

**BAHAN AJAR**

**KOMUNIKASI POLITIK**

**OLEH :**

**SAID LESTALUHU, S.SOS, M.SI**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN**

**AMBON**

**2017**

## DAFTAR ISI

BAB I	
Pendahuluan .....	1
BAB II	
Komunikasi Politik, Konsep & Definisi .....	9
A. Komunikasi .....	10
B. Politik .....	21
C. Komunikasi Politik .....	26
BAB III	
A. Negara .....	37
B. Demokrasi .....	50
C. Kebebasan Pers sebagai Pilar Demokrasi .....	62
BAB IV	
Media dan Politik .....	91
A. Beberapa Teori Komunikasi .....	91
B. Hubungan Media dengan Politisi & Pemerintah .....	98
C. Media dan Privacy .....	109
D. Konsekuensi Hukum hubungan antara Media dengan Politik .....	112
BAB V	
Pendapat Umum dan Polling .....	115
A. Pengertian Pendapat Umum .....	116
B. Pendapat Umum dan Pengambilan Keputusan .....	119
C. Pendapat Umum dan Kebijakan Publik .....	120
D. Manfaat Mempelajari Pendapat Umum .....	121
E. Pembentukan Pendapat Umum .....	122
F. Tipe Pendapat Umum .....	128
G. Sifat Pendapat Umum .....	128
H. Prinsip Pendapat Umum .....	130
I. Mengukur Pendapat Umum Melalui Jajak Pendapat (Polling) .....	131
J. Pendapat Umum, Jajak Pendapat & Demokrasi .....	138
K. Media Massa dan Pendapat Umum .....	143
L. Quick Count dan Exit Pool .....	145
BAB VI	
Partai Politik dan Pemilu .....	151
A. Pengertian Partai Politik .....	151
B. Syarat Pembentukan, Tujuan & Fungsi Partai Politik .....	153
C. Keanggotaan Partai Politik .....	157
D. Sistem Kepartaian .....	159
E. Aktifitas Partai .....	169
F. Kepartaian dan Pemilu di Indonesia .....	170
G. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden .....	183
H. Pemilihan Kepala Daerah .....	187
I. Koalisi Partai .....	193
J. Calon Independen .....	195

<b>BAB VII</b>	
Kampanye Untuk Pemasaran Politik – 1 .....	197
A. Pemasaran Politik .....	197
B. Tim Sukses Pemasaran Politik .....	200
C. Kampanye .....	203
D. Propaganda .....	238
E. Perang Urat Saraf .....	243
F. Tema dan Isi Kampanye .....	244
G. Iklan Politik .....	247
H. Kampanye Hitam (Black Campaign) .....	261
I. Humor Politik .....	262
J. Politisi, Artis dan selebritis .....	263
<b>BAB VIII</b>	
Kampanye Untuk Pemasaran Politik – 2 .....	267
A. Pemilihan Media Komunikasi .....	267
B. Produksi Media .....	285
C. Penyebarluasan Media Komunikasi .....	288
D. Pengaruh .....	290
E. Dana Kampanye .....	304
F. Jadwal Kampanye .....	310
G. Personil Kampanye .....	313
H. Evaluasi .....	314
I. Audit Komunikasi .....	314
J. Etika Politik dan Kampanye .....	315
<b>BAB IX</b>	
Komunikasi Politik Global .....	321
A. Komunikasi Politik dan Hubungan Internasional .....	321
B. Perang Dingin dan Negara Adidaya .....	322
C. Komunikasi Politik Pasca Perang Dingin .....	324
D. Komunikasi Politik dan Globalisasi .....	330
E. Isu-isu Baru Komunikasi Politik Global .....	345
<b>BAB X</b>	
Riset dan Karir Dalam Komunikasi Politik .....	359
A. Riset Komunikasi Politik .....	359
B. Karir Dalam Bidang komunikasi Politik .....	364
Daftar Pustaka .....	366

## BAB I

### PENDAHULUAN

Duapuluh tahun yang lalu dalam suatu kesempatan melakukan perjalanan ke luar negeri, seorang sahabat orang asing bertanya kepada saya, bagaimana sih bentuk demokrasi Indonesia itu. Sebagai seorang yang pernah belajar di fakultas ilmu sosial dan ilmu politik, saya berusaha menjelaskan bahwa demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang menggunakan sistem perwakilan. Dalam sistem ini Majelis Permusyawaratan Rakyat (*House of Representative*) merupakan lembaga tertinggi negara yang mengemban kedaulatan rakyat. Anggota-anggotanya dipilih dalam satu paket yang ditentukan oleh pimpinan partai politik menurut nomor urut lewat pemilihan umum. Para anggota MPR yang terpilih akan memilih presiden dan wakil presiden setiap 5 tahun. Begitulah mekanisme demokrasi yang kami lakukan selama ini. Lantas orang asing itu mengatakan pada saya "*the democracy of your country is not full democracy*". Saya tidak mengerti apa yang dia maksudkan full demokrasi, sebab pemilu yang kami lakukan di Indonesia selama pemerintahan presiden kedua Jenderal (Purnawirana) Suharto rasanya cukup membanggakan pada masa itu, ada partai, ada kampanye sampai menimbulkan gesekan antara pengikut partai itu sendiri. Kenapa belum bisa diakui sebagai full demokrasi.

Tahun 2004, pelaksanaan pemilu untuk memilih anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia, sistemnya tidak lagi seperti pemilu yang dilaksanakan pada masa-masa pemerintahan Suharto, tetapi rakyat sudah memilih langsung presiden dan wakil presidennya seperti halnya yang dilakukan Amerika Serikat yang selama ini dikenal sebagai kampiun demokrasi. Inikah yang disebut full demokrasi ?

Untuk menunjukkan dirinya sebagai negara demokrasi, Indonesia telah melaksanakan 8 kali pemilu sejak merdeka. Dari hasil pemilu, Indonesia telah mencoba mempraktekkan berbagai macam bentuk demokrasi, mulai dari demokrasi kuasi parlementer (1945-1949), demokrasi liberal (1950-1959), demokrasi terpimpin (1959-1965), demokrasi Pancasila (1968 – 1997), sampai pada pelaksanaan reformasi demokrasi (1998 sampai sekarang). Karena itu membicarakan komunikasi politik di Indonesia tidak bisa dilepaskan dengan perjalanan sejarah sistem politik Indonesia sendiri, mulai dari masa proklamasi hingga sekarang.

Seperti halnya dengan negara-negara lain yang mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi, Indonesia secara jelas menyatakan dalam Pembukaan (*Preamble*) UUD 1945, bahwa :

" ... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...".

Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi. Ini menjadi keharusan suatu negara yang ingin diakui keberadaannya oleh negara lain harus mencantumkan prinsip-prinsip demokrasi dalam undang-undang dasarnya, sekalipun dalam prakteknya seringkali tidak demikian. Bagi Indonesia, sejak dwitunggal Sukarno - Hatta memproklamkan kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 sampai diperlakukannya sistem pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 27 Desember 1949, Indonesia telah menganut sistem

pemerintahan yang berfluktuasi antara demokrasi presidensial dan demokrasi parlementer. Bahkan pada awal berdirinya, pemerintah kolonial Belanda yang ingin menjajah kembali mencap Indonesia sebagai negara yang tidak menganut prinsip-prinsip demokrasi, karena adanya pernyataan presiden Sukarno dan Ketua Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) bahwa dalam masa peralihan sebelum ada DPR, maka kekuasaan ada ditangan presiden. Tetapi hal itu terbantahkan dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 yang menyatakan bahwa sebelum terbentuknya DPR maka kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Priode 1950 sampai Juli 1959, merupakan masa pemerintahan dimana sistem politik Indonesia menganut demokrasi liberal, tetapi oleh Nugroho Notosusanto disebutkan bahwa demokrasi liberal sudah dimulai ketika berlaku Undang Undang Dasar RIS 27 Desember 1949. Pemberlakuan UUD Sementara dan pengakuan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki agenda pokok, yakni melaksanakan Pemilihan Umum pada 1953, namun dalam kenyataannya baru bisa dilaksanakan pada 1955 di tengah maraknya pemberontakan dan gangguan keamanan diberbagai daerah. Pemilu 1955 yang diikuti oleh 37.785.299 penduduk Indonesia dengan 28 partai politik, menghasilkan Partai Nasional Indonesia (PNI) keluar sebagai pemenang dengan 8.434.653 suara (57 kursi), disusul Masyumi 7.903.886 suara (57 kursi), NU 6.955.141 suara (45 kursi) dan PKI 6.176.914 suara (39 kursi). Selebihnya adalah partai-partai yang hanya memperoleh suara 1 juta kebawah. Dari perolehan suara yang diraih partai-partai politik peserta pemilu, tercermin ketatnya persaingan antara kelompok *Nasionalis – Islam* dengan kelompok *Komunis*. Karena itu sejak dilantik oleh Presiden Sukarno pada 10 Nopember 1956, Konstituante dalam sidang-sidangnya belum bisa menghasilkan UUD karena tidak dapat mencapai kesepakatan tentang dasar negara. Dua kelompok besar kembali berhadapan masing-masing mengusulkan Islam dan Pancasila sebagai dasar negara. Kompromi politik saat itu sangat sulit dicapai karena konfigurasi partai politik sama-sama tidak ada yang memenuhi suara mayoritas dalam konstituante. (Mahfud MD, 2006).

Sementara perdebatan dalam konstituante berlangsung panas, situasi politik dan pemerintahan dalam kondisi tidak stabil. Kabinet yang dibentuk silih berganti jatuh bangun. Tercatat tujuh kali terjadi pergantian kabinet dalam kurun waktu 1950-1959. Tokoh-tokoh partai yang memimpin kabinet dari Masyumi, misalnya Kabinet Natsir hanya bisa bertahan enam setengah bulan, Kabinet Burhanudin Harahap tujuh bulan, Kabinet Sukiman sepuluh bulan, sementara dari tokoh-tokoh PNI yang memimpin kabinet demikian juga halnya. Kabinet Wilopo hanya bisa bertahan lebih satu tahun, Kabinet Ali Sastroamidjojo I dua tahun dan Kabinet Ali Sastroamidjojo II sebelas setengah bulan.

Krisis politik yang menyebabkan jatuh banggunya kabinet telah menimbulkan rasa tidak puas di kalangan pemerintahan Indonesia, ditambah dengan mundurnya Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden 1956, sementara pemberontakan bermunculan di berbagai daerah yang sesungguhnya juga tidak lepas dari pertentangan aliran politik masing-masing partai. Meletusnya pemberontakan DI/TII misalnya di Jawa Barat, Aceh, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Selatan, serta upaya pembunuhan Presiden Sukarno dalam peristiwa Cikini berasal dari friksi yang menginginkan terbentuknya Negara Islam Indonesia. Demikian pula pecahnya pemberontakan PRRI/Permesta pada Februari 1958 yang didalangi oleh tokoh-tokoh daerah dan militer setempat terutama di wilayah Sumatra bagian Tengah dan Sulawesi Utara sebagai bentuk ketidakpuasan atas kebijakan pemerintah pusat yang tidak memberi perhatian terhadap pembangunan daerah.

Mengingat kondisi negara dalam keadaan bahaya, terutama dalam bentuk acaman teritorial dan ideologi, maka Presiden Sukarno mengeluarkan dekrit pada 5 Juli 1959

yang menyatakan (1) pembubaran konstituante, (2) penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUD 1950, (3) pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara. Pemberlakuan Dekrit 5 Juli oleh para pengamat dinilai sebagai intervensi ekstra parlementer dari Presiden yang tidak memiliki kesahihan menurut UUD 1950. Bahkan ada yang menilai sebagai tindakan inkonstitusional yang bisa disamakan dengan sebuah gerakan kup. Tetapi menurut Wiryono Prodjodikoro tindakan presiden memperlakukan dekrit itu memiliki landasan hukum yakni adanya konvensi tentang *staatsnoordrecht* yang menyebutkan bahwa "dalam keadaan tertentu" presiden dapat mengambil tindakan-tindakan diluar ketentuan hukum tata negara yang berlaku atas dasar penyelamatan negara yang terancam dari keutuhan nasionalnya. Meski cukup banyak kritik dan komentar yang muncul sehubungan dengan diberlakukannya Dekrit 5 Juli 1959 itu, namun dalam prakteknya dekrit ini pada akhirnya diterima dan dianggap final sebagai dasar berlakunya UUD 1945, dan menjadi titik tolak munculnya demokrasi baru yang disebut *demokrasi terpimpin*.

Jika disimak tujuan awal pemberlakuan Dekrit 5 Juli yakni kembali kepada UUD 1945, yakni mengembalikan nafas dan filosofi Pancasila sebagai dasar kenegaraan, dengan kata lain demokrasi yang tadinya berjalan secara bebas (liberal) yang parlementer kurang mampu menghasilkan sistem pemerintahan yang stabil sesuai dengan cita-cita kemerdekaan, karena itu kedepan demokrasi harus diarahkan dan dipimpin oleh suatu Dewan Nasional yang tangguh dan kuat. Sayangnya dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan presiden Sukarno melakukan beberapa tindakan inkonstitusional yang justru bertentangan dengan UUD 1945, dengan mengangkat Wakil Perdana Menteri (Waperdam) III Khaerul Saleh sebagai ketua MPRS yang semestinya dipilih oleh para anggota MPRS sendiri. Sebagai balas jasa atas penunjukannya itu, Khaerul Saleh selaku ketua menggiring para anggota MPRS memberi kekuasaan penuh kepada Sukarno untuk diangkat menjadi presiden seumur hidup. Sebuah pelanggaran besar yang jelas-jelas bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam kondisi demikian, Partai Komunis Indonesia (PKI) mulai bermain dalam pemerintahan setelah saingannya Masyumi, Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan beberapa partai kecil lainnya dibekukan sebelumnya. Militer dengan friksi Angkatan Darat yang sejak awal tidak senang melihat pertentangan pimpinan partai politik dan ketidak berhasilannya melahirkan produk-produk ketatanegaraan, ditambah dengan munculnya berbagai gerakan militer di daerah, mulai masuk dalam pemerintahan melalui penerapan dwifungsi, bahwa militer selain menjadi kekuatan dalam pertahanan dan keamanan, juga memiliki fungsi sebagai kekuatan sosial politik dalam menjaga kestabilan pemerintahan dalam suatu negara. Menurut teori, campur tangan militer dalam pemerintahan suatu negara biasanya berlaku jika terjadi (1) kekacauan ekonomi dalam suatu negara, (2) korupsi merajalela, (3) pertentangan pimpinan partai politik, dan (4) kebijakan yang diambil pemerintahan sipil merugikan posisi militer.

Meskipun konsepsi dwifungsi ABRI yang dicetuskan oleh Jenderal Abdul Haris Nasution tadinya hanya untuk sementara sampai terwujudnya suatu sistem pemerintahan yang stabil, tetapi karena melihat ada kekuatan komunis dalam pemerintahan yang cukup kuat dan dekat dengan presiden, sehingga antara dua kekuatan ini saling menjegal. Perseteruan itu mencapai titik puncak dengan pecahnya Gerakan 30 September 1965 (Gestapu) oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) dengan melancarkan aksi tuduhan, adanya Dewan Jenderal yang akan mengambil alih kekuasaan negara dari tangan presiden.

Peristiwa 30 September yang pada akhirnya mendudukkan Mayor Jenderal Suharto sebagai pimpinan tertinggi yang berkuasa, oleh beberapa analis asing dinilai sebagai gerakan kup militer. Anggapan yang sama juga pernah muncul dalam suatu diskusi para perwira Seskoad, Letnan Kolonel Roy dari Thailand mengatakan militer

Indonesia pun pernah melakukan kudeta takkala Suharto menggulingkan Sukarno (Republika, 3 Oktober 2006). Masalah ini masih terus menjadi bahan perdebatan antara para pengamat militer asing dengan para pelaku sejarah yang berusaha menangkis tuduhan tersebut. Para pelaku sejarah melihat kejadian ini sebagai suatu kejadian yang sifatnya *by accident* (secara kebetulan). Sebab militer Indonesia pada waktu itu tidak dalam posisi *under one command*, karena Kepala Staf Angkatan Udara Oemar Dhani dinyatakan terlibat dan ditahan, bahkan dalam tubuh Angkatan Darat terjadi kekosongan pimpinan sebab ada tujuh jenderal dari kesatuan ini terbunuh, yakni Menteri Panglima Angkatan Darat Jenderal Achmad Yani dan para deputinya. Satu-satunya alasan yang kuat adalah keterlibatan Partai Komunis Indonesia (PKI) dalam peristiwa ini, yakni PKI berhasil mengadu domba antara kelompok militer terutama pasukan Cakrabirawa yang bertugas mengawal Presiden, Angkatan Udara dan para perwira dalam kesatuan Angkatan Darat. Sayangnya dalam tubuh Angkatan Darat sendiri muncul intrik di kalangan petinggi militer yang dikemudian hari diketahui sifatnya sangat personal dan rivalitas.

Dengan naiknya Suharto pada posisi tertinggi dalam pemerintahan Indonesia setelah jatuhnya orde lama, maka ia mulai mencoba mempraktekkan sistem pemerintahan demokrasi Indonesia yang presidential. Para menteri yang diangkat untuk membantu pemerintahannya diambil dari kalangan militer, teknokrat (akademisi dan profesional), dan sedikit sekali dari partai politik. Dalam hal pemberian peran kepada militer Suharto menunjukkan perbedaan dengan Sukarno. Dalam pemerintahan Sukarno, militer berhadapan dengan PKI dalam posisi memperkuat diri masing-masing dalam pemerintahan. Militer berusaha memerankan dwifungsinya sesuai dengan tuntutan Dekrit 5 Juli dengan menekan partai-partai politik agar tetap menjaga keutuhan negara yang telah diperjuangkan melalui revolusi fisik. Faktor ini pula yang menyebabkan Sukarno kurang senang pada Jenderal AH. Nasution yang dipandang sebagai konseptor dwi-fungsi ABRI. Sebaliknya dalam pemerintahan orde baru Suharto memainkan peranan dalam menggunakan militer dengan mengawinkan antara teknokrat dalam mengisi kekurangan masing-masing. Militer memiliki disiplin yang tinggi tapi tidak memiliki kapasitas untuk memimpin departemen-departemen teknis yang m e m e r l u k a n keahlian khusus, misalnya Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertanian, Departemen Keuangan, dan lain-lain.

