Men to be judges in their own Cases, that Self-love will make Men partial to themselves and their Friends*”.<sup>9</sup> Larangan menjadi hakim bagi perkara sendiri merupakan salah satu asas negara hukum. Hakim yang mempunyai hubungan dengan suatu perkara yang sedang diperiksa wajib mendiskualifikasi dirinya atau didiskualifikasi dari perkara atau perkara-perkara tersebut. Dalam kaitan inilah, hukum acara, seperti yang dimuat dalam undang-undang Mahkamah Agung, melarang hakim (seperti Hakim Agung) memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu dengan alasan konflik kepentingan (*conflict of interest*). Apabila terbukti ada hubungan antara perkara dengan hakim yang bersangkutan, putusan tersebut adalah batal demi hukum, dan perkara harus diperiksa oleh hakim atau majelis hakim yang berbeda. Konflik kepentingan tidak semata-mata karena hubungan darah atau hubungan perkawinan (semenda), tetapi juga karena hubungan kerja, hubungan perniagaan, dan lain-lain.

Suatu ketika, seorang hakim menjual seluruh sahamnya di suatu perusahaan sebelum menjadi hakim untuk perkara yang bertalian dengan perusahaan tersebut. Konflik kepentingan bersifat formal terlepas dari salah atau benar, tepat atau tidak tepat suatu putusan. Suatu ketika Majelis Hakim Mahkamah Agung RI menyatakan batal dan mengadili kembali (sendiri) putusan Majelis yang dipimpin Ketua Mahkamah Agung terdahulu dengan alasan konflik kepentingan. Perkara yang diputus majelis yang dipimpin Ketua Mahkamah Agung tersebut adalah perkara yang bertalian erat dengan suatu ketetapan administrasi tersebut. Secara substantif, putusan Majelis terdahulu sudah tepat dan benar. Alasan menyatakan batal, semata-mata karena konflik kepentingan, bukan menyangkut substansi putusan. Karena itu, Majelis baru yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung yang baru, pada dasarnya hanya mengambil alih dengan mengadili sendiri putusan lama.

---

<sup>9</sup>Peter Laslett, op., cit, hlm 275.

“Tidaklah masuk akal orang-orang menjadi hakim untuk perkaranya sendiri. Rasa cinta terhadap diri sendiri akan membuat orang-orang tersebut berpihak pada diri mereka sendiri dan kawan-kawannya”.

## 5. Contempt of Court Sebagai Penjaga Proses Peradilan.

Pada saat ini, sebutan kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif (*judiciary*) agak berbeda dengan makna yang dimaksud Montesquieu. Menurut Montesquieu, kekuasaan kehakiman (*judiciary*): “*punishes, criminals, or determines the disputes that arise between individuals*”.

Pengertian Montesquieu hanya terbatas pada kekuasaan kehakiman sebagai “*administration of justice*” atau kekuasaan mengadili. Itupun tidak lengkap karena tidak mencakup kemungkinan sengketa antara warga dengan administrasi negara, baik dalam perkara keperdataan atau perkara administrasi negara (tata usaha negara). Contoh lain adalah *judicial review*, yang sama sekali di luar definisi Montesquieu. Bahkan, dari dahulu hingga sekarang, banyak pendapat yang mengatakan bahwa *judicial review* tidak murni sebagai persoalan hukum, melainkan mengandung muatan politik. Pengadilan dalam *judicial review* berada dalam ranah politicking.

Pada saat ini, kekuasaan kehakiman atau lazim juga disebut badan peradilan, tidak hanya melakukan fungsi memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Sejak 2004, di Indonesia dikenal sebutan peradilan satu atap (*one roof system*). Pengadilan dan Mahkamah Agung yang mengelola kekuasaan kehakiman meliputi baik manajemen dan fungsi peradilan maupun manajemen dan proses *non-peradilan* (anggaran, kepegawaian organisasi, dan lain-lain). Fungsi peradilan itu sendiri meliputi berbagai hal. Selain proses peradilan (*proceedings judicial*), fungsi peradilan meliputi juga administrasi kepaniteraan, administrasi perkara, dan lain sebagainya.

Memperhatikan makna kekuasaan kehakiman yang meluas (*extended*), timbul pertanyaan “dimanakah letak *contempt of court* dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman?” untuk menemukan jawaban, saya akan mengutip secara *extenso* berbagai pandangan atau pendapat dan ketentuan undang-undang.

### a. O. Hood Phillips, et., al.

*“The law relating to contempt of court covers a variety of very different situations, from the disgruntled litigant who throws a tomato at a judge to the publication of an article on a matter of public interest by a newspaper before litigation on some aspect of*

*that matters have ever begun*".<sup>10</sup>

b. Jerald Gomez

*"Contempt of court is that broad offence that incorporates all breaches of the rules that must be followed to ensure that these mechanisms, properly called the administration of justice are not in anyway interfered with or jeopardized"*.<sup>11</sup>

c. UU Contempt of Court Pakistan

*"Whoever disobeys or disregards any order, direction or process of a court, which he is legally bound to obey or commits a willful breach of valid undertaking given to the court or does anything which is intended to or tends to bring the authority of a court or the administration of law into disrespect or disrepute, or to interfere with or obstruct or interrupt the process of law or the due course of any judicial proceedings, or to lower the authority of a court or scandalize a judge in relation to his office, or to disturb the order or decorum of a court is sued to commit contempt of court"*.<sup>12</sup>

Dari pendapat dan ketentuan undang-undang yang dikutip di atas

---

<sup>10</sup>O. Hood Phillips, et.,al, loc., cit.

"Ketentuan-ketentuan mengenai perbuatan *contempt of court* mencakup bermacam macam situasi yang sangat luas, mulai dari perbuatan penggugat yang melempar tomat kepada hakim (yang sedang bersidang), sampai pada artikel dalam surat kabar mengenai sesuatu kepentingan umum sebelum ada gugatan mengenai beberapa aspek dari kepentingan umum tersebut dimulai".

<sup>11</sup>JeraldGomez, op., cit, hlm 2.

*Contempt of court* merupakan suatu bentuk pelanggaran yang luas, yaitu segala bentuk pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang harus ditaati untuk menjamin mekanisme penyelenggaraan peradilan tidak dicampuri atau dibahayakan.

<sup>12</sup> Art. 3 of the *Contempt of Court Act 2012*.

Setiap orang yang tidak mentaati atau mengabaikan perintah, petunjuk atau proses peradilan, sedangkan yang bersangkutan secara hukum terikat wajib mematuhi atau (apabila) yang bersangkutan dengan sengaja melanggar suatu tanggung jawab yang diberikan kepada pengadilan, atau segala sesuatu tindakan yang bertujuan atau mengandung maksud agar (kekuasaan) pengadilan atau penegakan hukum tidak dihormati atau terganggu kehormatannya atau mencampuri atau menghalangi atau menyela suatu proses hukum atau proses peradilan atau merendahkan kekuasaan pengadilan, atau meremehkan hakim yang sedang menyelesaikan perkara atau mengganggu perintah atau berbuat tidak layak di pengadilan. Segala hal tersebut termasuk perbuatan *contempt of court*.

membenarkan betapa luas cakupan *contempt of court*. Secara hukum, cakupan yang begitu luas dapat menimbulkan masalah-masalah. *Pertama*; seperti telah dikemukakan, *contempt of court* berhadapan dengan hak atas kebebasan berbicara, berpendapat, dan berekspresi sebagai hak asas yang wajib di jamin dan dilindungi. *Kedua*; *contempt of court* dapat melanggar asas negara hukum. Di bidang perundang-undangan, negara hukum memang mengajarkan agar rumusan kaidah hukum harus bersifat umum (*general*) dan terbuka (*open*), tetapi harus jelas (*clear*).<sup>13</sup> Rumusan yang terlalu umum, terlalu luas, terlalu terbuka, dapat menjadi tidak jelas dan multi interpretasi (*interpretable*) yang akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang dalam penerapan atau penegakan hukum. Dalam kaitan ini Sellick dan Reynolds mengatakan:

“Laws should be exhibit particular characteristics and meet minimum standards in term of the way they are expressed and administered”.<sup>14</sup>

Dengan demikian, *contempt of court* sebagai *a necessary evil* tidak hanya merupakan persoalan yang berhadapan dengan *freedom of speech and expression* sebagaimana disebutkan oleh Gomez di atas. Tidak kalah penting, persoalan-persoalan yang dapat mengundang diskresi yang terlalu lebar dan kemungkinan tindakan sewenang-wenang dalam penerapan atau penegakkan *contempt of court* (diluar *freedom of speech* dan *freedom of expression*).