Kebijakan Suharto terbaca pada penempatan menteri-menteri yang berasal dari kalangan militer dan teknokrat pada posisi strategis dan departemen teknis, sementara menteri-menteri dari kalangan partai politik ditempatkan pada posisi pelengkap, misalnya K.H. Idham Khalik (NU) sebagai Menteri Koordinator bidang Kesra dan MS. Mintaredja SH (Parmusi) sebagai Menteri Sosial. Dari gambaran ini Suharto ingin memberi kesan bahwa pemerintahannya memberi tekanan pada pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) ketimbang pembangunan politik, sementara presiden pertama Ir. Sukarno menekankan pada aspek pembangunan bangsa (*nation building*). Suharto, dalam masa jabatan pertama dan kedua, bahkan sampai ketiga ia masih menunjukkan ketegarannya sebagai pemimpin yang bisa melaksanakan tuntutan pembangunan ekonomi dengan baik, tetapi ketika memasuki Pelita IV orang mulai mempertanyakan kelanjutannya, kenapa mesti menjadi presiden secara terus menerus. Suatu hal yang t i d a k l u m r a h d i l a k u k a n o l e h negara-negara yang menganut paham demokrasi.

Dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak tegas membatasi masa jabatan presiden untuk kesekian kalinya, Suharto mencoba menglegitimasi diri dengan melakukan Pemilu 1971, 1976, 1981, 1986, 1991 dan 1997 dengan kemenangan mutlak oleh GOLKAR. Kemenangan mutlak yang diperoleh

Golkar dalam setiap pemi lebih 90%, sehingga para pengamat asing menilai pemilu Indonesia sebagai pemilu serobotan, karena melebihi suara mayoritas dalam pelaksanaan pemilu di negara-negara yang menganut paham demokrasi. Bahkan Amerika Serikat menyerang bahwa pelaksanaan Pemilu seperti itu tidak akan bisa membuat perubahan, keculai untuk mengokohkan kekuasaan yang ada. Demikian pula susunan keanggota MPR/DPR diubah dengan menempatkan tenaga fungsional berupa 100 orang tentara sebagai Karya ABRI, utusan Golongan dan Daerah yang berimbang dengan anggota legislatif terpilih.

Meski DPR dengan kekuatan anggota yang begitu besar, namun dalam prakteknya kelompok eksekutif lebih kuat dari parlemen, bahkan pihak-pihak yang mencoba mempertanyakan sesuatu yang dianggap menyimpang dari tatakrama demokrasi Pancasila, seperti yang dilakukan oleh Mayor Jenderal (Purn) Syamsuddin, Brigjen (Pol) Rukmini dari fraksi ABRI dan Sri Bintang Pamungkas dari PPP harus dibayar mahal dengan teguran dan jatuhnya sanksi recall keluar dari keanggotaan DPR.

Memasuki masa jabatan ke 4,5, dan 6 Suharto makin memperkokoh kekuasaannya dengan mencoba menggali filosofi Pancasila sebagai dasar negara, untuk dijadikan landasan operasional sistem pemerintahan demokrasi. Pemikiran ini cukup cemerlang, hanya saja karena dicampur baurkan dengan pola-pola kehidupan budaya Jawa, akhirnya Demokrasi Pancasila diidentikkan dengan prilaku Jawa yang santun (*tepo sliro*), *euphemism* dan bersikap tidak terus terang, padahal membicarakan Indonesia jadinya tidak lengkap jika tidak membicarakan budaya Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Nusatenggara, Maluku dan Irian Jaya (Papua). Ketidakmatangan politik suatu bangsa dapat dimanfaatkan oleh penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya dengan membunuh demokrasi dengan berbagai jargon bahasa. Kata penulis asing. Keadaan ini berlangsung, sampai datangnya gelombang krisis moneter yang menimpa Indonesia pada 1997, setelah krisis yang sama menimpa mata uang *Yen* (Jepang), kemudian berturut-turut menimpa *Won* (Korea), *Yuan* (Cina), lalu *Peso* (Filipina), *Bath* (Thailand), *Ringgit* (Malaysia), dan terakhir *Rupiah* (Indonesia).

Diantara negara-negara yang dilanda krisis ekonomi ini yang paling terlama melakukan *recovery* kestabilan mata uangnya adalah Indonesia. Bahkan ada penulis asing yang memprediksi bahwa Indonesia tidak akan mungkin kembali normal. Ia meramalkan Indonesia akan terpecah menjadi beberapa negara kecil seperti Uni Soviet setelah ia melihat fondasi ekonomi Indonesia sangat rapuh, terutama rendahnya nilai tukar rupiah serta besarnya utang luar negeri Indonesia. *Economic boom* yang tadinya akan terjadi di negeri ini sebagai impas dari *Asian Economic Tigers*, ternyata terbalik. Bank-bank pemerintah dan swasta yang tadinya ramai menggerakkan ekonomi Indonesia harus mengalami likuidasi dan merger, sementara ratusan perusahaan harus mengambil kebijakan untuk merampingkan perusahaan dengan melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) karena tidak mampu membayar lagi para karyawannya. Puluhan perusahaan asing harus angkat kaki karena tidak adanya kepastian hukum, dan kurang kondusifnya lingkungan untuk berusaha sehingga pengangguran terjadi.

Lebih tragis lagi, krisis moneter yang tadinya diprediksi hanya menimpa sektor ekonomi, justeru meluas menjadi krisis multidimensi pada sektor politik dan pemerintahan serta sektor-sektor lain yang berkaitan langsung dengan kehidupan masyarakat, misalnya kesejahteraan sosial, pendidikan dan kesehatan. Terjadinya krisis di sektor politik ini berakibat jatuhnya pemerintahan Suharto, penguasa orde baru yang kekuasaannya bertahan lebih dari 30 tahun. Demikian pula kekuatan tentara dan organisasi Golongan Karya yang tadinya memback-up mengalami krisis kepercayaan. Kerusakan terjadi di banyak tempat di Indonesia sebagai bentuk ketidakpuasan atas hasil pembangunan yang telah diarsiteki para ekonom orde baru selama 3 dekade. Kesenjangan ekonomi menyebabkan pihak yang mendapat peluang makin memperkuat



posisinya sebagai kelompok ekonomi kuat, sementara pihak yang tidak memiliki akses untuk itu makin terpinggirkan, miskin dan merana.

Hasil pengamatan ekonomi memprediksi bahwa pembangunan telah melahirkan adanya 7 persen anggota masyarakat yang memiliki 93 persen dari total asset kekayaan bangsa. Ini berarti kue pembangunan hanya dinikmati oleh segelintir warga negara, sementara lainnya dipandang hanya menggigit jari sebagai penonton dalam kegemerlapan pembangunan. Karena itu tidak heran, ketika terjadi kerusuhan maka yang menjadi sasaran penjarahan, perampokan dan pemerkosaan adalah kompleks-kompleks perumahan mewah milik warga negara keturunan yang hasilnya diduga diperoleh melalui berbagai macam kelicikan, sogok, serta bagi hasil dari kerjasama dengan para penguasa. Dengan kekuasaan yang ketat oleh regim orde baru, maka kebebasan untuk menyatakan pendapat dan memberi koreksi atas kesalahan dan ketidakadilan yang dibuat oleh pemerintah dibungkam. Budaya telepon kepada para pengelola media sebagai bentuk pengekanan kebebasan pers dilakukan oleh para penguasa yang mendukung pemerintahan Suharto. Demikian pula penculikan sejumlah aktivis hilang tidak tahu rimbanya.

Dalam waktu tujuh tahun keprihatinan sejak krisis moneter dengan kehidupan yang serba sulit, telah terjadi pergantian kepemimpinan nasional dengan empat orang presiden pasca Suharto, yakni Baharuddin Yusuf Habibie yang berkuasa kurang lebih 17 bulan, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) selama 2,5 tahun, lalu Megawati Sukarnoputri selama 3,5 tahun sampai kepada Susilo Bambang Yudoyono (SBY). Suatu bukti bahwa telah terjadi krisis politik yang membawa akibat terjadinya krisis pemerintahan dan keamanan. Namun disisi lain ada hikmah yang diperoleh sejak pemerintahan presiden ketiga Baharuddin Yusuf Habibie, yakni berembusnya gelombang reformasi dan demokratisasi. Hal itu diawali dengan kebebasan menerbitkan media surat kabar oleh siapa saja tanpa memerlukan surat izin terbit, lalu kebebasan mendirikan stasiun radio dan televisi yang selama ini dimonopoli oleh TVRI dan kroni Suharto. Demikian pula dilakukannya pemilihan umum yang diikuti oleh 48 partai politik, sehingga para anak bangsa yang tadinya memiliki potensi untuk menjadi politisi tetapi tidak memiliki akses masuk ke salah satu dari tiga partai politik (Golkar, PPP dan PDI), sekarang mendapat kesempatan untuk menjadi calon anggota legislatif (caleg).

Pelaksanaan pemilu 1999 dinilai oleh para pengamat sebagai pesta demokrasi yang paling demokratis sejak pemilu 1955, yang hasilnya mengantarkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai pemenang. Sayangnya Ketua Partai PDIP Megawati Sukarnoputri terganjal oleh aliansi politik Poros Tengah, dan hanya menempatkannya pada posisi sebagai orang kedua sesudah Abdurrahman Wahid terpilih sebagai presiden ke empat menggantikan Habibie. Abdurrahman Wahid dalam perjalanan pemerintahannya juga terganjal setelah *diimpeach* oleh DPR, akhirnya berhenti di tengah perjalanan sejarah reformasi dan digantikan oleh Megawati Sukarnoputri. Dalam masa pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri yang berlangsung kurang lebih tiga setengah tahun, gelombang reformasi demokrasi berjalan terus, sampai UUD 1945 yang tadinya dipandang sakral, juga direformasi dengan diamandamen sebanyak 4 kali oleh MPR sehingga melahirkan sistem politik yang menginginkan presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat, termasuk pemilihan kepala daerah (pilkada) untuk jabatan Gubernur dan Bupati/Walikota.

Salah satu efek dari gelombang reformasi dalam bidang politik, adalah munculnya gerakan separatis daerah seperti Aceh, Ambon (Maluku Selatan), dan Papua, serta munculnya kerusuhan pada tingkat lokal (*konflik horisontal*) yang dipicu oleh kepentingan elite dalam memperebutkan jabatan Gubernur dan Bupati/Walikota, tetapi seringkali dijastifikasi sebagai konflik yang bernuansa etnis dan agama sebagaimana halnya yang terjadi di Ambon, Poso, Mamasa, Sampit, dan Maluku Utara.

Terlepas dari plus minusnya reformasi dan demokratisasi yang sementara terus bergulir, yang jelas Indonesia tengah mencari format sistem politiknya untuk menata masa depannya menjadi negara demokrasi. Apa itu demokrasi dan apa itu komunikasi politik, dan bagaimana hubungan antara keduanya dalam menata suatu sistem politik yang dibangun atas prinsip kebebasan (*freedom*), tatanan (*order*), dan persamaan (*equality*) dalam menciptakan kesejahteraan bangsa, akan menjadi pokok bahasan buku ini.

## BAB II

### KOMUNIKASI POLITIK

#### Konsep dan Definisi

Membicarakan Komunikasi Politik tidak semudah dengan membicarakan gerakan politik. Kesulitan itu muncul oleh karena ada dua konsep yang mengusung disiplin ilmu ini, yakni konsep “*komunikasi*” dan konsep “*politik*”. Memang, suatu kajian yang dibangun oleh dua bidang ilmu seringkali menimbulkan masalah dalam mengintegrasikan kedua konsep itu. Kalau bukan disiplin komunikasi yang lebih dominan dari pada disiplin politik, maka sebaliknya disiplin politik yang mendominasi studi komunikasi.

Di kampus-kampus dimana studi komunikasi politik diajarkan terutama untuk jenjang mahasiswa pascasarjana, maka materi pembelajaran komunikasi politik akan lebih banyak berkisar pada aktivitas politik secara praktis, misalnya rapat kerja partai, pemilu, kampanye dan pengarahannya jika hal itu diajarkan oleh dosen-dosen yang memiliki latar belakang ilmu politik, sebaliknya jika hal itu diajarkan oleh dosen-dosen yang berlatar belakang komunikasi, maka tekanannya akan lebih banyak pada aspek-aspek komunikasi massa, propaganda dan penggunaan media untuk mempengaruhi para pemilih. Kesulitan untuk mengaitkan dua disiplin ilmu ini bukan saja terjadi dalam studi komunikasi politik, tetapi hampir semua kajian ilmu yang dibangun oleh dua disiplin yang berbeda, seperti komunikasi antar budaya, komunikasi organisasi, politik ekonomi, sosiologi pertanian dan sebagainya.

Komunikasi politik adalah sebuah studi yang interdisipliner yang dibangun atas berbagai macam disiplin ilmu, terutama dalam hubungannya antara proses komunikasi dan proses politik. Ia merupakan wilayah pertarungan dan dimeriahkan oleh persaingan teori, pendekatan, agenda dan konsep dalam membangun jati dirinya. Karena itu pula komunikasi yang membicarakan tentang politik kadang diklaim sebagai studi tentang aspek-aspek politik dari komunikasi publik, dan sering dikaitkan sebagai komunikasi kampanye pemilu (*election campaign*), karena mencakup masalah persuasi terhadap pemilih, debat antar kandidat, dan penggunaan media massa sebagai alat kampanye (McQuail dalam Swanson, 1990).

Menurut Lucian Pye, antara komunikasi dan politik memiliki hubungan yang erat dan istimewa karena berada dalam kawasan (*domain*) politik dengan menempatkan komunikasi pada posisi yang sangat fundamental. Galnoor misalnya mengatakan bahwa “tanpa komunikasi, tidak akan ada usaha bersama, dan dengan demikian tidak ada politik”. Pernyataan lain dari Pye bahwa “tanpa suatu jaringan (*komunikasi*) yang mampu memperbesar (*enlarging*) dan melipat gandakan (*magnifying*) ucapan-ucapan dan pilihan-pilihan individual, maka tidak akan ada namanya politik”. Bahkan Wilbur Schramm, tokoh peletak dasar ilmu komunikasi, menempatkan seorang ilmuwan politik terkemuka, yakni Harold D. Lasswell pada urutan pertama dari empat orang yang disebutnya bapak pendiri (*the founding fathers*) ilmu komunikasi melalui karyanya yang diangkat dari disertasi doktornya, yakni *Propaganda Technique in the World War*

(1927). Lasswell bersama dengan Ralph D. Casey dan Bruce L. Smith kemudian menyusun *Propaganda and Promotional Activities; Annotated Bibliography*, lalu dikembangkan menjadi buku "*Propaganda, Communication, and Public Opinion: A Comprehensive Reference Guide*" (1956).

Ilmuwan politik lainnya yang memiliki peranan dalam menghubungkan antara ilmu politik dan komunikasi adalah para murid Lasswell antara lain ; Ithiel de Sola Pool, V.O. Key, dan Gabriel A. Almond. Pool (1917-1984) adalah seorang dosen dan pernah memimpin Departemen Ilmu Politik dan Direktur Program Riset mengenai Komunikasi Internasional di MIT (*Massachusetts Institute of Technology*). **Almond dalam Alfian** (1990) melihat bahwa komunikasi adalah salah satu masukan yang menentukan bekerjanya semua fungsi dalam sistem politik. Ia diibaratkan sebagai suatu sistem sirkulasi darah dalam tubuh yang mengalirkan pesan-pesan politik berupa tuntutan, protes dan dukungan (aspirasi dan kepentingan) ke jantung (pusat) pemrosesan sistem politik. Komunikasi politik mempersambungkan semua bagian dari sistem politik, sehingga dengan demikian aspirasi dan kepentingan dikonversikan menjadi berbagai kebijaksanaan. Bila komunikasi itu berjalan lancar, wajar dan sehat menurut Alfian (1990) maka sistem politik akan mencapai tingkat kualitas responsif yang tinggi terhadap perkembangan aspirasi dan kepentingan masyarakat sesuai dengan tuntutan zaman.

Key mempertemukan pembahasan komunikasi dengan disiplin politik melalui bukunya *Public Opinion and American Democracy*, lalu Almond yang juga dikenal sebagai professor ilmu politik meletak

kan dasar-dasar konseptual untuk menganalisis fungsi komunikasi dalam tatanan suatu sistem politik. Profesor ilmu politik yang lain, Frederick W. Prey menulis tentang komunikasi dan pembangunan, Karl W. Deutsch menulis *Nationalism and Social Communication*, Walter Lippman yang mempelopori pembahasan tentang opini publik, lalu Paul L. Lazarsfeld menulis *The People's Choice* (1944), Barelson mengenai *Voting: A Study of Opinion Formation in Presidential Campaign* (1954), lalu *The Voter Decides* (1960) oleh Campbell dan kawan-kawan. Dari berbagai kajian yang mencoba menghubungkan kedua konsep ini, yakni politik dan komunikasi, akhirnya dapat dikemukakan bahwa hampir tidak ada suatu buku atau publikasi yang membahas tentang komunikasi luput dari pembahasan yang berkaitan bidang politik (Nasution, 1990).

Meskipun upaya untuk mempertemukan dua bidang ilmu yang berbeda bukan pekerjaan mudah, namun hal itu tidak boleh mengurangi minat untuk menggali lebih dalam bidang studi yang sifatnya interdisiplinari karena memiliki persentuhan dengan banyak bidang ilmu. Teori perkawinan silang (*breeding system*) yang mempertemukan dua genetik yang berbeda, dapat diaplikasikan dalam pengembangan dua disiplin ilmu yang berbeda pula sehingga melahirkan banyak ilmu baru, seperti halnya disiplin Komunikasi Politik.