## 6. Jenis-jenis Perbuatan Pidana *Contempt of Court*

Telah dikemukakan (supra) mengenai *criminal contempt of court* dan *civil contempt of court*. Dalam *Black's Law Dictionary, Civil Contempt of Court* di lukiskan sebagai:

“*Quasi contempts which consist in the failure to do something which the party is ordered by the court to do for the benefit or advantage of another party to the proceeding before the court.*” *A civil contempt is not an offence against the dignity of the court, but against the party in whose behalf the mandate of the court was issued, and a fine*

---

<sup>13</sup>Joanne Sellick with Jane Reynolds, *Constitutional and Administrative Law*, London: Hodder Education, 2009, hlm 26.

<sup>14</sup>*Ibid.*



*is imposed for this indemnity”*

(*Civil contempts* merupakan *quasi contempt* karena salah satu pihak tidak menjalankan perintah pengadilan demi kepentingan pihak lain dalam suatu proses di depan pengadilan. *Civil contempt* bukanlah suatu pelanggaran terhadap martabat pengadilan, melainkan terhadap pihak berdasarkan suatu mandat yang telah ditetapkan pengadilan. *Civil contempt* diancam hukum denda atas kerugian tersebut.)

Sedangkan *criminal contempt of court* dilukiskan sebagai:

*“Are acts done in disrespect of the court or its process or which obstruct the administration of justice or tend to bring the court into disrespect. Criminal contempts are offences or injuries offered to the court, and a fine or imprisonment is imposed upon the contemnor for the purpose of punishment”*

(*Criminal contempts* adalah tindakan tidak menghormati pengadilan atau tidak menghormati proses, atau menghalangi (mengganggu) kekuasaan kehakiman dengan maksud tidak menghormati pengadilan. Pelanggar dihukum denda atau penjara dengan maksud sebagai hukuman).

Memperhatikan pengertian dalam UU Pakistan yang tidak membedakan antara *civil* dan *criminal contempts* (supra), perbuatan pidana *contempts of court* mencakup:

- a. Tidak mematuhi atau mengabaikan perintah, petunjuk atau suatu proses di pengadilan;
- b. Dengan sengaja melanggar tanggung jawab yang sah suatu pengadilan;
- c. Melakukan sesuatu dengan maksud atau mengandung maksud tidak menghormati wewenang pengadilan atau suatu penegakkan hukum;
- d. Melakukan campur tangan atau menghalangi atau mengganggu proses hukum atau proses peradilan;
- e. Merendahkan kekuasaan pengadilan;
- f. Meremehkan hakim yang sedang memeriksa perkara (sedang bersidang); atau
- g. Mengganggu ketertiban atau berbuat tidak layak di pengadilan.

Ketentuan-ketentuan di atas masih sangat terbuka sehingga dapat menimbulkan berbagai interpretasi, sedangkan suatu kaidah yang berisi

ancaman pidana harus disertai rincian perbuatan yang jelas dan konkrit.

Bagaimana rincian perbuatan pidana *contempt of court* dalam UU *Contempt of Court* Inggris dan India?

Telah dikemukakan, Inggris dan India membedakan antara *civil contempt of court* dan *criminal contempt of court*. Di Inggris, *contempt of court* diatur oleh *Contempt of Court Act* 1981, sedangkan di India oleh *Contempt of court Act* 1971.