## A. Komunikasi

### Definisi Komunikasi

Terminologi komunikasi berasal dari bahasa Latin yakni *Communico* yang artinya membagi, dan *Communis* yang berarti membangun kebersamaan antara dua orang atau lebih. Sebagai ilmu yang multidisiplin, definisi komunikasi telah banyak dibuat oleh para pakar dari berbagai disiplin ilmu. Menurut catatan Dance dan Larson dalam Miller sampai tahun 1976 sudah ada 126 definisi komunikasi. Ada definisi yang dibuat menurut perspektif sosiologi, budaya, engineering, ekonomi, dan adapula dari

perspektif ilmu politik. Meski definisi yang dibuat para pakar memiliki perspektif yang berbeda satu sama lainnya menurut latar belakang disiplin ilmu yang membuat definisi itu, namun pada dasarnya definisi-definisi tersebut tidak terlepas dari substansi komunikasi itu sendiri (Cangara, 2007)



Plato dan Aristoteles

Aristoteles yang hidup empat abad sebelum masehi (385-322 s.m) dalam bukunya *rethoric* membuat definisi komunikasi dengan menekankan "siapa mengatakan apa kepada siapa". Definisi yang dibuat Aristoteles ini sangat sederhana, tetapi ia telah mengilhami seorang ahli ilmu politik bernama Harold D. Lasswell pada 1948, dengan mencoba membuat definisi komunikasi yang lebih sempurna dengan menanyakan "SIAPA mengatakan APA, MELALUI apa, KEPADA siapa dan apa AKIBATNYA".

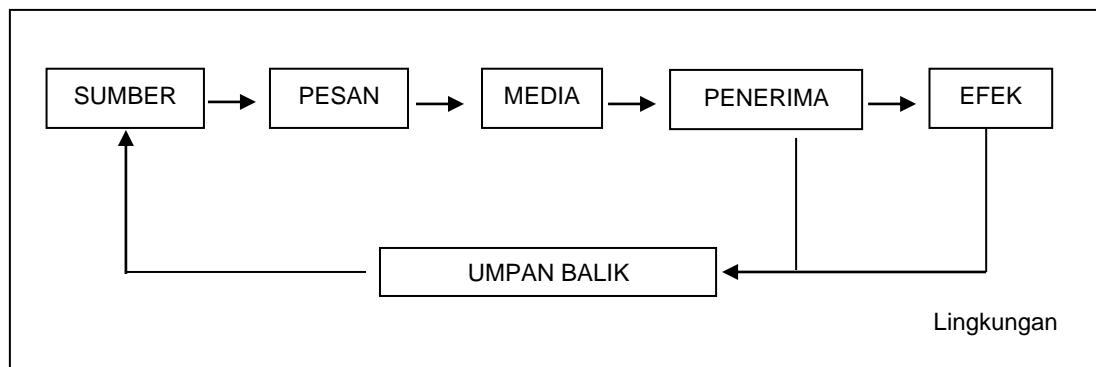
Definisi yang dibuat oleh Aristoteles maupun yang dibuat oleh Lasswell ini belum bisa dikatakan sebuah definisi komunikasi, melainkan baru sebuah formula untuk menganalisis apakah penyampaian pendapat atau pikiran seseorang sudah memenuhi syarat untuk dikatakan sebagai proses komunikasi. Oleh sebab itu banyak pihak yang keberatan apabila kedua formula yang dibuat oleh Aristoteles dan Lasswell dikatakan definisi. Tetapi dalam kenyataannya pikiran kedua tokoh ini telah banyak digunakan dalam praktek komunikasi, terutama dalam hal kampanye politik. Memang jika ditelusuri lebih jauh, kajian komunikasi pada awalnya lebih banyak tercatat dalam studi politik, terutama dalam kaitannya dengan propaganda, pendapat umum, dan retorika (*public speaking*), sebab retorika pada saat itu sangat marak terutama yang dilakukan dalam bentuk orasi didepan publik.

Berbeda dengan Lasswell, Steven justeru mengajukan sebuah definisi yang lebih luas, bahwa komunikasi terjadi kapan saja suatu organisme memberi reaksi terhadap suatu objek atau stimuli, apakah itu berasal dari seseorang atau lingkungan sekitarnya. Misalnya seorang berlindung pada suatu tempat karena diserang badai, atau kedipan mata seseorang sebagai reaksi terhadap sinar lampu juga adalah peristiwa komunikasi. Hovland, Janis dan Kelly juga membuat definisi bahwa "Communication is the process by which an individual (the communicator) transmits stimuli (usually verbal) to modify the behavior of other individuals (the audience)."*(Komunikasi adalah proses dimana seseorang (komunikator) memberikan stimuli (pada umumnya lisan) untuk memodifikasi perilaku dari individu yang lain (pendengar).*" Definisi ini hampir sama dengan definisi yang dibuat oleh para sarjana komunikasi yang mengkhususkan diri pada studi komunikasi antarmanusia (*human communication*) yakni "Komunikasi adalah suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungannya dengan (1) membangun hubungan antar sesama manusia (2) melalui pertukaran informasi (3) untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain, (4) serta berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu". Dua definisi lainnya dibuat oleh Bavelson dan Steiner (1964) yakni "communication is the transmission of information, ideas, emotions, skills, etc., by the use of symbols – words, pictures figures, graphs, etc.", sementara Gerbner (1964) mendefinisikan "*communication is social interaction through symbols and message systems*". (Komunikasi adalah interaksi sosial dengan menggunakan system pesan dan simbol)

## Unsur-unsur Komunikasi

Jika kita menyimak kandungan makna yang terdapat dalam setiap definisi komunikasi yang telah dikemukakan, maka kita dapat menemukan adanya sejumlah unsur yang mendukungnya. Unsur ini berfungsi untuk mendirikan sebuah bangunan (*body*,) misalnya sebuah lembaga pendidikan tinggi hanya bisa disebut universitas jika ia memiliki unsur-unsur yang mendukungnya, antara lain; fakultas, kampus, mahasiswa, dosen, karyawan, kurikulum dan materi pembelajaran. Demikian juga halnya dengan komunikasi, ia hanya bisa disebut sebagai komunikasi jika memiliki unsur-unsur pendukung yang membangunnya sebagai *body of knowledge*, yakni ; sumber, pesan, media, penerima, pengaruh, umpan balik, dan lingkungan. Unsur-unsur ini juga sering disebut komponen atau elemen.

Kalau unsur-unsur komunikasi tersebut dilukiskan dalam gambar, maka kaitan antar satu unsur dengan unsur lainnya dapat dilihat sebagai berikut :



Gambar 1

### **Sumber**

Semua peristiwa komunikasi akan melibatkan sumber sebagai pembuat atau pengirim informasi. Dalam komunikasi antarmanusia, sumber bisa terdiri satu orang, tetapi bisa juga dalam bentuk kelompok misalnya partai, organisasi, lembaga atau negara. Sumber sering disebut pengirim, komunikator atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan sebutan *source*, *sender*, atau *encoder*.

### **Pesan**

Yang dimaksud pesan dalam proses komunikasi adalah sesuatu yang disampaikan pengirim kepada penerima. Pesan dapat disampaikan dengan cara tatap muka atau melalui media komunikasi. Isinya bisa berupa ilmu pengetahuan, hiburan, informasi, nasihat atau propaganda. Dalam bahasa Inggris pesan biasanya diterjemahkan dengan kata *message*, *content*, atau *information*.

### **Media**

Yang dimaksud media adalah alat yang digunakan untuk memindahkan pesan dari sumber kepada penerima. Media komunikasi ada yang berbentuk saluran antarpribadi, media kelompok dan ada pula dalam bentuk media massa. Istilah media banyak digunakan dengan sebutan berbeda, misalnya saluran, alat, arena, sarana atau dalam bahasa Inggris disebut *channel* atau *medium*.

Bentuk-bentuk media yang dapat disebutkan antara lain; *Media cetak*; surat kabar, majalah, tabloid, buku. *Media elektronik*; film, radio, televisi, komputer, internet. *Media format kecil*; leaflet, brosur, selebaran, stiker, kalender kantong (*pocket calender*), bulletin. *Media luar ruang (outdoor)*; baliho, spanduk, reklame, electronic board, bendera, jumbai, pin, logo, topi, rompi, kos oblong, iklan mobil. *Saluran komunikasi kelompok*; partai politik, organisasi profesi, ikatan alumni, organisasi sosial

keagamaan, karang taruna, kelompok pengajian ibu-ibu, kelompok tani dan nelayan, koperasi, persatuan olahraga, kerukunan keluarga, perhimpunan minat, dan semacamnya. *Saluran Komunikasi Publik*; aula kota (*city hall*), balai desa, pameran, alun-alun, panggung kesenian, pasar, swalayan (supermarket, mall, plaza), sekolah, kampus. *Saluran Komunikasi Sosial*; pesta perkawinan, acara khitan, arisan, pertunjukan wayang, pesta rakyat, rumah ronda, sumur umum, rumah ibadah, pesta tani dan semacamnya.

### ***Penerima***

Penerima adalah pihak yang menjadi sasaran pesan yang dikirim oleh sumber. Penerima bisa terdiri satu orang atau lebih, bisa dalam bentuk organisasi, instansi, departemen, partai, atau negara. Penerima biasa disebut dengan berbagai macam istilah, seperti khalayak, sasaran, komunikan, konsumen, klient, target, atau dalam bahasa Inggris disebut audience atau receiver.

### ***Pengaruh***

Pengaruh adalah perbedaan antara apa yang dipikirkan, dirasakan dan dilakukan oleh penerima sebelum dan sesudah menerima pesan. Pengaruh ini bisa terjadi pada pengetahuan, sikap, dan tingkah laku seseorang. Karena itu pengaruh bisa juga diartikan perubahan atau penguatan keyakinan pada pengetahuan, sikap dan tindakan seseorang sebagai akibat penerimaan pesan. Pengaruh biasa juga disebut dampak, akibat, atau *effect* dalam bahasa Inggris.

### ***Tanggapan Balik***

Ada yang beranggapan bahwa tanggapan balik atau umpan balik sebenarnya adalah salah satu bentuk daripada pengaruh yang berasal dari penerima. Tetapi karena pengaruh tidak selamanya berbalik kepada penerima, maka tanggapan balik dapat dibedakan dengan pengaruh. Tanggapan balik sangat penting karena boleh dikata semua komunikasi yang menginginkan keharmonisan memerlukan tanggapan balik. Tanggapan balik juga biasa dikenal dengan sebutan reaksi atau dalam bahasa Inggris disebut *feedback* atau *response*.

### ***Lingkungan***

Lingkungan adalah faktor lain yang dapat mempengaruhi jalannya komunikasi. Faktor ini dapat digolongkan atas empat macam, yakni lingkungan fisik, lingkungan sosial budaya, lingkungan psikologi, dan dimensi waktu. Lingkungan fisik menunjukkan bahwa suatu proses komunikasi hanya bisa terjadi kalau tidak terdapat rintangan fisik, misalnya kendala alam, atau ketidaktersediaan sarana komunikasi seperti telepon, kantor pos atau jalan raya. Lingkungan sosial menunjukkan faktor sosial budaya, ekonomi dan politik yang bisa menjadi kendala terjadinya komunikasi, misalnya kesamaan bahasa, kepercayaan, ada istiadat dan status sosial. Lingkungan psikologis ialah pertimbangan kejiwaan yang digunakan dalam berkomunikasi. Misalnya menghindari kritik yang dapat menyinggung perasaan orang lain, menyajikan materi yang sesuai dengan usia khalayak. Sedangkan lingkungan dalam bentuk waktu atau kondisi menunjukkan situasi yang tepat untuk melakukan kegiatan komunikasi. Banyak proses komunikasi tertunda karena pertimbangan waktu, misalnya musim. Namun perlu diketahui karena dimensi waktu maka informasi memiliki nilai.

## **Dimensi Komunikasi**

Berdasarkan definisi dan unsur-unsur komunikasi yang telah dikemukakan, maka komunikasi dapat dilihat dari beberapa dimensi; antara lain :

### **1. Komunikasi sebagai Proses**

Jika komunikasi dipandang sebagai proses, maka komunikasi yang dimaksud adalah suatu kegiatan yang berlangsung secara dinamis. Sesuatu yang didefinisikan sebagai proses, berarti unsur-unsur yang ada didalamnya bergerak aktif, dinamis dan tidak statis (Berlo,1960). Dari konteks komunikasi antarpribadi, maka proses menunjukkan adanya pengiriman pesan dari seseorang kepada orang lain, sedangkan dari konteks komunikasi massa proses dimulai dari kegiatan pengumpulan, pengolahan dan penyebaran berita dari penerbit atau stasiun televisi kepada khalayak luas.

### **2. Komunikasi sebagai Simbolik**

Hampir semua pernyataan manusia baik yang ditujukan untuk kepentingan dirinya, maupun untuk kepentingan orang lain dinyatakan dalam bentuk simbol. Hubungan antara satu orang dengan orang lain dalam proses komunikasi banyak dipengaruhi oleh simbol atau lambang-lambang yang digunakan dalam berkomunikasi. Simbol merupakan hasil kreasi manusia dalam berkomunikasi, dan sekaligus menunjukkan tingginya kualitas budaya manusia dalam berkomunikasi dengan sesamanya.

Simbol dapat dinyatakan dalam bentuk bahasa lisan atau tertulis (*verbal*) maupun melalui isyarat-isyarat tertentu (*non verbal*). Simbol membawa makna lalu diberi arti oleh penerima menurut persepsinya. Karena itu memberi arti terhadap simbol yang digunakan dalam berkomunikasi bukanlah hal yang mudah, melainkan suatu persoalan yang cukup rumit. Proses pemberian arti terhadap simbol-simbol yang digunakan dalam berkomunikasi, selain dipengaruhi faktor budaya juga faktor psikologi, terutama pada saat pesan di-decode oleh penerima. Sebuah pesan yang disampaikan dengan simbol yang sama, bisa saja berbeda arti bilamana individu yang menerima pesan itu berbeda dalam kerangka berpikir dan kerangka pengalaman. McNamara (1966), mantan Direktur Bank Dunia pernah berkata dalam satu seminar bahwa ”.. meskipun kita hidup dalam satu bahasa yang sama (Inggris), tetapi kita banyak berbeda dalam kerangka budaya”.

### **3. Komunikasi sebagai Aktifitas Sosial**

Sudah menjadi sifat manusia yakni selalu berusaha untuk berhubungan dengan sesamanya. Upaya ini dilakukan untuk menghilangkan keterasingan mereka, juga keinginan untuk mengetahui apa yang terjadi di luar dirinya (*communication is human*). Hubungan antara sesama manusia, apakah itu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya atau untuk aktualisasi dirinya, hanya dapat dipenuhi melalui komunikasi. Komunikasi menjadi jembatan dalam menghubungkan antara kepentingan diri manusia sebagai individu dengan masyarakat disekelilingnya. Misalnya dalam konteks bisnis diperlukan aktivitas komunikasi periklanan dalam mempersuasi masyarakat untuk membeli barang. Demikian juga dengan negosiasi untuk membuat kemungkinan kerjasama ekonomi antara para pelaku pasar.

Komunikasi sebagai aktifitas sosial tidak saja menjadi jembatan untuk para pengambil kebijakan di tingkat pemerintahan, tetapi juga dalam tataran akar rumput (*grassroot*) yang lebih rendah. Komunikasi menjadi kebutuhan para anggota masyarakat untuk membicarakan berbagai permasalahan, mulai dari masalah kehidupan sehari-hari sampai kepada hal-hal yang terjadi di luar lingkungan sosialnya. Keikutsertaan anggota masyarakat membicarakan masalah-masalah tersebut tentu saja ada hubungannya dengan makin maraknya informasi yang mereka terima dari media massa seperti televisi, surat kabar, radio, buku, dan internet. Ini pertanda bahwa mereka

ikut berpartisipasi dalam memikirkan hal-hal yang dibicarakan itu, dan menjadikan dirinya sebagai bagian dari suatu masyarakat.

#### **4. Komunikasi sebagai Sistem**

Sistem seringkali didefinisikan sebagai suatu aktivitas di mana semua komponen atau unsur yang mendukungnya saling berinteraksi satu sama lain dalam menghasilkan luaran (Semprivo, 1982). Sebuah sistem disyaratkan memiliki karakteristik menyeluruh, saling bergantung, berurutan, mengontrol dirinya, seimbang, berubah, adaptif dan memiliki tujuan. Menyeluruh berarti semua komponen yang membangun sistem itu merupakan satu kesatuan yang integratif dan tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Saling bergantung berarti antara satu komponen dengan komponen yang lain saling menopang, dan terikat mengikuti mekanisme yang ada. Di sini sistem dituntut untuk melakukan kontrol atau pengawasan apakah semua unsur atau komponen berfungsi atau tidak dalam menciptakan keseimbangan yang dinamis.

Karena sistem melakukan kontrol terhadap semua komponen yang mendukungnya, maka tidak ada jalan lain kecuali sistem harus memiliki tujuan dan kemampuan adaptif dengan bekerjasama antara komponen yang satu dengan komponen lainnya. Artinya jika salah satu komponennya tidak berfungsi dengan baik, maka sistem itu secara otomatis tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Ini berarti sistem harus dilihat secara menyeluruh (totalitas) dan bukannya terpisah satu sama lain secara parsial.

Dari segi bentuknya, sistem dapat dibedakan atas dua macam yakni sistem terbuka (*open system*) dan sistem tertutup (*closed system*). Sistem terbuka adalah suatu sistem yang prosesnya terbuka dari pengaruh lingkungan di sekitarnya, sedangkan sistem tertutup adalah sistem yang prosesnya tertutup dari pengaruh luar (lingkungan). Dalam prakteknya, sistem terbuka banyak ditemui pada peristiwa sosial di mana suatu kegiatan banyak dipengaruhi oleh faktor luar, misalnya agama, politik, ekonomi, dan nilai budaya. Sedangkan penerapan sistem tertutup banyak ditemui dalam kegiatan uji coba laboratorium dengan berusaha mengisolasi pengaruh luar, misalnya debu, cuaca, dan udara. Konsekuensi sistem terbuka dan sistem tertutup dinyatakan oleh Bertalanfy (1963) bahwa peristiwa yang banyak mendapatkan pengaruh dari luar (sistem terbuka) hasilnya sering kali sulit diantisipasi, sedangkan sistem tertutup hasilnya dapat diprediksi.