#### a. Civil Contempt of Court

##### a. Inggris.

*Civil contempt of court* terjadi apabila pihak atau pihak-pihak:

“Failure to conform with the order of a superior court” (tidak menjalankan perintah pengadilan yang lebih tinggi). Lebih lanjut dalam buku Philip S. James didapat keterangan mengenai *civil contempt* sebagai berikut:

“A civil judge may commit to prison any person who disobeys his orders, as by refusing to obey an injunction. The disobedient person may also be fined or the judge may order sequestration of assets”.<sup>15</sup>

(Hakim dalam perkara perdata dapat memenjarakan setiap orang yang mengabaikan perintahnya, seperti menolak *mematuhi injunction*. Pembangkang dapat juga didenda atau hakim memerintahkan penyitaan asset yang bersangkutan).

##### b. India

Pasal 2 angka 2 huruf b, UU *Contempt of Court* 1971 menyebutkan: “*Civil contempt court means willful disobedience to any judgment, decree, direction, order, order, writ or other process of a court or willful breach of a court or willful breach of an undertaking given to the*

---

<sup>15</sup>Philip S. James, *Introduction to English Law*, Butterworths, 1989, hlm 161.

*court*”.

Berdasarkan ketentuan di atas, ada dua jenis *civil contempt of court*, yaitu:

- a. Dengan sengaja tidak mematuhi putusan, penetapan, petunjuk, perintah atau proses lain yang dikeluarkan pengadilan;
- b. Dengan sengaja melanggar suatu tanggung jawab yang diberikan pengadilan.

## **b. Criminal Contempt of Court**

### **1. Inggris**

Criminal contempt of court meliputi:

- a. *Scandalizing the court* (meremehkan pengadilan), yang meliputi “ucapan-ucapan atau tingkah laku kasar (menghina), meragukan imparialitas pengadilan atau melemparkan tuduhan tanpa dasar telah terjadi malapraktik atau penyelewengan di pengadilan, termasuk pula apabila dimuat dalam media (*news media*).
- b. *Interference with the justice as continuing process* (intervensi terhadap suatu peradilan sebagai satu kesatuan proses berkelanjutan). Demi keadilan dan menjaga kepercayaan publik, dilarang mengungkapkan proses peradilan sebagai kesatuan yang berkelanjutan.

Pelanggaran ini mencakup:

1. Mengungkapkan atau berusaha mendapatkan rincian proses yang ditetapkan berdasarkan undang-undang atau penetapan majelis sebagai suatu proses yang tertutup atau tidak terbuka untuk umum. Misalnya, mengungkapkan atau berusaha mendapatkan rincian rapat-rapat juri (yang tertutup). Dalam hukum acara Indonesia, permusyawaratan majelis untuk mengambil keputusan adalah tertutup dan rahasia;
2. Mempublikasikan nama-nama korban yang harus dirahasiakan, yang dapat mengakibatkan korban-

korban lain eggan melapor. Hukum acara inggris tidak mengenal sistem anonim.

- c. *Contempt in the face of court* (pelanggaran dalam ruang sidang pengadilan), yang meliputi:
  1. Melakukan interupsi di sidang pengadilan atau membuat sidang pengadilan menjadi bahan tertawaan;
  2. Menyerang, mengancam, mencaci, atau mengganggu (misalnya berteriak-teriak atau menyanyi dalam sidang yang sedang berjalan);
  3. Penolakan wartawan menyebut sumber berita. Pelanggaran-pelanggaran di atas tidak harus di ruang sidang, asal memiliki kaitan erat dengan perkara yang sedang diperiksa, seperti mengancam saksi di luar ruang sidang, meletakkan selang di atap pengadilan untuk mengalirkan gas ke ruang siding.
  4. Pengambilan foto persidangan, merekam persidangan, kecuali dengan izin hakim.
- d. (d) *Deliberate interference with particular proceedings* (dengan sengaja mencampuri bagian-bagian tertentu pemeriksaan perkara) dengan maksud mempengaruhi putusan, seperti percobaan menyuap hakim, mengintimidasi hakim atau saksi.
- e. (e) *Unintentional interference by prejudicial publication* (campur tangan yang tidak disengaja yang dilakukan dengan cara mempublikasikan sesuatu sebelum proses yudisial dijalankan), yang menimbulkan resiko substansial atau persangkaan terhadap suatu proses peradilan.