Jika konsep sistem dikaitkan dengan komunikasi maka dapat dikatakan bahwa proses komunikasi adalah suatu sistem. Hal ini tercermin dari unsur-unsur yang mendukungnya sebagai suatu kesatuan yang integratif dan saling bergantung satu sama lain. Jadi, proses komunikasi tidak akan terjadi jika salah satu komponennya terabaikan. Artinya pesan tidak akan tercipta tanpa adanya sumber, penerima tidak akan mungkin ada tanpa pesan, efek tidak akan ada tanpa penerima, dan umpan balik tidak akan mungkin ada tanpa penerima dan sumber. Keterikatan antara satu komponen dengan komponen lainnya akan melahirkan suatu putaran umpan balik (*feedback loops*) yang menghasilkan kerjasama secara sinergi dari semua komponen yang ada. Proses seperti ini menciptakan suatu struktur yang sistematis sehingga semua unsur atau komponen saling berurutan, yakni sumber harus mendahului pesan dan pesan harus mendahului saluran dan seterusnya. Dan jika dalam prosesnya terjadi perubahan struktur, maka perubahan itu akan memberi pengaruh terhadap jalannya sistem.

#### **5. Komunikasi sebagai Transaksional**

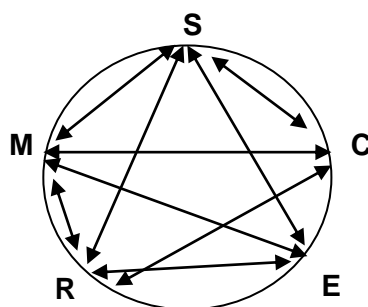
Komunikasi antarmanusia tidak pernah terjadi tanpa melibatkan orang lain. Karena itu dalam proses komunikasi akan terjadi aksi dan interaksi di antara para pelaku-pelaku komunikasi. Aksi dan interaksi di sini menurut Miller (2005) baru pada



tahap menuntut reaksi balik dari penerima informasi kepada pemberi informasi. Akhir-akhir ini, para sarjana komunikasi memandang bahwa peristiwa komunikasi bukan hanya interaksi yang menuntut terjadinya umpan balik, melainkan dituntut pada tataran yang lebih tinggi dan lebih kompleks, yakni adanya unsur yang saling bermain (*interplay*) dan saling mempengaruhi (*mutual influence*) secara simultan dan dinamis diantara para pelaku komunikasi. Lebih jauh para pelaku komunikasi diharapkan memiliki partisipasi yang tinggi untuk menciptakan perhatian yang sama (*convergence*) dalam membicarakan sesuatu, dengan kata lain komunikasi adalah kerjasama (*cooperative*) antara orang-orang yang terlibat dalam suatu peristiwa komunikasi, apakah itu dalam bentuk komunikasi antarpribadi (lebih dari satu orang), komunikasi kelompok (lebih dari dua orang), atau komunikasi yang melibatkan banyak orang (komunikasi massa).

### 6. Komunikasi sebagai Multi-dimensional

Jika komunikasi dilihat dari perspektif multidimensional, maka ada dua tingkatan yang dapat diidentifikasi, yakni dimensi isi (*content dimension*) dan dimensi hubungan (*relationship dimension*). Dalam komunikasi antar manusia, kedua dimensi ini tidak terpisah satu sama lain melainkan menyatu dalam suatu tindakan komunikasi. Dimensi isi menunjukkan pada kata, bahasa dan informasi yang dibawa oleh pesan, sedangkan dimensi hubungan menunjukkan bagaimana peserta komunikasi berinteraksi satu sama lain. Dalam dimensi hubungan Cuyno (1986) menunjukkan adanya lima elemen dasar komunikasi yang berinteraksi satu sama lain sebagai hubungan yang multi-dimensional.



Gambar 2

Pada gambar diatas dapat dilihat bahwa komunikasi yang multidimensi dibangun lebih dari satu hubungan, yakni satu unsur dapat memiliki empat keterikatan dengan unsur lainnya. Asumsi dasar hubungan multidimensional, bahwa sebuah unsur bisa saja mempengaruhi dan dipengaruhi oleh satu unsur atau lebih. Artinya sumber tidak hanya mempengaruhi pesan tetapi juga bisa mempengaruhi saluran dan penerima. Begitu juga sebaliknya saluran dan penerima dapat mempengaruhi sumber.

### Tipe Komunikasi

Seperti halnya definisi komunikasi, maka tipe komunikasi di kalangan pakar juga berbeda satu sama lainnya. Klasifikasi tipe didasarkan atas sudut pandang masing-masing pakar menurut pengalaman dan bidang studinya. R. Wayne Pace dengan teman-temannya dari Brigham Young University dalam bukunya *Techniques for Effective Communication* (1979) membagi komunikasi atas tiga tipe, yakni komunikasi dengan diri sendiri, komunikasi antarpribadi dan komunikasi khalayak.

Ada juga kelompok sarjana komunikasi Amerika yang menulis buku *Human Communication* (1980) seperti Cassandra L. Book dan kawan-kawan membagi komunikasi atas 5 tipe, yakni Komunikasi Antarpribadi (*Interpersonal Communication*), Komunikasi Kelompok Kecil (*Small Group Communication*), Komunikasi Organisasi (*Organizational Communication*), Komunikasi Massa (*Mass Communication*) dan Komunikasi Publik (*Public Communication*). Sementara sarjana komunikasi yang beraliran Eropa hanya membagi komunikasi atas dua tipe, yakni Komunikasi Antarpribadi dan Komunikasi Massa.

Dalam buku ini, komunikasi akan diklassifikasikan atas empat tipe, sesuai pembagian yang dibuat oleh Joseph A DeVito, seorang professor komunikasi di City University of New York dalam bukunya *Communicology* (1982), yakni Komunikasi Antarpribadi, Komunikasi Kelompok, Komunikasi Publik dan Komunikasi Massa.

### **1. Komunikasi Antarpribadi**

Sebenarnya untuk memberi pengertian tentang konsep komunikasi antarpribadi tidak begitu mudah. Ini disebabkan ada yang memberi definisi komunikasi antarpribadi sebagai proses komunikasi yang berlangsung antara dua orang atau lebih secara tatap muka, seperti dinyatakan R. Wayne Pace (1979) bahwa "*interpersonal communication is communication involving two or more people in a face to face setting*. Tetapi ada juga pihak lain yang menanyakan bagaimana kalau proses komunikasi itu terjadi melalui telepon, terutama dengan makin maraknya pemakaian telepon selular, SMS (*Short Message Service*) atau surat menyurat yang sifatnya lebih personal. Menurut Everett M. Rogers (1986) proses komunikasi yang menggunakan sarana telepon kurang kena jika digolongkan sebagai komunikasi massa atau komunikasi antarpribadi.

"... machine – assisted interpersonal communication is the telephone, it does not fit into either category of mass media or interpersonal channel because it is neither face-to-face nor one-to-many."

Tetapi sarjana komunikasi Amerika lainnya McCroskey (1971) memasukkan peralatan komunikasi yang menggunakan gelombang udara dan cahaya seperti halnya telepon dan telex sebagai saluran komunikasi antarpribadi

"the channel is the means of conveyance of the stimulate the source creates to the receiver. Channel include airwaves, light waves and the like."

Berdasarkan kedua pengertian ini, maka timbul kelompok yang lebih senang memakai istilah komunikasi antarpribadi beralat (melalui media mekanik) dan komunikasi antarpribadi yang tidak beralat (berlangsung secara tatap muka). Di balik silang pendapat tersebut, ada kelompok moderat yang justru melihat bahwa komunikasi antarpribadi beralat maupun tidak beralat tidak perlu diperdebatkan, sebab esensi komunikasi terletak pada *sifat pesannya*. Jika pesan komunikasi itu bersifat pribadi, apakah dilakukan dalam bentuk tatap muka atau menggunakan teknologi dalam bentuk apapun, maka tetap digolongkan sebagai komunikasi antarpribadi.

### **2. Komunikasi Kelompok**

Seringkali tidak bisa dibedakan antara komunikasi kelompok dan komunikasi organisasi. Perbedaan ini hanya bisa diketahui dengan memberi batasan pengertian bahwa organisasi juga adalah kelompok, tetapi tidak semua kelompok dapat dikategorikan organisasi. Organisasi memiliki struktur dan peraturan yang harus ditaati oleh pengurus dan anggota, sementara kelompok bisa saja tidak berstruktur dan anggotanya tidak terikat oleh aturan, melainkan hanya diikat oleh kebersamaan dan

ikatan emosional. Jadi komunikasi kelompok dapat didefinisikan sebagai proses komunikasi yang berlangsung antara tiga orang atau lebih dan anggota-anggotanya saling berinteraksi satu sama lain.

Ada beberapa pihak yang melihat bahwa komunikasi kelompok dapat digolongkan sebagai komunikasi antarpribadi, karena; *Pertama*, anggota-anggotanya terlibat dalam suatu proses komunikasi yang berlangsung secara tatap muka. *Kedua*, pembicaraan berlangsung secara terpotong-potong sehingga semua peserta bisa berbicara dalam kedudukan yang sama, dengan kata lain tidak ada pembicara tunggal yang mendominasi situasi. *Ketiga*, sumber dan penerima dapat diketahui dan bisa berperan sebagai sumber dan juga sebagai penerima. Meski ketiga hal tersebut bisa dijadikan sebagai kriteria untuk menentukan suatu proses komunikasi antarpribadi, namun sekali lagi yang menjadi esensi untuk menetapkan apakah komunikasi itu dapat dikategorikan sebagai komunikasi antarpribadi atau komunikasi kelompok terletak pada sifat pesannya. Pesan komunikasi kelompok tidak bersifat pribadi melainkan tercipta karena faktor kebersamaan. Artinya pesan komunikasi tidak hanya dimiliki oleh satu atau dua orang saja, melainkan semua orang yang merasa terikat oleh kelompok itu harus memiliki dan mengetahui informasi tersebut.

Dalam komunikasi kelompok bisa terjadi si A terpengaruh dari si B, dan si C bisa mempengaruhi si B. Proses komunikasi seperti ini biasanya terjadi dalam rapat-rapat kelompok yang terdapat dalam masyarakat, misalnya kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok minat olahraga, kelompok ibu-ibu, kelompok pengajian (majelis taklim), kelompok remaja dan sebagainya. Mengenai berapa besar jumlah peserta suatu kelompok tidak ada batas yang ditetapkan secara tegas, namun biasanya berkisar antara 10 sampai 20 orang, tetapi tidak lebih dari 50 orang.

### **3. Komunikasi Publik**

Komunikasi publik biasa disebut komunikasi pidato, komunikasi kolektif, komunikasi retorika, *public speaking*, dan komunikasi khalayak (*audience communication*). Apapun namanya, komunikasi publik menunjukkan suatu proses komunikasi yang pesan-pesannya disampaikan oleh pembicara dalam situasi tatap muka di depan khalayak yang lebih besar. Komunikasi publik memiliki ciri komunikasi interpersonal, karena berlangsung secara tatap muka, tetapi terdapat beberapa perbedaan yang cukup mendasar.

Di dalam proses komunikasi publik penyampaian pesan berlangsung secara kontinyu. Dapat diidentifikasi siapa yang berbicara (sumber) dan siapa pendengarnya (penerima). Interaksi antara sumber dan penerima sangat terbatas, sehingga tanggapan balik juga terbatas. Ini disebabkan karena waktu yang digunakan sangat terbatas, dan jumlah khalayak relatif besar. Pembicara seringkali tidak dapat mengidentifikasi satu persatu pendengarnya. Ciri lain yang dimiliki komunikasi publik biasanya pesan yang disampaikan tidak spontanitas, tetapi terencana dan dipersiapkan lebih awal. Tipe komunikasi publik biasanya ditemui dalam berbagai aktivitas seperti rapat akbar, khotbah, pengarahan, dan ceramah. Ada kalangan tertentu menilai bahwa komunikasi publik dapat digolongkan komunikasi massa bila dilihat pesannya yang terbuka. Tetapi terdapat beberapa kasus tertentu, misalnya pesan yang disampaikan terbatas pada khalayak tertentu, seperti khotbah di mesjid atau gereja, kuliah umum, pengarahan, sentiaji, dan sebagainya.

### **4. Komunikasi Massa**

Komunikasi massa dapat didefinisikan sebagai proses komunikasi yang pesannya dikirim dari sumber yang melembaga kepada khalayak yang sifatnya massal melalui alat-alat yang bersifat mekanis, misalnya surat kabar, film, radio, televisi, komputer dan internet. Dibandingkan dengan bentuk-bentuk komunikasi sebelumnya,

maka komunikasi massa memiliki ciri tersendiri. Sifat pesannya terbuka dengan khalayak yang variatif, baik dari segi usia, agama, suku, pendidikan, pekerjaan maupun dari segi kebutuhan.

Ciri lain yang dimiliki komunikasi massa, ialah sumber dan penerima dihubungkan oleh saluran atau media yang telah diproses secara mekanik. Sumber juga merupakan suatu lembaga atau institusi yang terdiri dari banyak orang, misalnya dalam penerbitan surat kabar ada pimpinan redaksi, redaktur (editor), reporter, korektor, dan juru iklan, sedangkan dalam penyiaran televisi misalnya ada programer, juru kamera, reporter, penyiar (presenter), juru make-up, dekorator, teknisi, dan sebagainya. Karena itu proses penyampaian pesannya lebih formal, terencana, dan lebih rumit.

Pesan komunikasi massa berlangsung satu arah dan tanggapan baliknya lambat (tertunda) dan sangat terbatas. Tetapi dengan perkembangan teknologi komunikasi yang makin canggih, khususnya media massa elektronik seperti radio, televisi dan internet, maka umpan balik dari khalayak bisa dilakukan dengan cepat kepada penyiar. Selain itu, sifat penyebaran pesan melalui media massa berlangsung begitu cepat, serempak dan luas. Mampu mengatasi jarak dan waktu, serta tahan lama kalau didokumentasikan. Dari segi ekonomi, biaya produksinya cukup mahal dan memerlukan dukungan tenaga kerja relatif banyak untuk mengelolanya.

### **Fungsi Komunikasi**

Fungsi adalah potensi yang dapat digunakan untuk memenuhi tujuan tertentu. Komunikasi sebagai disiplin ilmu memiliki fungsi yang dapat dimanfaatkan oleh manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Secara klasik fungsi komunikasi pada dasarnya ditujukan untuk (1) memberi informasi, (2) menghibur, (3) mendidik, dan (4) membentuk opini publik.

Harold D. Lasswell, salah seorang peletak dasar ilmu komunikasi lewat ilmu politik menyebut tiga fungsi dasar yang menjadi penyebab mengapa manusia perlu berkomunikasi. **Pertama**, ialah hasrat manusia untuk mengontrol lingkungannya. Melalui komunikasi manusia dapat mengetahui peluang-peluang yang ada untuk dimanfaatkan, dipelihara dan menghindari pada hal-hal yang mengancam alam sekitarnya. Melalui komunikasi manusia dapat mengetahui suatu kejadian atau peristiwa. Bahkan melalui komunikasi manusia dapat mengembangkan pengetahuannya, yakni belajar dari pengalaman, maupun melalui informasi yang mereka terima dari lingkungan sekitarnya. **Kedua**, ialah upaya manusia untuk dapat beradaptasi dengan lingkungannya. Kelanjutan suatu masyarakat sesungguhnya tergantung bagaimana masyarakat itu bisa beradaptasi dengan lingkungannya. Penyesuaian diri bukan saja terletak pada kemampuan manusia memberi tanggapan terhadap gejala alam seperti banjir, gempa bumi dan musim yang dapat memberi pengaruh terhadap perilaku manusia, tetapi juga lingkungan masyarakat. Dalam lingkungan seperti ini diperlukan penyesuaian agar manusia hidup dalam suasana yang harmonis. **Ketiga**, ialah upaya untuk melakukan transformasi warisan sosial. Suatu masyarakat yang ingin mempertahankan keberadaannya, maka anggota masyarakatnya dituntut untuk melakukan pertukaran nilai, perilaku, dan peranan. Misalnya bagaimana orang tua mengajarkan tatakrama masyarakat yang baik kepada anak-anaknya. Bagaimana sekolah difungsikan untuk mendidik warga negara, bagaimana media massa menyalurkan aspirasi khalayaknya, dan bagaimana pemerintah dengan kebijakan yang dibuatnya bisa memenuhi keinginan masyarakat yang dilayaninya.

Ketiga fungsi ini menjadi patokan dasar bagi setiap individu dalam berhubungan dengan sesama anggota masyarakat. Profesor David K. Berlo dari *Michigan State University* menyebut secara ringkas bahwa komunikasi sebagai instrumen interaksi sosial berguna untuk mengetahui dan memprediksi sikap orang lain, juga untuk

mengetahui keberadaan diri sendiri dalam menciptakan keseimbangan dengan masyarakat (Byrnes, 1965). Jadi komunikasi jelas tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan umat manusia, baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat. Ia diperlukan untuk mengatur tatakrma pergaulan antarmanusia, apakah itu seorang pengusaha, dokter, guru, karyawan atau politisi. Sebab berkomunikasi dengan baik akan memberi pengaruh langsung pada struktur keseimbangan seseorang dalam bermasyarakat. Pendek kata, keberhasilan atau kegagalan seseorang dalam mencapai sesuatu yang diinginkan, termasuk karir dan rejekinya mereka ditentukan oleh kemampuannya berkomunikasi.