## 2. India

Criminal contempt of court di India meliputi:

- a. *Scandalizes or tend to scandalize, lowers or tend to lower the authority of any court* (meremehkan atau bermaksud meremehkan, merendahkan atau maksud merendahkan kekuasaan pengadilan).
- b. *Prejudice or interference, or tend to interfere with due course of any judicial proceeding* (purbasangka atau

mencampuri setiap proses pengadilan.  
*Interferes or tends to interfere with, or obstruct, or tend to obstruct the administration of justice in any orther manner* (segala bentuk mencampuri atau bermaksud mencampuri atau menghalangi atau bermaksud menghalangi penyelenggaraan pengadilan).

## 7. Pers dan *Contempt of Court*

Seadainya sekarang atau suatu ketika Indonesia memiliki UU *Contempt of court*, pers atau media akan menjadi pihak yang paling potensial diadili karena melakukan tindak pidana *contempt of court*. Di Inggris berdasarkan *Common Law* dan UU *Contempt of Court*, pers atau media dilarang mengambil gambar atau menyiarkan sidang pengadilan. Begitu pula di Amerika Serikat. Kondisi berbeda jumpai di Indonesia. Sidang pengadilan, hampir tiap hari diliput oleh media terutama radio dan TV. Begitu pula diskusi publik seperti acara mingguan TVOne. Kalau hal itu terjadi di Inggris, banyak segmen yang melanggar UU *Contempt of Court*.

Negara Indonesia dapat membatasi tingkah laku pers atau media dengan ancaman *contempt of court* atau membiarkan keadaan seperti sekarang ini. Atas dasar kemerdekaan pers, kebebasan berekspresi tidak semestinya ada pembatasan, sekalipun penggunaan hak itu menyakiti pihak lain. Paling-paling bagi yang merasa dirugikan atau disakiti tinggal membatah atau menggunakan hak jawab. Di sini berlaku ungkapan Voltaire yang mengatakan "*I disapprove what you say, but I will defend to the death your right to say it*".<sup>16</sup> Persoalannya, dalam *contempt of court* tidak sekedar mencederai orang lain, tetapi dapat menggoyahkan kepercayaan umum terhadap pengadilan dan peradilan. Apakah dapat dibenarkan pengadilan diremehkan oleh media? Oleh sebab itu, bagi negara-negara yang memiliki undang-undang *contempt of court*, media atau pers merupakan subyek yang dapat melakukan tindak pidana *contempt of court*.

Tidak ada hukum tanpa pengecualian (*no law without escape clause*). Ada berbagai hal yang melunakkan, bahkan menghilangkan sifat melanggar hukum (*wederrechtelijk*) pidana *contempt of court*. Dalam UU *Contempt of Court* India didapati ketentuan yang meniadakan sifat

---

<sup>16</sup>Jerald Gomez Ioc., cit.

melanggar hukum pidana *contempt of court*, yaitu:

- a. *Innocent publication and its distribution* (pemberitahuan dan distribusi tanpa mengetahui perbuatan melanggar).
- b. *Fair and accurate report of judicial presiding officers of subordinate court* (laporan yang disampaikan secara jujur atau *fair* dan akurat atas jalannya proses persidangan).
- c. *Fair criticism of judicial act* (kritik yang jujur atau *fair* atas suatu tindakan badan atau dalam peradilan).
- d. *Complaint made in good faith against presiding officers of subordinate court (below High court)* (keluhan yang disampaikan dengan itikad baik terhadap hakim yang memimpin sidang di pengadilan yang lebih rendah (di bawah High Court).
- e. *Publications of fair and accurate report of judicial proceeding before a court sitting in camera* (publikasi yang dilakukan secara jujur atau *fair* dan akurat mengenai proses persidangan yang dilakukan di ruang hakim atau tempat lain di luar gedung pengadilan).