Sean McBride, Ketua Komisi Masalah-masalah Komunikasi yang dibentuk oleh UNESCO (1980) mengemukakan, bahwa komunikasi tidak bisa diartikan hanya sebagai pertukaran berita dan pesan, tetapi lebih dari itu; yakni sebagai kegiatan manusia baik secara individu maupun kelompok dalam hal pertukaran data, fakta dan ide. Karena itu komunikasi berfungsi untuk ;

1. Memberi informasi; yakni kegiatan untuk mengumpulkan, menyimpan data, fakta, dan pesan, opini dan komentar, sehingga orang bisa mengetahui keadaan yang terjadi di luar dirinya, apakah itu dalam lingkungan daerah, nasional atau internasional.
2. Melakukan sosialisasi; yakni menyediakan dan mengajarkan ilmu pengetahuan bagaimana orang bersikap sesuai nilai-nilai yang ada, serta bertindak sebagai anggota masyarakat secara efektif.
3. Memberi motivasi; yakni mendorong orang untuk mengikuti kemajuan orang lain melalui apa yang mereka baca, lihat dan dengar lewat media massa.
4. Menjadi bahan diskusi; menyediakan informasi sebagai bahan pembicaraan untuk memperoleh kesepakatan tentang masalah orang banyak.
5. Mendidik; yakni memperluas pengetahuan masyarakat melalui materi informasi yang disebarluaskan melalui media komunikasi, sehingga dapat diwujudkan bentuk-bentuk pendidikan yang bersifat non-formal.
6. Memajukan kebudayaan; media massa menyebarluaskan hasil-hasil kebudayaan melalui pertukaran program siaran radio dan televisi, atautkah bahan tercetak seperti buku dan penerbitan-penerbitan lainnya. Dengan pertukaran semacam ini memungkinkan peningkatan daya kreativitas guna memajukan kebudayaan nasional masing-masing negara, serta mempertinggi kerjasama hubungan antarnegara.
7. Memberi hiburan; media massa telah menyita banyak waktu luang untuk semua golongan usia dengan difungsikannya sebagai alat hiburan dalam rumah tangga. Sifat estetika dari karya seni seperti lagu, lirik, bunyi, gambar maupun bahasa membawa orang pada situasi menikmati hidup seperti halnya kebutuhan pokok lainnya.
8. Menciptakan integrasi; Dewasa ini bangsa-bangsa didunia diguncang oleh berbagai kepentingan dengan mengedepankan perbedaan etnis dan ras. Komunikasi dengan dukungan teknologi satelit dapat dimanfaatkan untuk menjembatani perbedaan-perbedaan itu dalam memupuk dan memperkokoh persatuan bangsa.

Terakhir, Goran Hadebro (1982) seorang profesor komunikasi berkebangsaan Swedia mengembangkan fungsi-fungsi media lebih banyak lagi dalam bukunya *Communication and Social Change in Developing Nations*. Dalam bukunya itu Hedebro mengembangkan fungsi media menjadi 12 fungsi, yakni;

1. Menciptakan iklim perubahan dengan memperkenalkan nilai-nilai baru untuk mengubah sikap dan perilaku ke arah modernisasi.
2. Mengajarkan keterampilan-keterampilan baru kepada masyarakat

3. Berperan sebagai pelipat ganda (*multiplayer effect*) ilmu pengetahuan dengan penyebarluasan melalui media komunikasi.
4. Menciptakan efisiensi tenaga dan biaya terhadap mobilitas seseorang melalui informasi yang mereka terima dari media, tanpa perlu mengunjungi tempat-tempat yang diinformasikan.
5. Meningkatkan aspirasi seseorang dengan informasi yang dibaca, didengar dan dilihat.
6. Menumbuhkan partisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap hal-hal yang menyangkut kepentingan orang banyak.
7. Membantu masyarakat dalam menemukan nilai-nilai baru dan keharmonisan dari suatu situasi tertentu.
8. Mempertinggi rasa kebangsaan melalui penyajian informasi yang menggugah rasa peduli pada nasib bangsa dan negara.
9. Meningkatkan aktivitas politik seseorang untuk ikut mengambil bagian dalam penentuan kebijakan publik.
10. Mengubah struktur kekuasaan dalam suatu masyarakat melalui penyatuan sikap untuk menumbangkan tirani.
11. Menjadi sarana pembelajaran melalui pertukaran ide dan pengalaman para anggota masyarakat tanpa mengenal tempat dan jarak.
12. Mendukung pelaksanaan program-program pembangunan ekonomi, sosial serta keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidup para warga .

Berdasarkan definisi, unsur-unsur, dimensi, bentuk dan fungsi-fungsi komunikasi yang telah diuraikan, maka pendekatan kearah komunikasi politik telah dapat dilakukan dengan memberi fokus, ruang lingkup dan sasaran yang akan dibahas. Untuk itu sebelum tiba pada uraian komunikasi politik yang dimaksud, maka konsep-konsep politik itu sendiri perlu diberi pembahasan secara khusus.

## **B. Politik**

Dalam kehidupan kita sehari-hari istilah “politik” sudah tidak begitu asing, karena segala sesuatu yang dilakukan atas dasar kepentingan kelompok atau kekuasaan seringkali diatas namakan dengan label politik. Pengangkatan atau pencopotan seorang pejabat kepala kantor misalnya, kadang dilakukan atas pertimbangan politik. Konflik yang terjadi dengan memicu pertarungan antara etnis atau agama, juga disebutkan karena politik. Gencarnya pemberitaan tentang teroris dalam media massa juga dinilai memiliki muatan politik. Di Indonesia ketika Suharto masih berkuasa, orang trauma jika dianggap berindikasi partai politik, tetapi merasa aman jika ia mengaku orang Golkar. Mereka tidak tahu bahwa Golkar itu sendiri sebagai kekuatan politik yang fungsinya sama dengan partai politik. Di kantor-kantor seorang karyawan akan sulit memperoleh promosi jabatan jika ia diketahui pendukung salah satu partai di luar Golkar.

Dalam Roget's Trusty Thesaurus, pelaku politik (politisi) diartikan sama dengan perbuatan korupsi, pembuat rusuh, tukang protes, penipu dan semacamnya. Politik dicitrakan dengan perbuatan tidak jujur, curang, tega, kotor dan jahanam. Sebuah penyimpangan perilaku yang keluar dari tatanan kehidupan normal. Dalam sebuah survei yang dilakukan pada tahun 1977 oleh perusahaan jajak pendapat Gallup, ditemukan bahwa ada 23 persen penduduk Amerika tidak menginginkan anak-anaknya memilih profesi sebagai politisi (Ranney, 1990).

Begitu jeleknya citra politik di mata masyarakat, telah membawa dampak terhadap rendahnya minat mahasiswa yang ingin belajar ilmu politik. Jurusan ilmu politik jadi sepi sebaliknya jurusan ilmu pemerintahan yang juga sebagai kajian ilmu politik justeru menjadi studi yang diminati para mahasiswa. Artinya, dalam situasi

dimana istilah politik begitu buruk, masyarakat justru memuji-muji istilah "negarawan" di tengah kemasyhuran nama besar seperti Roosevelt, Kennedy, dan Sukarno. Masyarakat jadi trauma dengan sebutan politik, padahal para negarawan itu adalah figur-figur politisi yang sukses. Suatu hal yang sangat membingungkan sehingga menimbulkan kegalauan bagi masyarakat yang tidak memahami apa itu politik.

Tetapi di Indonesia, sejak reformasi demokrasi digulirkan terutama setelah terjadinya perubahan sistem pemerintahan hasil pemilu 1999 dengan multi-partai, serta pemilihan langsung presiden dan wakil presiden pada 2004 yang diramaikan dengan kampanye politik melalui media, nampaknya citra politik secara perlahan mulai berubah. Partai-partai politik tumbuh bak jamur, dan para anggota masyarakat sangat antusias memasuki partai-partai politik untuk bertarung menduduki posisi legislatif dan eksekutif. Demikian juga halnya pendidikan ilmu politik yang tadinya tidak begitu digemari oleh para mahasiswa, mulai mendapat banyak peminat. Pendidikan pascasarjana ilmu politik yang dibuat dalam bentuk program khusus makin banyak dibuka untuk para pengelola negara, anggota parlemen dan para aktivis atau fungsionaris partai-partai politik.

### **Definisi Politik**

Dilihat dari segi etimologis, istilah politik berasal dari bahasa Yunani yaitu *polis* yang berarti kota atau negara kota. Dari kata polis ini kemudian berkembang menjadi *polites* yang artinya warga negara, dan *politikos* yang artinya kewarganegaraan. Ketika Romawi berkuasa perkataan politikos mengandung makna pengetahuan tentang negara (pemerintah). Oleh sebab itu politik pada mulanya dianggap sebagai ilmu negara, sebagaimana pendapat Prof. R. Kranenburg bahwa ilmu politik identik dengan ilmu negara yang kajiannya mengenai hakekat, struktur, bentuk dan masalah-masalah institusi kenegaraan (Isjwara, 1999).

Istilah ilmu politik (*science politique*) pertama kali digunakan oleh Jean Bodin di Eropa pada tahun 1576, kemudian Thomas Fitzherbert dan Jeremy Bentham pada tahun 1606. Tetapi istilah politik yang dimaksud ialah ilmu negara sebagaimana tertulis dalam karya-karya sarjana Eropa daratan yang bersifat institusional yuridis, sementara yang berkembang di Amerika adalah teori politik. Konsepsi teori politik yang dikembangkan di Amerika telah melepaskan diri dari sifat-sifat yang institusional yuridis dengan memberi skope yang lebih luas daripada ilmu negara. Dalam pandangan para sarjana Amerika, ilmu politik sebagai ilmu negara bukan lagi dalam skope institusional yang statis, tetapi lebih maju dengan melihat negara sebagai lembaga politik yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Karena itu definisi-definisi politik belakangan ini lebih banyak memberi tekanan pada negara dalam hubungannya dengan dinamika masyarakat seperti dibuat oleh Kaspar Bluntschli bahwa "politics is the science which is concerned with the state, which endeavors to understand and comprehend the state in its conditions, in its essential nature, its various forms of manifestation, its development". Bahkan Harold D. Lasswell lebih tegas merumuskan politik sebagai ilmu tentang kekuasaan "*when we speak of the science of politics, we mean the science of power*".

P. Eric Laouw dalam bukunya *The Media and Political Process (2005)* mencoba memberi uraian bahwa di tengah kelangkaan sumberdaya yang tersedia, masyarakat akan berusaha mendapatkan akses untuk memperoleh sumberdaya yang terbatas dalam memenuhi tuntutan hidupnya. Jika masyarakat tidak bisa memperoleh kepuasan yang maksimal dalam memenuhi tuntutan hidupnya, maka diperlukan keputusan alokasi sumberdaya. Misalnya siapa yang akan memperoleh apa, bagaimana sumberdaya yang terbatas itu dikelola dengan baik, siapa yang diberi wewenang (legitimasi) untuk mengambil keputusan. Karena keputusan yang diambil bisa menghasilkan ada pihak

yang menang dan ada pula yang kalah, maka diperlukan mekanisme untuk mengajak mereka untuk menerima keputusan tersebut.

Selanjutnya, sejak keputusan itu mempengaruhi kesempatan hidup orang, maka akan terjadi perebutan baik antarpribadi maupun antarkelompok untuk menentukan siapa yang akan menduduki posisi kunci dalam pengambilan keputusan. Perebutan juga timbul dalam memperebutkan nilai-nilai pondasi organisasi dan juga alokasi sumberdaya. Karena itu elemen yang paling mendasar dari politik adalah; sebuah proses pengambilan keputusan, sebuah perebutan untuk memperoleh akses pada posisi pengambilan keputusan, dan proses kewenangan untuk menjalankan keputusan-keputusan itu. Dari pemahaman yang dibuat Eric Louw ini, maka politik mengandung sejumlah konsep kenegaraan, yakni; kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijaksanaan (*policy*) dan pembagian atau alokasi sumber daya (*resources*).

Proses perebutan kekuasaan dalam pengambilan keputusan suatu organisasi, sudah pernah dibahas oleh beberapa sarjana ilmu politik, terutama pada kelompok-kelompok organisasi non pemerintah seperti, serikat buruh, perusahaan bisnis, dan asosiasi kesehatan, ternyata mereka berkesimpulan bahwa perebutan kesempatan untuk mendapatkan posisi dalam pengambilan keputusan lebih banyak terjadi, dan lebih keras dalam bidang pemerintahan dibanding dengan organisasi swasta. Karena itu politik dalam pemahaman di sini lebih ditekankan pada proses pembuatan kebijakan pemerintah (*politics is the process of making government policies*).

Pandangan yang mirip dikemukakan oleh Budiardjo (2002) bahwa politik adalah kegiatan yang dilakukan dalam suatu negara menyangkut proses menentukan tujuan dan melaksanakan tujuan tersebut. Untuk melaksanakan tujuan itu diperlukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengatur alokasi sumber daya yang ada. Dan untuk melaksanakan kebijaksanaan itu perlu ada kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang akan dipakai, baik untuk membina kerjasama maupun untuk menyelesaikan konflik yang bisa timbul setiap saat. Lebih jauh Budiardjo menekankan bahwa tujuan politik bukan untuk memenuhi kepentingan atau tujuan pribadi seseorang (*private goal*), melainkan untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Jadi mendefinisikan "politik" bukanlah pekerjaan mudah, bukan karena tidak adanya definisi politik yang dibuat oleh para pakar, melainkan karena kebanyakan definisi. Begitu banyaknya definisi yang dibuat oleh para pakar sehingga hampir dalam setiap pertemuan yang membicarakan tentang politik berakhir dengan ketidakadaan definisi yang bisa diterima oleh semua pihak.

## **Dimensi Politik**

Menyimak pengertian tentang politik yang dibuat oleh para pakar diatas, baik yang beraliran kontinental Eropa yang menekankan negara menurut aspek yuridis, maupun yang berkembang di Amerika yang melihat politik dalam hubungan antara negara dengan masyarakat dalam konteks yang lebih dinamis, maka ilmu politik dalam pembahasannya dapat dilihat dari tiga dimensi, yakni :

- **Politik sebagai studi kelembagaan (institusi)**

Politik sebagai studi kelembagaan objeknya adalah negara. Negara disini dilihat sebagai suatu lembaga yang dibentuk dalam rangka mengatur kehidupan masyarakat. Negara adalah lembaga yang memiliki kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkannya. Sebagai lembaga maka negara memiliki unsur wilayah, penduduk, pemerintah dan kedaulatan. Unsur-unsur ini menjadi modal dasar yang harus dipertahankan untuk eksisnya suatu negara, yakni



melindungi wilayah dan penduduknya, memelihara pemerintahannya, serta menjaga kedaulatannya.

Untuk menjaga dan melindungi wilayah, penduduk dan kedaulatan suatu negara, maka pemerintah (negara) memiliki sifat memaksa, monopoli serta sifat mencakup semua. Sifat memaksa, diartikan bahwa untuk menghindari terjadinya anarki atau kekecauan, negara memiliki kekuasaan untuk memaksa agar undang-undang ditaati. Jika tidak maka pelanggar undang-undang akan dikenakan sanksi. Sifat monopoli, diartikan bahwa negara memiliki tujuan, karena itu setiap perilaku masyarakat yang bertentangan dengan tujuan dan cita-cita negara maka negara memiliki kekuasaan untuk melarang. Sedangkan yang dimaksudkan sifat mencakup semua adalah perlakuan sebuah undang-undang atau peraturan yang mencakup semua warga negara tanpa kecuali.

Mengingat bidang studi ilmu politik dalam konteks kelembagaan negara dinilai terlalu statis, karena hanya berfokus pada parlemen (legislatif), kepresidenan, kementerian, dan juga kelembagaan peradilan (yudikatif). Maka sejak tahun 1950an sejalan dengan perkembangan aliran behavioristik, terutama dengan perkembangan pendekatan sistem dimana negara tidak bisa dilihat secara parsial, melainkan harus dilihat sebagai suatu sistem yang memiliki kaitan dengan unsur-unsur yang membangunnya. Unsur-unsur tersebut antara lain masyarakat dan lingkungan, dan juga kekuatan-kekuatan internasional lainnya. Oleh sebab itu studi ilmu politik tidak lagi memfokuskan diri semata-mata pada ilmu negara, melainkan negara dalam konteks yang berkaitan dengan variabel-variabel yang mempengaruhi dinamikanya.

- **Politik sebagai studi kekuasaan (power)**

Hakekat politik pada dasarnya adalah kekuasaan, dengan kata lain untuk mengatur masyarakat agar mereka bisa taat dan tunduk pada aturan, tidak mungkin dapat dilakukan tanpa kekuasaan (*power*). Politik adalah perjuangan untuk memperoleh kekuasaan, menjalankan kekuasaan, mengontrol kekuasaan, serta bagaimana menggunakan kekuasaan. Hal ini sesuai dengan pendapat Sidney Hillman dalam Ranney (1990) bahwa *politics is the science of who gets what, when and why*.

Pemahaman politik sebagai studi kekuasaan telah mendapat kecaman dengan menempatkan politik dalam area yang sangat sempit, karena ilmu politik tidak hanya mempelajari kekuasaan semata-mata, melainkan juga mempelajari kerjasama antara individu atau pelaku-pelaku politik. Ilmu politik berusaha menciptakan harmonisasi dalam menciptakan keteraturan dalam masyarakat tanpa paksaan atau penggunaan kekuasaan. Lagi pula politik tidak hanya menyelidiki proses politik, tetapi juga ide-ide politik serta hakekat politik sebagai ilmu yang bisa menciptakan konsep-konsep atau model-model pemerintahan yang baik. Para penganut khawatir bahwa ilmu politik pada akhirnya hanya akan melahirkan sejumlah teori tentang golongan yang berkuasa (*ruling class*) dan teori tentang elite politik, padahal yang tidak kalah penting adalah golongan yang diperintah yang lebih besar jumlahnya dari golongan yang memerintah.

Meski mendapat kecaman, namun harus diakui bahwa dalam membahas studi politik maka masalah kekuasaan tidak bisa diabaikan. Menurut Lord Russell "kekuasaan sama dengan energi yang bisa menggerakkan kekuatan lainnya. Russell lebih jauh melihat bahwa kekuasaan sangat penting dilihat dari dua hal, yakni selain sebagai gejala sosial juga sebagai naluri individu. Karena itu keinginan untuk berkuasa selalu ada dan menjadi hasrat yang utama bagi setiap manusia. Jadi kekuasaan sebagai

fenomena sosial bukan hanya menjadi objek studi ilmu politik, tetapi merupakan objek yang sangat fundamental bagi setiap ilmu sosial lainnya.

Diantara banyak bentuk kekuasaan, maka kekuasaan politik adalah bentuk kekuasaan yang paling utama dan penting dalam kajian ilmu politik. Kekuasaan politik adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum yang dilakukan oleh pemerintah, mulai dari proses pembentukan sampai pada akibat yang ditimbulkannya. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif. Ossip K. Flechtheim dalam Budiardjo (2002) membedakan kekuasaan politik atas dua macam, yakni : (a) bagian dari kekuasaan sosial yang terwujud dalam negara seperti DPR, Presiden dan sebagainya, serta (b) bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara, antara lain aliran atau asosiasi baik yang terang-terangan seperti partai politik, maupun yang tidak menyelenggarakan kegiatan politik, tetapi pada saat tertentu mempengaruhi jalannya pemerintahan, yaitu organisasi ekonomi, organisasi mahasiswa, organisasi agama, organisasi minoritas, dan sebagainya.