Dalam UU Contempt of Court Pakistan 2012 yang meniadakan sifat melanggar hukum pidana *contempt of court* (yang dapat berkaitan dengan pers), antara lain:

- a. Mengomentari secara *fair* mengenai pelaksanaan yang bersifat umum atas pekerjaan pengadilan dan dilakukan dengan itikad baik demi kepentingan umum dengan menggunakan bahasa yang baik.
- b. Mengomentari putusan pengadilan (setelah penundaan proses persidangan) yang dilakukan dengan itikad baik dan menggunakan bahasa yang baik.
- c. Mempublikasikan secara *fair* dan sangat akurat mengenai semua proses peradilan.
- d. Mempublikasikan sesuatu hal yang dapat berakibat menjadi *contempt of court* karena alasan publikasinya, selama penundaan proses peradilan, yang dilakukan oleh seseorang yang tidak memiliki dasar atau alasan yang layak untuk percaya bahwa proses peradilan ditunda pada saat publikasi mengenai sesuatu hal tersebut dilakukan.
- e. Mendistribusikan suatu publikasi yang mengandung suatu hal yang dapat menyebabkan terjadinya *contempt of court*, yang

dilakukan oleh orang yang tidak memiliki dasar yang layak untuk mempercayai isi publikasi tersebut.

- f. Mengeluarkan pernyataan yang benar dengan itikad baik mengenai tingkah laku hakim diluar (tidak berkaitan) dengan fungsi yudisialnya.

## 8. Prospek Pembentukan UU Contempt of Court di Indonesia.

Pada bagian pembukaan telah dicatat keluhan pimpinan Mahkamah Agung yang merasa berbagai pendapat atau komentar acapkali tidak faktual dan tidak akurat. Acapkali pula dirasakan sebagai mencampuri atau campur tangan terhadap proses peradilan. Ada pula yang dapat dikategorikan sebagai pelecehan. Perbuatan-perbuatan tersebut tidak hanya dari pengamat individual, tetapi juga dari institusi negara yang menempatkan dirinya bukan hanya sebagai pengawas pengadilan (*court*), tetapi mengawasi juga peradilan (*administration of justice*). Komisi Yudisial merasa berwenang memberi penilaian suatu putusan majelis hakim. Apabila para komisioner berpendapat putusan itu memuat berbagai kekurangan, akan dilanjutkan dengan pengusulan dijatuhkannya sanksi. Bagi negara-negara yang memiliki UU Contempt of Court, perbuatan semacam itu merupakan *contempt of court* yang diancam pidana. Demikian pula pers.

Dalam kode etik pers didapati ketentuan, antara lain “Wartawan Indonesia tidak menyebutkan dan menyiarkan identitas korban kejahatan susila dan tidak menyebutkan identitas anak yang menjadi pelaku kejahatan”. Dalam proses peradilan, khusus untuk anak, sidang-sidang wajib dilakukan secara tertutup, kecuali pada saat mengucapkan putusan. Walaupun putusan wajib diucapkan dalam sidang terbuka, berdasarkan Kode Etik Jurnalistik, pers tetap dilarang menyebut identitas korban kejahatan susila dan anak-anak pelaku kejahatan. Kode Etik Jurnalistik merupakan kaidah khusus (bagi pers), karena itu tetap berlaku walaupun dibuka peluang oleh undang-undang.

Anjuran agar seorang tersangka (terdakwa) menjadi *justice collaborator* dengan imbalan meringankan pidana juga menimbulkan persoalan. Bahkan, pernah terjadi sejumlah komentator dan pers menyalahkan putusan hakim yang dianggap tidak mempertimbangkan tersangka (terdakwa) sebagai *justice collaborator*. Bagi negara-negara yang memiliki UU Contempt of

Court, komentar-komentar semacam itu merupakan bentuk “*interference or tends to interfere to the authority of court*” atau dapat dimasukkan sebagai “*scandalizing to judges or court*”.

Dalam sejarah pemidanaan, dimana saja, belum pernah terjadi seorang terpidana dikutip begitu banyak dan terus menerus diberitakan atau disiarkan, kecuali terpidana Nazarudin. Sadar atau tidak sadar, pers berusaha mempengaruhi hakim agar keterangan atau kesaksian Nazarudin seolah-olah sebagai “*golden proof*” yang wajib dipergunakan. Kalau tidak, majelis halim dianggap kurang tanggap terhadap pemberantasan korupsi.