Jadi politik sebagai studi kekuasaan disamping mempelajari kelembagaan negara juga mempelajari lembaga-lembaga lain yang bisa memiliki kekuasaan dalam penentuan kebijakan negara. Misalnya partai politik dan lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan lainnya, seperti *Non-Government Organization* (NGO), kelompok mahasiswa dan kelompok-kelompok keagamaan.

- **Politik sebagai studi kebijakan publik**

Sebuah kebijakan harus didahului pengambilan keputusan. Keputusan yang diambil harus mencerminkan mayoritas yang mendukung keputusan itu, atau dengan kata lain keputusan yang diambil harus mencerminkan keinginan orang banyak dan bukan keinginan diri sendiri. Esensi pengambilan keputusan dalam politik adalah pengembalian kekuasaan yang mencerminkan representasi publik yang diwakili, sebagaimana dikemukakan oleh Benyamin Disraeli bahwa "*politics are the possession and distribution of power*". (Cummings, 1985). Sebuah pengambilan keputusan dari berbagai alternatif yang mungkin bisa saja terjadi harus mendapat prioritas daripada kepentingan yang lain. Penentuan prioritas ini harus menjadi suatu kebijakan yang mengikat untuk semua pihak, bukan saja para penyelenggara negara tetapi juga para warga yang menjadi objek dan subyek dari kebijakan itu. Pengambilan keputusan untuk menetapkan prioritas dipandang sebagai suatu kebijakan publik "*politics is the process of making government policy*". Tulis Ranney (1990).

Kebijakan publik harus diimplementasikan melalui distribusi alokasi sumberdaya yang memiliki nilai (*values*). Nilai bisa saja dalam bentuk ekonomi sumberdaya alam dan infrastruktur, sementara nilai yang bernilai sosial dalam bentuk kekuasaan (*authority*) karena memiliki nilai prestise sosial dalam memenuhi aktualisasi diri (*self esteem*) seseorang. Dalam pembagian distribusi atau alokasi sumberdaya dalam politik sering menimbulkan konflik. "*Complict – that is, some form of struggle among people trying to achieve different goals and satisfy opposing interests*". Konflik adalah bentuk perjuangan diantara orang-orang yang mencoba untuk mencapai tujuan yang berbeda satu sama lain guna memuaskan kepentingannya melalui nilai-nilai yang diperebutkan itu. Dalam politik, diakui bahwa suatu masyarakat apakah itu tradisional atau modern tidak pernah luput dari apa yang disebut konflik politik. Hanya saja dalam konflik politik tidak didasarkan atas kepentingan diri sendiri melainkan didukung oleh kelompok-kelompok tertentu yang masuk dalam pengaruh suatu aliran atau partai.

Misalnya menjelang Pemilu presiden dan Wakil Presiden RI tahun 2004, Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tanjung berseberangan dengan M. Yuusuf Kalla sehingga beberapa fungsionaris Golkar yang mendukung Yuusuf Kalla dinon-aktifkan oleh DPP Golkar.

### C. Komunikasi Politik

Meski terminologi politik sudah ada sejak abad ke 16, dan terminologi komunikasi sudah ada pada pertengahan abad ke 20, namun istilah komunikasi politik sampai tahun 1960an masih sulit ditemukan. Istilah komunikasi politik biasanya mengingatkan orang pada pengertian yang non-akademis dan sangat luas, yakni segala sesuatu yang terkait dengan proses komunikasi dalam percaturan politik praktis. Misalnya kendala yang dihadapi dalam kegiatan politik, cara pelaksanaan demokrasi, pembentukan kepemimpinan, keterbukaan dalam pengambilan keputusan, akses terhadap jalur kekuasaan, konsensus, kritik sosial, dan lain sebagainya. Pengertian seperti itu tentu beda dari konsep komunikasi politik sebagai kajian ilmu.

Kajian komunikasi politik pada awalnya berakar pada ilmu politik, meskipun penamaan lebih banyak dikenal dengan istilah propaganda. Ini dimulai pada tahun 1922 dengan penelitian dari Ferdinand Tonnies dan Walter Lippmann yang meneliti tentang opini public pada masyarakat, kemudian dilanjutkan oleh Bagehot, Maine, Bryce dan Graha Wallas di Inggris yang menelaah peranan pers dan pembentukan opini public. Bahkan ketika Harold D Lasswell menulis disertasi doctor tentang Propoganda Technique in the World War (1927). Praktek proganda berkembang terutama menjelang Perang Dunia II ketika Nazi Jerman berhasil melakukan ekspansi dengan gemilang dibawah propaganda Dr. Joseph Gobbel. Belajar dari pengalaman itu, Amerika Serikat yang tadinya memandang propaganda memiliki konotasi negatif dan amoral mulai menyadari kegunaannya lalu mengembangkan bidang ini, sehingga menjelang perang dunia II sejumlah pakar dipekerjakan pada *Office of War Information*, AS diantaranya Carl I. Hovland (*social psychology*), Kurt Lewin (*social group*), Lucian Pye (*politics*), Gordon Allport (gosip dan rumor), dan Schramm (*content analysis*). Berkat rintisan Lasswell lewat disertasinya itu, Wilbur Schramm lalu menempatkan Lasswell sebagai tokoh utama dalam studi komunikasi politik, kemudian diikuti karya-karya lainnya, diantaranya *Propaganda and Promotional Activities: An annotated Bibliography* oleh Lasswell bersama Ralph D. Casey dan Bruce L. Smith (1935) yang kemudian dikembangkan menjadi *Propaganda, Communication, and Public Opinion* (1956). Ilmuwan politik lainnya yang memiliki peranan penting dalam disiplin komunikasi dan politik adalah Ithiel de Sola Pool, V.O. Key, dan Gabriel Almond.

Meskipun bahasan tentang peranan media massa dan pendapat umum secara parsial sudah banyak dilakukan untuk mendukung teori dan kekuatan politik, tetapi belum mengarah pada pembentukan studi komunikasi politik. Nanti setelah terjadi debat diantara calon presiden Amerika Serikat tahun 1960 yang ditayangkan melalui televisi, orang mulai banyak memberi perhatian terhadap peranan media dalam mempengaruhi pemilih. Demikian pula dalam memasuki dekade 1980an, terutama sesudah terbitnya buku *Handbook of Political Communication* (1981) yang merangkum sejumlah tulisan tentang media massa dan perilaku politik dengan editor Dan D. Nimmo dan K.R. Sanders. Dalam buku ini disebutkan terdapat beberapa pendekatan dalam studi

komunikasi dan politik, termasuk didalamnya beberapa teori komunikasi yang mempengaruhi khalayak pemilih, misalnya agenda setting politik (McCombs, 1981) dan *Uses and Gratifications* (McLeod & Becker, 1981), Analisis retorika dari wacana politik (Bitzer, 1981) dan efek dari iklan politik (Kaid, 1981) dalam Swanson (1990). Dengan terbitnya buku *Handbook of Political Communication* ini, maka pembicaraan tentang studi komunikasi politik mulai mengemuka, disusul terbitnya beberapa buku komunikasi yang membahas tentang peranan media dalam politik.

Di Indonesia, pada awalnya perhatian untuk membicarakan komunikasi politik justeru tumbuh di kalangan para sarjana ilmu politik daripada para sarjana ilmu komunikasi itu sendiri. Tetapi tidak terlalu ketinggalan, sebab pertengahan dekade 1980an jurusan-jurusan Ilmu Komunikasi sudah mulai banyak mengajarkan studi komunikasi politik, sekalipun belum fokus dan masih banyak didukung oleh materi opini publik dan efek media massa terhadap perilaku politik. Bahkan sampai tahun 1991, majalah Prisma yang menurunkan edisi khusus tentang komunikasi dan kekuasaan (politik) belum bisa menyentuh substansi bidang ilmu ini, apa yang dimaksudkan dengan komunikasi politik. Oleh sebab itu definisi-definisi komunikasi politik yang dibuat pada masa itu nuansanya lebih berat pada perilaku politik, dan belum menyentuh secara substansial tentang peranan media massa terhadap penegakan demokrasi, kampanye dan pemilu. Hal ini bisa dipahaminya karena sistem politik Indonesia dibawah rezim Suharto yang kurang memberi peluang berkembangnya kegiatan politik karena orientasi pembangunan dititik beratkan pada sektor pemulihan keamanan, pembangunan ekonomi dan kesejahteraan bangsa. Kebijakan ini memberi corak tersendiri terhadap politik Indonesia, sebagai sistem politik yang tidak sejalan dengan makna dan cita-cita demokrasi yang diajarkan dan dipraktekkan di AS, dan negara-negara barat lainnya.

Hal lain yang menyebabkan studi komunikasi politik sedikit agak lambat berkembang di Indonesia, disebabkan tekanan rezim orde baru yang kurang senang terhadap segala sesuatu yang berbau politik. Tetapi sejak reformasi demokrasi yang mengusung kebebasan untuk mengemukakan pendapat digulirkan sejak tahun 1998, studi komunikasi politik mengalami perkembangan yang sangat pesat, dan menjadi studi yang menarik bagi para mahasiswa bukan saja dari disiplin ilmu komunikasi, tetapi juga dari studi ilmu politik dan ilmu hukum. Ini sejalan pandangan Nimmo dalam Swanson (1990) bahwa sepuluh tahun terakhir ini studi komunikasi politik mengalami perkembangan yang sangat pesat, terutama sesudah berembusnya angin demokrasi di negara-negara sedang berkembang.

### **Definisi Komunikasi Politik.**

Bertolak dari konsep komunikasi dan konsep politik yang telah diuraikan pada bagian awal, maka upaya untuk mendekati pengertian apa yang dimaksud komunikasi politik, **menurut Dahlan (1999) ialah suatu bidang atau disiplin yang menelaah perilaku dan kegiatan komunikasi yang bersifat politik, mempunyai akibat politik, atau berpengaruh terhadap perilaku politik. Dengan demikian pengertian komunikasi politik dapat dirumuskan sebagai suatu proses pengoperan lambang-lambang atau simbol-simbol komunikasi yang berisi pesan-pesan politik dari seseorang atau kelompok kepada orang lain dengan tujuan untuk membuka wawasan atau cara berpikir, serta mempengaruhi sikap dan tingkah laku khalayak yang menjadi target politik.** Pengertian ini mengikuti format Lasswell yang mengatakan bahwa suatu definisi komunikasi sedapat mungkin bisa menjawab "*who says what to whom through what channel dan what effect*". (siapa mengatakan apa, melalui siapa, menggunakan chanel apa dan apa akibatnya).

Meadow dalam Nimmo (2004) juga membuat definisi bahwa "political communication refers to any exchange of symbols or messages that to a significant

extent have been shaped by or have consequences for political system.” Disini Meadow memberi tekanan bahwa simbol-simbol atau pesan yang disampaikan itu secara signifikan dibentuk atau memiliki konsekuensi terhadap sistem politik. Tetapi Nimmo sendiri yang mengutip Meadow dalam bukunya itu hanya memberi tekanan pada pengaturan umat manusia yang dilakukan di bawah kondisi konflik, sebagaimana disebutkan “communication (activity) considered political by virtue of its consequences (actual or potential) which regulate human conduct under the condition of conflict. Baik Meadow maupun Dan Nimmo, termasuk Gabriel Almond adalah sarjana-sarjana politik keluaran 1950an dengan aliran behavioristik yang melihat politik tidak saja membahas masalah negara, melainkan dalam hubungannya dengan komunikasi (media massa) dan opini publik.

Ada juga beberapa definisi komunikasi politik lainnya, diantaranya dibuat oleh Fagen (1966) bahwa “komunikasi politik adalah segala bentuk aktivitas komunikasi yang terjadi dalam suatu sistem politik, dan antara sistem tersebut dengan lingkungannya. Cakupannya meliputi studi jaringan komunikasi (organisasi, kelompok, media massa, dan saluran-saluran khusus) dan determinan sosial ekonomi dari pola-pola komunikasi yang ada pada sistem yang dimaksud”.

Dalam buku *Introduction to Political Communication* oleh McNair (2003) dinyatakan bahwa “political communication as pure discussion about the allocation of public resources (revenues), official authority (who is given the power to make legal, legislative and executive decision), and official sanctions (what the state reward or punishes).” Jadi komunikasi politik menurut McNair adalah murni membicarakan tentang alokasi sumberdaya publik yang memiliki nilai, apakah itu nilai kekuasaan atau nilai ekonomi, petugas yang memiliki kewenangan untuk memberi kekuasaan dan keputusan dalam pembuatan undang-undang atau aturan, apakah itu legislatif atau eksekutif, serta sangsi-sangsi, apakah itu dalam bentuk hadiah atau denda. Untuk menghindari kajian komunikasi politik itu tidak hanya bicara tentang kekuasaan, maka **Doris Graber mengingatkan dalam tulisannya “political language” (1981) bahwa komunikasi politik tidak hanya retorika tetapi juga mencakup simbol-simbol bahasa, seperti bahasa tubuh serta tindakan-tindakan politik seperti baikot, protes dan unjuk rasa.**

Dari beberapa pengertian diatas, maka jelas komunikasi politik adalah suatu proses komunikasi yang memiliki implikasi atau konsekuensi terhadap aktivitas politik. Faktor ini pula yang membedakan dengan disiplin komunikasi lainnya seperti komunikasi pembangunan, komunikasi pendidikan, komunikasi bisnis, komunikasi antar budaya, komunikasi organisasi, komunikasi keluarga dan lain sebagainya. Perbedaan itu terletak pada *isi pesan*. Artinya komunikasi politik memiliki pesan yang bermuatan politik, sementara komunikasi pendidikan memiliki pesan yang bermuatan masalah-masalah pendidikan. Jadi untuk membedakan antara satu disiplin dengan disiplin lainnya dalam studi ilmu komunikasi, terletak pada sifat atau isi pesannya. Oleh sebab itu studi komunikasi politik memberi tekanan terhadap pesan-pesan yang mempengaruhi khalayak pemilih, terutama dari pesan-pesan politik, misalnya pidato dari kandidat, atau presiden, efektivitas strategi pencitraan yang dibuat dalam iklan kampanye, dan nilai informasi dari berita-berita yang menyangkut bidang pemerintahan dan partai politik.

### **Filosofi Komunikasi Politik.**

Karena politik adalah pengambilan keputusan bukan untuk kepentingan perorangan, melainkan untuk kepentingan orang banyak. Maka cita-cita politik harus diarahkan untuk menciptakan individu yang memiliki komitmen untuk menjadi “negarawan”. Oleh karena negarawan hanya bisa dicapai melalui keihlasan dan kejujuran, maka komunikasi politik memiliki filosofi yakni pendayagunaan sumberdaya

komunikasi apakah itu sumberdaya manusia, infrastruktur, maupun piranti lunak untuk mendorong terwujudnya sistem politik yang mengusung demokrasi, dimana kekuasaan menjalankan pemerintahan ada ditangan pemenang pemilu (mayoritas) dengan melindungi hak-hak golongan yang kalah (minoritas). Dengan demikian demokrasi menjadi cita-cita yang luhur sesuai dengan hati nurani, sehingga dapat diabdikan untuk kepentingan semua pihak, baik yang kalah maupun yang menang dalam membangun suatu kebersamaan menuju tujuan yang sama.

### **Unsur Komunikasi Politik.**

Seperti halnya dengan disiplin komunikasi lainnya, maka komunikasi politik sebagai *body of knowledge* juga terdiri atas berbagai unsur, yakni ; sumber (komunikator), pesan, media atau saluran, penerima dan efek (Nimmo: 1978, Mansfield dan Weaver : 1982 dalam Dahlan, 1990).

### ***Komunikator Politik***

Komunikasi politik tidak hanya menyangkut partai politik, melainkan juga lembaga pemerintahan legislatif dan eksekutif. Dengan demikian sumber atau komunikator politik adalah mereka-mereka yang dapat memberi informasi tentang hal-hal yang mengandung makna atau bobot politik, misalnya Presiden, Menteri, anggota DPR, MPR, KPU, Gubernur, Bupati/Walikota, DPRD, politisi, fungsionaris partai politik, fungsionaris Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan kelompok-kelompok penekan dalam masyarakat yang bisa mempengaruhi jalannya pemerintahan.

### ***Pesan Politik***

Ialah pernyataan yang disampaikan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, baik secara verbal maupun non-verbal, tersembunyi maupun terang-terangan, baik yang disadari maupun tidak disadari yang isinya mengandung bobot politik. Misalnya pidato politik, undang-undang kepartaian, undang-undang pemilu, pernyataan politik, artikel atau isi buku/brosur dan berita surat kabar, radio, televisi dan internet yang berisi ulasan politik dan pemerintahan, puisi politik, spanduk atau baliho, iklan politik, propaganda, perang urat syarat (*psywar*), makna logo, warna baju atau bendera, bahasa badan (*body language*), dan sebagainya.

### ***Saluran atau Media Politik***

Ialah alat atau sarana yang digunakan oleh para komunikator dalam menyampaikan pesan-pesan politiknya. Misalnya *Media Cetak*; Surat kabar, tabloid, majalah, buku. *Media Elektronik*; film, radio, televisi, video, komputer, internet. *Media Format Kecil*; leaflet, brosur, selebaran, stiker, bulletin. *Media luar ruang (out door media)*; baliho, spanduk, reklame, electronic board, bendera, jumbai, pin, logo, topi, rompi, kos oblong, iklan mobil, gerbong kereta api, kalender, kulit buku, blok note, pulpen, gantungan kunci, payung, dos jinjingan dan segala sesuatunya yang bisa digunakan untuk membangun citra (*image building*). *Saluran Komunikasi Kelompok*; partai politik (DPP, DPW, DPD, DPC, DPAC), organisasi profesi, ikatan alumni, organisasi sosial keagamaan, karang taruna, kelompok pengajian, kelompok tani dan nelayan, koperasi, persatuan olahraga, kerukunan keluarga, perhimpunan minat dan semacamnya. *Saluran Komunikasi Publik*; aula, balai desa, pameran, alun-alun, panggung kesenian, pasar, swalayan (supermarket, mall, plaza), sekolah, kampus. *Saluran Komunikasi Sosial*; pesta perkawinan, acara sunatan, arisan, pertunjukan wayang, pesta rakyat, rumah ronda, sumur umum, pesta tani dan semacamnya.

### ***Sasaran atau Target Politik***

Sasaran adalah anggota masyarakat yang diharapkan dapat memberi dukungan dalam bentuk pemberian suara (*vote*) kepada partai atau kandidat dalam Pemilihan Umum. Mereka adalah pengusaha, pegawai negeri (mestinya tidak memilih jika tidak punya hak untuk dipilih), buruh, pemuda, perempuan, ibu rumah tangga, pensiunan, veteran, pedagang kaki lima, para tukang (kayu, batu, cukur, becak) orang cacat, mahasiswa, sopir angkutan, nelayan, petani yang berhak memilih maupun pelajar dan siswa yang akan memilih setelah cukup usia.

### ***Pengaruh atau efek Komunikasi Politik***

Efek komunikasi politik yang diharapkan adalah tercitanya pemahaman terhadap sistem pemerintahan dan partai-partai politik, dimana nuansanya akan bermuara pada pemberian suara (*vote*) dalam pemilihan umum. Pemberian suara ini sangat menentukan terpilih tidaknya seorang kandidat untuk posisi mulai tingkat Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, MPR, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota sampai pada tingkat DPRD.

### **Fungsi Komunikasi Politik**

Sebagai disiplin ilmu, maka komunikasi politik menurut McNair (2003:21) memiliki lima fungsi dasar, yakni;

1. Memberikan informasi kepada masyarakat apa yang terjadi disekitarnya. Disini media komunikasi memiliki fungsi pengamatan dan juga fungsi monitoring apa yang terjadi dalam masyarakat.
2. Mendidik masyarakat terhadap arti dan signifikansi fakta yang ada. Disini para jurnalis diharapkan melihat fakta yang ada sehingga berusaha membuat liputan yang objektif (*objective reporting*) yang bisa mendidik masyarakat atas realitas fakta tersebut.
3. Menyediakan diri sebagai platform untuk menampung masalah-masalah politik sehingga bisa menjadi wacana dalam membentuk opini publik, dan mengembalikan hasil opini itu kepada masyarakat. Dengan cara demikian bisa memberi arti dan nilai pada usaha penegakan demokrasi.
4. Membuat publikasi yang ditujukan kepada pemerintah dan lembaga-lembaga politik. Disini media bisa berfungsi sebagai anjing penjaga (*watchdog*) sebagaimana pernah terjadi dalam kasus mundurnya Nixon sebagai presiden Amerika, karena terlibat dalam kasus Watergate.
5. Dalam masyarakat yang demokratis, maka media politik berfungsi sebagai saluran advokasi yang bisa membantu agar kebijakan dan program-program lembaga politik dapat disalurkan kepada media massa.

Jika fungsi komunikasi yang dikemukakan oleh McNair (2003) diatas dikombinasikan dengan fungsi komunikasi yang dibuat oleh McBraid (1980) dan Goran Hedebo (1982), maka komunikasi politik berfungsi untuk:

1. Memberikan informasi kepada masyarakat terhadap usaha-usaha yang dilakukan lembaga politik maupun dalam hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat.
2. Melakukan sosialisasi tentang kebijakan, program dan tujuan lembaga politik
3. Memberi motivasi kepada politisi, fungsionaris, dan para pendukung partai
4. Menjadi platform yang bisa menampung ide-ide masyarakat sehingga menjadi bahan pembicaraan dalam bentuk opini publik
5. Mendidik masyarakat dengan pemberian informasi, sosialisasi tentang cara-cara pemilihan umum dan penggunaan hak mereka sebagai pemberi suara.

6. Menjadi hiburan masyarakat sebagai ”pesta demokrasi” dengan menampilkan para juru kampanye, artis dan para komentator atau pengamat politik.
7. Memupuk integrasi dengan mempertinggi rasa kebangsaan guna menghindari konflik dan ancaman berupa tindakan separatis yang mengancam persatuan nasional.
8. Menciptakan iklim perubahan dengan mengubah struktur kekuasaan melalui informasi untuk mencari dukungan masyarakat luas terhadap gerakan reformasi dan demokratisasi.
9. Meningkatkan aktivitas politik masyarakat melalui siaran berita, agenda setting, maupun komentar-komentar politik
10. Menjadi *watchdog* atau anjing penjaga dalam membantu terciptanya *good governance* yang transparansi dan akuntabilitas.

### **Kajian Komunikasi Politik dalam Ranah Ilmu Komunikasi**

Jika komunikasi politik diletakkan pada telaah kritis ranah ilmu komunikasi, yakni komunikasi teknis, komunikasi terapan dan teori komunikasi (meminjam istilah Dahlan : 1990), maka pada *tingkat teknis* komunikasi politik menyangkut kiat komunikasi yang spesifik; misalnya cara melepaskan desas-desus (rumor), membuat pesan yang membangkitkan keresahan, memanipulasi informasi dari *angle* liputan kamera, atau penampilan gambar yang memberi kesan pengikut kampanye yang sepi. Kiat seperti ini biasanya berkembang dari lapangan kemudian didesign sedemikian rupa. Tetapi penggunaannya lebih tergantung pada keterampilan, naluri, kejelian, dan improvisasi dari pelaku dengan berbagai ragam variasi.

Pada *tingkat terapan*, komunikasi politik berkembang dari penelitian dan teori, dan setelah itu dimanfaatkan dalam kegiatan, terkadang setelah diuji coba. Ruang lingkup komunikasi terapan lebih luas, dan menyangkut penerapan beraneka ragam teori. Misalnya penggunaan analisis isi untuk evaluasi efektivitas komunikasi politik, pemilihan khalayak sasaran yang paling peka, dan desain komunikasi yang paling potensial untuk mempengaruhi, penggunaan riset dan teori persuasi untuk penentuan strategi propaganda dalam kampanye, dan sebagainya.

Pada *tingkat teoritik*, komunikasi politik menguji kesahian teori komunikasi dalam konteks politik. Termasuk teori keperkasaan dan keterbatasan media, teori kepemimpinan pendapat (*opinion leader*), teori inovasi, faktor-faktor pengaruh komunikasi, penggunaan metode jaringan dalam kaitannya dengan koneksi politik dan kekuasaan.

Atas dasar tersebut, maka komunikasi politik sebagai kajian akademis dapat dilihat pada tiga pendekatan yakni :

- Komunikasi politik dalam negeri dalam kaitannya dengan pemilu dan kepartaian
- Komunikasi politik internasional dalam konteks komunikasi politik global
- Riset dan Teori Komunikasi Politik

### **Ruang lingkup Komunikasi Politik**

Gurevitch dan Blumler (1977) mengemukakan bahwa dalam arti luas, komponen-komponen utama dari suatu sistem komunikasi politik dapat ditemukan pada :

- Lembaga politik dari aspek komunikasinya.
- Institusi media dari aspek politiknya
- Orientasi atau perhatian publik terhadap komunikasi politik, dan
- Budaya politik yang relevan dengan komunikasi.



Dari uraian yang telah dikemukakan, maka ruang lingkup studi komunikasi politik yang menjadi fokus pembahasan dalam buku ini, adalah ;

- Komunikasi Politik; konsep dan definisi
- Demokrasi dan Kebebasan Pers
- Media dan Politik
- Pendapat Umum dan Jajak Pendapat (*Polling*)
- Partai Politik dan Pemilihan Umum
- Kampanye untuk Pemasaran Politik
- Komunikasi Politik Global
- Riset dan Profesi Komunikasi Politik

Mengingat komunikasi politik tidak lepas dari dua disiplin ilmu yang membangunnya, yakni ilmu komunikasi dan ilmu politik, maka pembahasan tentang negara dan ideologi tidak bisa dihindari, mengingat arah komunikasi politik tidak saja berfokus pada gerakan atau aktivitas masyarakat melalui partai politik, tetapi juga kekuasaan negara dalam mengatur masyarakat menurut aliran politik yang ada. Dari sini akan berkembang kearah demokratisasi dalam hubungannya dengan kebebasan pers. Dengan demikian bahasan komunikasi politik tidak hanya terbatas pada kajian media, melainkan dalam konteks yang lebih luas.

Komunikasi politik bergerak melebar tidak saja pada pesan-pesan komunikasi, tetapi juga institusi politik (partai politik), serta sistem dan budaya politik dari suatu masyarakat, yakni bagaimana institusi politik, termasuk media mempengaruhi aktivitas pemilu, bagaimana isi media dalam kampanye politik, bagaimana media mempengaruhi perhatian politik dari masyarakat (*agenda setting*), bagaimana media mempolitisasi publik (*political learning*), dan kapan publik mau menerima pesan-pesan politik (*uses and gratifications*). Dengan meluasnya cakupan komunikasi politik, maka ia akan menjadi bahan studi yang lebih komprehensif, baik untuk mahasiswa yang mengambil bidang studi ilmu politik dan ilmu komunikasi, maupun untuk para pekerja media, aktor politik, pengamat politik, dan fungsionaris lembaga-lembaga politik.

### **BAB III**

## **DEMOKRASI DAN KEBEBASAN PERS**

Setiap pemerintah yang berkuasa pada suatu negara berkewajiban menciptakan kesejahteraan dan keamanan setiap warganya. Karena itu pemerintah memiliki kewenangan (legitimasi) untuk menggunakan kekuasaannya dalam mengendalikan perilaku anggota masyarakatnya. Jika tidak, masyarakat akan jadi kacau karena setiap orang bisa bertindak semau-gue dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Disini pemerintah memerlukan penyerahan sebagian kebebasan setiap warganya untuk diatur agar bisa lebih tertib dan bekerjasama dengan lainnya dalam menciptakan suatu tatanan yang mereka dapat patuhi. Mengapa orang harus menyerahkan kebebasannya untuk dikendalikan oleh pemerintah, berapa banyak kebebasan yang harus diserahkan, dan manfaat apa yang mereka dapat peroleh dari pemerintah atas penyerahan kebebasan itu. Bab ini akan membahasnya lebih lanjut.

### **A. Kebebasan Pers sebagai Pilar Demokrasi**

”Jika anda mau mendengarkan keinginan rakyat, maka jangan batasi kebebasan pers”. Demikian slogan yang terbaca pada sebuah tulisan dalam *Public Opinion Quartely*. Slogan itu memberi tekanan betapa besarnya peranan pers sebagai pemberi informasi dan pembentuk opini publik. “*There’re only two thing which can throw light upon here on earth. Two things, once is the sun in heaven and the second one is the press on earth*” ( Hanya ada dua yang bisa menerangi bumi, yakni satunya adalah matahari yang ada di sorga, dan yang kedua adalah surat kabar yang ada di bumi). Demikian tulis Mark Twin.

Meskipun surat kabar memiliki banyak fungsi, namun sebagai sumber informasi politik telah berlangsung lama. Bahkan jauh sebelum mesin cetak ditemukan oleh Gutenberg di Mainz Jerman tahun 1447, surat kabar dengan tulis tangan telah berani memuat gambar-gambar dalam bentuk krikatur untuk menyindir para penguasa yang bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Para pejabat yang otoriter dan korup kadang dilukiskan sebagai binatang yang berbadan singa tetapi berkepala manusia. Lukisan krikatur dan juga sentilan-sentilan dalam pojok sering dimunculkan dalam surat kabar untuk menarik perhatian para pembaca, karena selain penuh dengan hal-hal yang lucu, juga sangat menyakitkan bagi orang yang terkena sentilan atau kritik tersebut. Dengan demikian pers tidak saja berfungsi sebagai pemberi informasi tetapi juga menjadi alat kontrol terhadap ketidak patutan tindakan para penguasa atas hak-hak publik.

Mengingat surat kabar menyebar luas di kalangan masyarakat, dan isinya dikhawatirkan bisa mempengaruhi sikap dan pendapat umum terhadap ketidakadilan seorang raja misalnya, maka pemerintah kerajaan Inggris pada awalnya memperlakukan hukum adat, yakni melarang setiap orang melakukan kritik terhadap raja. Hukum ini pula diberlakukan pemerintah koloni Inggris di Amerika ketika surat kabar *Public Occurance* yang terbit di Boston pada tahun 1690 dilarang terbit untuk edisi keduanya karena menyerang pribadi gubernur Massachusetts. Peristiwa ini tercatat dalam sejarah kemerdekaan pers dimana *Public Occurance* sebagai surat kabar yang pertama kali terbit di Amerika dalam usia sehari, dan menjadi korban pertama pembereidelan dari pemerintah kerajaan Inggris di koloni Amerika.

Empat puluh lima tahun sesudah kejadian itu, John Peter Zanger yang menerbitkan surat kabar *New York Weekly Journal* mencatat sejarah baru dalam perjuangan kebebasan pers. Seperti pendahulunya, Zanger juga melakukan kritik pedas terhadap Gubernur New York William Cosby. Bedanya jika *Public Occurance* sesudah menyerang gubernur Massachusetts ia langsung dibreidel dan dilarang terbit untuk edisi berikutnya, sedangkan Peter Zanger yang menyerang gubernur New York langsung dijabloskan ke penjara, tapi surat kabarnya tetap diperkenankan untuk terbit.

Di depan pengadilan Zanger dibela oleh Andrew Hamilton, seorang pengacara tua berusia 80 tahun yang terkenal dalam sejarah pengacara Amerika. Hamilton melakukan pembelaan pada kliennya bahwa apa yang diperjuangkan Zanger ialah perjuangan bangsa Amerika untuk menentang perlakuan undang-undang pengasutan *Sedition Act* (1798) yang menyatakan ” *menulis, mencetak atau menerbitkan dan mengedarkan ....setiap tulisan keliru dengan menyebarkan desas-desus yang berisi kebencian terhadap pemerintah sebagai tindak kejahatan*”. Upaya Zanger di depan pengadilan merupakan perjuangan untuk memberi kebebasan kepada setiap orang untuk menyatakan pendapatnya demi kepentingan orang banyak, dan ini sejalan dengan perjuangan kemerdekaan Amerika dalam menegakkan demokrasi. Akhirnya pembelaan Hamilton pada perkara sedition libel ini berhasil dimenangkan dengan dibebaskannya Zanger dari penjara, sekaligus sebagai tanda kemenangan perjuangan pers dari

kekangan hukum penguasa. Ini menunjukkan betapa agungnya perjuangan kebebasan pers, karena demokrasi tidak mungkin dicapai tanpa kebebasan pers, dan kebebasan pers hanya bisa terwujud jika ada supremasi hukum.

Belajar dari pengalaman itu, maka diajukan *Amandemen Pertama* terhadap Konstitusi Amerika, kemudian disahkan pada tahun 1787 dengan ketetapan bahwa ” *Kongres tidak boleh membuat hukum yang menghalangi kebebasan berbicara atau penyampaian pendapat melalui media* ”. Pernyataan ini memberi jaminan kebebasan pers yang didudukkan secara hormat dalam konstitusi Amerika, meskipun dalam kenyataannya pengadilan Amerika banyak menghasilkan putusan yang memenjarakan para wartawan. Dalam catatan sejarah penerbit James Thomas Callender pada tahun 1800 didakwa telah melakukan kejahatan dengan membuat tulisan yang menuduh Presiden John Adams sebagai ”penghasut tua bangsa yang tangannya berbau busuk karena darah”. Callender sosok yang tidak populer, dinilai sangat kasar untuk ukuran caci maki politik pada masa itu, sehingga ia dinyatakan bersalah dan dijebloskan dalam penjara untuk beberapa tahun. Callender baru diampuni ketika Thomas Jafferson menjabat presiden Amerika

Perjuangan kebebasan pers (*freedom of the Press*) pada dasarnya diilhami oleh pikiran cerdas John Milton (1644) yang menekankan bahwa kebenaran hanya bisa muncul dari kebebasan. Milton melihat kebebasan pers sebagai norma kultural yang menjamin salah satu dimensi hidup manusia, yaitu hak asasi untuk menyatakan pendapat secara bebas. Kebebasan pers menjadi cermin demokrasi dan kebebasan individu. Jika demokrasi gagal maka orang akan mempersalahkan bahwa pers tidak melaksanakan fungsi kontrolnya dalam memperjuangkan kebenaran (*if democracy fail, it is the fault of the Press*). Pandangan Milton ini didukung oleh Thomas Jafferson yang melihat *the free press and autonomous press was essential for public enlightenment and as a safeguard of personal liberties*. Lebih jauh ia mengatakan bahwa bila suatu negara dinyatakan bebas, maka disitu ada kemerdekaan pers, tetapi jika negara dinyatakan kurang bebas maka disitu hanya ada setengah kemerdekaan pers.

Reaksi keras terhadap penguasa juga ditemui pada surat-surat kabar di Eropa, terutama disaat Perancis dipimpin oleh Napolion (1790). Pada masa itu jumlah penerbit surat kabar menghampiri 100 buah, namun karena surat-surat kabar yang dipimpin oleh para politisi isinya pada umumnya menyerang kebijakan Napolion, akhirnya banyak wartawan dipenjara sementara surat kabarnya ditutup sampai tinggal 4 yang diizinkan untuk terbit. Ketakutan Napolion mengenai rongrongan pers terhadap kepemimpinannya dibuktikan dengan ucapannya yang mengatakan ”pena wartawan lebih tajam daripada sebilah pedang, karena itu saya lebih takut menghadapi 3 surat kabar daripada seribu ujung boyonet”.

Hubungan antara pers dan pemerintah sudah sekian lama berjalan sebagai suatu hubungan yang saling membutuhkan dalam memperjuangkan demokrasi melalui penciptaan *good governance*, transparacy dan akuntabel, namun Thomas Jafferson yang tadinya banyak memuji peranan pers dengan mengatakan ”saya lebih suka hidup dalam suatu negara yang memiliki surat kabar tapi tidak memiliki pemerintahan, daripada hidup dalam suatu negara yang memiliki pemerintahan tapi tidak memiliki surat kabar”. Pernyataan ini memberi makna begitu besarnya perhatian Jafferson terhadap pers, namun dalam masa kepresidennya justeru ia berbalik dan merasakan terganggu oleh kritikan-kritikan pers. Beberapa wartawan dituntut di pengadilan karena tuduhan melakukan pencemaran nama baik, bahkan dengan sinis ia pernah mengatakan ”orang

yang tidak pernah membaca surat kabar justeru memiliki informasi yang lebih baik daripada orang yang membaca surat kabar” (Tamin, 2003). Perlakuan pers kepada pemerintah juga dialami Abraham Lincoln ketika menjadi presiden Amerika pada tahun 1863. Lincoln menjadi sasaran karikatur kasar oleh para kartunis; demikian juga halnya dengan politisi yang dekat dengan rakyat William Jennings Bryan jadi sasaran kritikan pers.