Untuk kasus-kasus kecil, seperti pencurian dua buah apel, satu bungkus sabun, penebangan empat batang bambu, dengan dalih “rasa keadilan”, hakim menjadi sasaran pelecehan atau diremehkan. Memang putusan mempidana kasus-kasus kecil di atas dapat dipersoalkan. Bukan dari sudut kaidah hukum (mereka terbukti melanggar hukum), tetapi misalnya dari tujuan hukum. Bukan dari sudut rasa keadilan, karena korban pencurian – walaupun hanya dua buah apel – juga berhak atas keadilan dan perlindungan hukum atas harta miliknya. Patut pula ditambahkan, kasus sederhana itu sebagai proses hukum (*legal proceeding*), bermula dari polisi dan jaksa. Semestinya di pintu hulu inilah awal peringatan. Bukan hanya di ujung pada saat putusan.

Memang seperti berkali-kali saya tulis, ejekan, pelecehan, peremehan terhadap hakim, terhadap dunia peradilan, bukan tanpa dasar. Berbagai tingkah laku hakim sangat mengecewakan. Merasa sangat jengkel dan tidak berdaya, seorang advokat terkenal di tanah air ini menyatakan tidak percaya lagi kepada pengadilan. Lantas kemana? Sudah tidak percaya, tidak pula ada pilihan.

Di balik itu, baik sebagai entitas politik maupun sosial, bangsa Indonesia telah memiliki sistem yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim. Pilihan ini hingga saat ini merupakan sub sistem peradaban politik dan sosial yang manusiawi. Karena itu merupakan suatu tanggung jawab dan kewajiban untuk melindungi dan menjamin kemerdekaan, kebebasan dan kehormatan kekuasaan kehakiman dan para hakim.

Berdasarkan kenyataan dan pertimbangan yang dikemukakan di atas, meskipun seperti dikatakan Gomez sebagai “*a necessary evil*”, perlu



dipertimbangkan pembentukan UU Contempt of Court. Pembentukan tersebut harus dilakukan secara berhati-hati agar tidak mencederai: *Pertama*; hak atas kebebasan berbicara, berpendapat dan hak atas kebebasan berekspresi, termasuk kemerdekaan pers. *Kedua*; hak untuk melakukan kontrol dan kritik sebagai perwujudan dari demokrasi yang bertanggung jawab. *Ketiga*; hak untuk membela kepentingan dan perlindungan hukum dari kelalaian dan penyalahgunaan kebebasan hakim yang menyimpang dari asas kehati-hatian (*carefulness*), tidak berpihak (*impartiality*), dan jujur (*fairness*).\*

## DAFTAR BACAAN

Gomez, Jerald, “*Contempt of Court – Freedom of Expression and the Rights of Accused*”, *Malayan Law Journal*, Vol 3, 2002.

Hamilton, Alexander, et., al, *The Federalist Papers*, New York, New American Library, 1961.

James, Philip S, *Introduction to English Law*, Butterworths, 1989.

Laslett, Peter (ed), Locke “*Two Treatises of Government*”, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, New York, Hafner Press, 1949.

Phillips, O. Hood, et, al, O. Hood Piliips & Jackson: *Constitutional and Administrative Law*, 8<sup>th</sup> ed, London, Sweet & Maxwell, 2001.





# PERS, HUKUM, *dan* HAK ASASI MANUSIA

Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L adalah Anggota Dewan Pers dari unsur tokoh masyarakat. Terpilih sebagai Ketua Dewan Pers selama dua periode, 2010-2013 dan 2013-2016. Sebelumnya, Ia sangat dikenal sebagai Ketua Mahkamah Agung dari tahun 2001 hingga 2008. Sebelumnya menjabat Direktur Perundang-undangan Departemen Kehakiman (1990-1995), Dirjen Hukum dan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman (1995-1998), Ia Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung. Alumnus Master of Comparative Law, Southern Methodist University Law School Dallas, Texas, AS dan Meraih gelar Doktor Hukum Tata Negara di Unpad (1990). Pernah menjadi Anggota DPRD Kotamadya Bandung, Anggota Komisi Ombudsman Nasional, dan Rektor Universitas Islam (Unisba) Bandung. Sejak 1987 menjadi penulis dan editor puluhan buku tentang hukum dan ketatanegaraan. Mendapat penghargaan “Distinguished Alumni Award” dari Southern Methodist University Dedman School Of Law, Texas, USA.