Keadaan yang sama juga ditemui di Indonesia dua abad sesudah itu. Figur Abdurrahman Wahid yang tadinya banyak mendukung perjuangan pers, termasuk menentang pencabutan Surat Izin Usaha Penerbitan (SIUP) majalah Tempo, Editor, dan tabloid Detik. Tetapi ketika ia jadi presiden justeru ia berbalik mengeluhkan kritik-kritik pers yang ditujukan pada dirinya, bahkan ia menuduh pers banyak memelintir ucapannya. Demikian juga ketika Megawati Sukarnoputri menjadi presiden ia menyatakan dalam pidato ulang tahun ke 30 PDIP di Jakarta bahwa pers *nyomplang* (tidak berimbang), *nylimet* (berputar-putar) dan menambah ruwet persoalan. Suharto, presiden RI kedua lebih hebat lagi, yakni langsung menutup dan mencabut izin terbit jika pers melakukan kritik pedas terhadap pemerintah (Tamin, 2003).

Meskipun hubungan antara pers dan pemerintah mengalami pasang surut dalam perjuangan menegakkan demokrasi, terutama dalam mengingatkan para petugas negara yang diberi legitimasi sebagai wakil rakyat untuk mengurus kepentingan rakyat, namun kondisi itu tidak mengurangi nyali para wartawan untuk melaksanakan profesionalisme ditengah rambu-rambu hukum yang bisa menjerat mereka dalam bentuk delik pidana. Idealisme profesionalisme untuk mendudukan mereka sebagai *watchdog* (anjing penjaga) atau seperti istilah Sayed Arabi Idiid sebagai inspektur jenderal yang bertugas mengkritisi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari cita-cita demokrasi (Idid, 1988). Bahkan dalam posisi yang lebih penting pers atau media ditempatkan pada posisi sebagai *the fourth branch of government*, yakni sebagai pilar keempat demokrasi selain legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Penempatan media sebagai pilar keempat demokrasi diilhami oleh pikiran cerdas John Locke yang melihat bahwa, pemerintahan tidak hanya digerakkan oleh ketiga pilar hasil pikiran Montesque, melainkan juga pemerintah harus mendengarkan keinginan yang berkembang dalam masyarakat. Penempatan pers sebagai pilar ke empat karena pers memiliki peran untuk membentuk pendapat umum, sekaligus sebagai ruang publik (*public sphere*) yang menyediakan tempat kepada anggota masyarakat untuk berimprovisasi dalam penyampaian pikiran dan pendapat. Pers juga memiliki kebebasan untuk mengkritisi legislatif, eksekutif dan yudikatif, apakah ketiga pilar itu telah berjalan sesuai dengan mekanisme pemerintahan yang benar. Namun satu hal yang tidak kalah pentingnya, adalah melakukan meta-kritik terhadap dirinya, apakah juga pers telah melaksanakan fungsi-fungsinya sesuai tuntutan profesionalisme.

Media harus menerima kritik dengan lapang dada jika ada pihak-pihak yang mempertanyakan; kalau pers memiliki hak untuk melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan, lalu siapa yang semestinya melakukan kontrol terhadap pers. Sikap kritis masyarakat ini langsung dijawab oleh wartawan senior Howard Simon dari *The Washington Post*, bahwa bukannya pemerintah yang harus mengontrol pers, melainkan justeru pers yang harus melakukan kontrol kepada pemerintah, sebab pemerintah bisa saja salah. Jika pers membuat kesalahan, menurut Simon ia harus diajukan ke pengadilan, dan bukan surat kabarnya dibreidel, sebab hal itu akan mematikan hak seseorang untuk mencari kehidupan. Dan ini bertentangan dengan cita-cita demokrasi.

Di tengah pasang surut hubungan antara pers dan pemerintah dalam memperjuangkan kebenaran dan keadilan yang penuh resiko, ternyata hal itu tidak mengurangi minat orang untuk menerbitkan surat kabar. Demikian pula dengan makin menonjolnya spesialisasi dan kepentingan tertentu di kalangan masyarakat turut mempengaruhi format dan isi surat kabar. Harian *The New York Sun* yang dipimpin oleh Benyamin Day misalnya, terbit dengan gaya reportase sensasional dengan meliput peristiwa kriminal seperti perampokan, kecelakaan, human interest, anekdot dan sebagainya. Dengan gaya pemberitaan seperti ini surat kabar *The New York Sun* berhasil menarik perhatian pembaca sehingga berhasil meningkatkan tirasnya menjadi 30.000 eksemplar per hari. Keberhasilan *The New York Sun* diikuti dengan terbitnya *New York Herald* pada tahun 1837 oleh James Gordon Bannet. Kedua surat kabar ini bersaing dalam merebut pembeli. Hanya saja teknik penyajian *New York Herald* sudah dikembangkan dalam bentuk feature, editorial, dan penambahan halaman ekonomi yang nantinya berkembang menjadi jurnalistik modern. Begitu tingginya persaingan antara kedua surat kabar ini, ditambah dengan surat-surat kabar lain yang mengikuti pola penyajiannya sehingga timbul istilah *Penny Press*, yakni surat-surat kabar yang dijual di jalan raya dengan harga murah.

Ketika perang saudara pecah di Amerika Serikat bagian Selatan, para wartawan dengan cepat bisa mengirim berita-berita yang diperoleh dari medan perang lewat telegram berkat penemuan Samuel Morse (1844). Pada masa itu berkembang teknik penulisan berita *objective reporting* dengan menekankan agar berita didasarkan atas fakta, dan tidak perlu dibumbui karena keterbatasan waktu dalam pengiriman lewat telegraf. Demikian juga penemuan teknologi fotografi, dimana foto-foto tentang suatu peristiwa telah dapat dipublikasikan dalam surat kabar. Setelah perang berakhir, surat-surat kabar mulai ramai memberitakan datangnya imigran dari Eropa ke Amerika. Perpindahan penduduk ini membuat perekonomian dan industri Amerika semakin maju, termasuk sektor pertanian, perhubungan, dan perdagangan. Kemajuan ini didorong atas keberhasilan Alexander Graham Bell menemukan pesawat telepon sehingga Eropa dan Amerika sudah dapat dihubungkan.

Dengan majunya sektor transportasi dan telekomunikasi di AS pada abad ke 19 memberi peluang surat kabar makin memegang peranan penting dalam mendorong terjadinya perubahan pada masyarakat Amerika. Hal ini dibuktikan ketika Joseph Pulitzer menerbitkan surat kabar *Post Dispatch* (1878), dan *The Sunday World* (1883). Melalui surat kabar *The Sunday World*, Pulitzer membangun model jurnalistik baru dengan menekankan pada berita-berita lokal, perang menentang korupsi dan reformasi pelayanan umum di bidang transportasi, pendidikan, listrik dan pembayaran pajak. *The Sunday World* juga menjadi pelopor penerbitan komik berwarna dalam surat kabar. Pada saat itu model penulisan berita juga makin berkembang terutama dalam hal keakuratan data, dan ini selalu ditekankan oleh Pulitzer dalam setiap pertemuan redaktur, dengan tidak jemu-jemunya menyebut "*accuracy .. accuracy*". Ia juga menekankan perlunya kecerdasan wartawan dalam menulis berita, yakni singkat dan padat. Menurut Pulitzer sebuah berita sedapat mungkin memenuhi kriteria; asli, beda, dramatis, romantis, mengharukan, unik, ajaib, luar biasa, humor dan ganjil.

Pada masa jaya surat-surat kabar yang dipimpin oleh Pulitzer, muncul surat kabar *New York Journal* yang diterbitkan oleh William Rudolfh pada tahun 1895. Dengan demikian terjadilah persaingan antara Pulitzer dan Rudolf dalam industri pers. Isu-isu seperti kriminal, sex, cerita yang menyedihkan, korupsi, olahraga dan foto-foto model yang sensual mendapat tempat utama dalam halaman-halaman surat kabar. Cara-cara pemberitaan seperti ini disebut jurnalistik kuning (*yellow journalism*), yang

dikemudian hari mulai dipertanyakan dampaknya terhadap masyarakat, terutama dengan meningkatnya tindak kriminal di kalangan masyarakat.

Menyimak perjalanan sejarah hubungan antara pers dan pemerintah yang selalu diwarnai dengan dua sisi yang kontradiktif, yakni disatu sisi pers selalu menekankan perlunya kebebasan dalam pemberitaan, terutama dalam penegakan demokrasi untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*), disisi lain pemerintah menginginkan peranserta media untuk membantu pencapaian tujuan negara dalam memajukan dan mensejahterakan bangsa. Demikian juga perkembangan media sebagai bisnis informasi dalam memenuhi selera pembaca telah mengundang perdebatan para teoritis dalam mengkritisi apa yang dimaksud dengan kebebasan pers, apakah kebebasan pers itu ada atau tidak ada, jika ada bagaimana bentuknya. Apakah kebebasan seharusnya diimbangi dengan tanggung jawab, kepada siapa mereka harus bertanggung jawab, dan bagaimana bentuk pertanggung jawaban pers yang semestinya.

Amerika Serikat sendiri yang dikenal sebagai negara kampiun demokrasi, tempat lahirnya jurnalistik modern ternyata kebebasan pers tidak bebas dari segala-galanya. *Free press does not mean that the press is completely, totally absolutely free of any all restraints.* Tulis John C. Merrill, mahaguru komunikasi dari Louisiana State University. Jadi kebebasan pers yang dimaksud disini tidak berarti bebas dari hukum, bebas dari moral, bebas dari pikiran dan emosi, melainkan bebas untuk menentukan pilihan mana yang terbaik diantara yang terburuk. Kebebasan memilih diantara dua hal yang kontradiktif yakni antara wajar dengan tidak wajar, yang baik dengan yang tidak baik, yang layak dengan tidak layak, yang adil dengan tidak adil dan yang manusiawi dengan tidak manusiawi. Kebebasan untuk memilih satu diantara dua hal yang kontradiktif ini sangat tergantung pada akal budi dan hati nurani (*human dignity*).

Ada banyak bukti ditemukan dimana pemerintah Amerika Serikat kadang melakukan pengekanan kebebasan pers, antara lain;

- Ketika Perang Dunia ke II pecah, Panglima Perang Sekutu untuk Asia Pasifik Jenderal McArthur melarang media mendekati Jepang Selatan, Hiroshima.
- Dalam Perang Korea, sekali lagi Jenderal McArthur menuduh wartawan telah memperkuat musuh dengan memberi liputan terhadap lawan.
- Invasi pasukan Amerika ke Teluk Babi (*Bay of Pigs*) Cuba 17 April 1961, telah diingatkan oleh media, tetapi tidak diindahkan oleh Kennedy sehingga menimbulkan kesalahan fatal bagi Amerika.
- Dari medan perang Vietnam, seorang wartawan yang lolos dari maut melaporkan bahwa banyak kebohongan yang telah dilakukan tentara Amerika yang berbeda dengan realitas di lapangan. Dalam kasus desa May Lai, Kompi C dibawah komando Letnan William Callay telah melakukan pembunuhan terhadap sejumlah warga sipil, tetapi pernyataan pers yang dikeluarkan Komando Militer Amerika tidak memberi angka yang tepat. Bahkan Wakil Presiden Hubert Humphrey meminta kepada para wartawan supaya memproteksi kepentingan nasional Amerika.
- Kasus pengungkapan Dokumen Rahasia Pentagon tahun 1971 telah dibocorkan oleh Daniel Ellsberg, seorang staf Departemen Pertahanan Amerika, karena tidak puas dan merasa bosan terhadap kebijaksanaan pemerintah Amerika dalam menangani perang Vietnam. Dokumen rahasia Pentagon yang terdiri atas 47 volume itu diinvestigasi dan disiapkan oleh Abe Rosenthal (editor) dan Neil Sheehan (Reporter) kemudian dipublikasikan dalam harian *The New York Times*

selama tiga bulan. Kejaksaan Agung AS pernah melarang dan minta agar laporan itu dihentikan pemberitaannya setelah Menteri Pertahanan McNamara mengingatkan bahwa dokumen Pentagon yang diberitakan itu bukan hanya masalah militer, tetapi juga melibatkan banyak negara dalam kebijakan perang Vietnam, sehingga hal itu bisa mengganggu hubungan antara Amerika Serikat dengan negara-negara lain. Tetapi *The New York Times* menolak. Lalu Presiden Richard Nixon mengajukan gugatan terhadap *The New York Times* untuk diadili setelah mendapat dukungan Kongres yakni 226 setuju dan 181 menentang. Namun pada akhirnya pengadilan memberi kemenangan bagi *New York Times* dengan 6 suara setuju dan 3 menentang atas pertimbangan; Amandemen Pertama UUD AS melarang pengekangan terhadap kebebasan pers, dan publik berhak mengetahui hal itu.

- Kasus Watergate (1973) yang melibatkan Presiden Richard Nixon dalam penyadapan suara di Markas Partai Demokrat Watergate Washington. Peristiwa ini terbongkar setelah satu dari enam orang (empat orang Kuba dan 2 orang Amerika) yang ditugasi mencuri rekaman suara bersikap ceroboh dan meninggalkan satu rekaman pita diatas meja, sehingga didapat oleh petugas keamanan (*security guard*) esok harinya.

Harian *The Washington Post* memberitakan dan menjadi kasus yang menghebohkan dunia politik Amerika. Sesudah kasus ini disidangkan, pengadilan memutuskan Nixon bersalah, dan diimpeach oleh Kongres hingga Nixon mengundurkan diri sebagai presiden dalam tahun 1974. Meskipun Nixon dikemudian hari mengaku bertanggung jawab atas tindakannya, tetapi ia menolak bahwa hal itu sesuatu yang serius dan ia bukan seorang penjahat.

- Kasus sandera di Kedutaan Besar Amerika Iran tahun 1979. dimana Carter mengeritik para wartawan agar tidak hanya membuat laporan apa adanya, tetapi bagaimana bisa melakukan diplomasi dan berperan dalam pelepasan atau penyelamatan sandera.
- Kasus pendaratan pasukan AS di Granada 1984, dimana wartawan tidak diizinkan masuk ke wilayah itu sampai aman.
- Merahasiakan kasus pemboman dalam perang di Kamboja.
- Meledaknya pesawat penumpang Perancis yang dikena tembakan roket Angkatan Laut Amerika di dekat Pulau Buring, dibungkam karena menjelang kampanye pemilu presiden untuk masa jabatan kedua Clinton.
- Dalam Perang Teluk, wartawan dilarang ke medan perang kecuali dengan cara *Embedded journalism*, atau dengan cara memperoleh informasi dari militer AS yang sudah diseleksi. Tetapi dipihak lain Peter Arnett dari jaringan televisi CNN dengan bebas memberitakan jalannya perang melalui siaran langsung dari Bagdad.

Disini kita bisa melihat bagaimana Amerika Serikat sebagai negara yang selama ini menjadikan pers sebagai pilar demokrasi, ternyata kadang harus melakukan intervensi terhadap kebebasan pers dalam menjaga dan memproteksi kepentingan nasionalnya. Jadi kebebasan pers selama ini menurut Merrill baru pada tataran kebebasan editorial, dimana setiap orang tidak boleh campur tangan dari siapapun juga, karena editorial adalah suara dari pers itu sendiri. Tetapi jika ditanyakan apakah ada kebebasan pers di Amerika, maka Merrill mengakui bahwa kebebasan itu relatif ada, namun jika dibandingkan dengan negara-negara lain Amerika memiliki kebebasan pers yang lebih baik.

Karena kebebasan sifatnya tidak absolut, seperti kata guru filsafat Sidney Hook, maka dengan sendirinya kebebasan pers memiliki keterbatasan pada tatanan hukum, etika dan moral. Atas dasar itu orang mempertanyakan; bagaimana semestinya tanggung jawab pers dalam menjaga kebebasannya itu (*responsibility to keep its freedom*), karena melakukan sesuatu dalam keadaan bebas tanpa tanggung jawab akan cenderung menimbulkan perbuatan salah. Untuk itu ada baiknya kebebasan dilihat dari sisi dimensi “*bebas dari*” dan dimensi “*bebas untuk*”. Disini dimensi bebas diartikan bahwa pers harus bebas “dari” segala bentuk paksaan dan intervensi dari luar institusi manapun. Ia harus berperan untuk bisa menjaga dan memelihara perkembangan masyarakat, sedangkan dari dimensi bebas “untuk” berarti pers harus bertanggung jawab kepada masyarakat untuk memperjuangkan hak-hak warga negara dan mentaati aturan-aturan yang ada dalam masyarakat.

Hal senada dikemukakan oleh Everett E. Dennis, mahaguru komunikasi dari University of Oregon bahwa kebebasan pers adalah hak setiap orang untuk menyampaikan ide-ide, pendapat, serta informasi melalui barang cetakan tanpa campur tangan pemerintah. (*freedom of the press as the right to communicate ideas, opinion, and information through the printed word without governmental restraint*). Disini kalau freedom diartikan sebagai kebebasan, maka campur tangan dari pemerintah sama sekali tidak boleh, tetapi jika diartikan dalam bentuk kemerdekaan (*liberty*), maka kebebasan pers yang dimaksud adalah bebas dari pengekangan namun tunduk pada hal-hal yang berkaitan dengan hukum. Meskipun sampai sekarang belum ada kesepakatan bersama tentang bagaimana bentuk kebebasan pers yang semestinya, namun para wartawan menginginkan agar pemerintah tidak melakukan intervensi dalam bentuk sensor, budaya telepon, pencabutan surat izin terbit, dan semacamnya yang banyak terjadi di negara-negara sedang berkembang.

Di Amerika Serikat pers dinyatakan bebas dari campur tangan pemerintah, namun dalam kenyataannya banyak penerbitan buku atau barang cetakan yang dapat dikategorikan pers dalam arti luas dilarang diterbitkan dan diedarkan, terutama yang bisa menimbulkan masalah krusial dalam hubungannya dengan agama, ras, dan rahasia negara. Jadi kebebasan pers yang ada di Amerika ternyata kebebasan yang ada batasnya. Hal itu diakui oleh Dennis bahwa pers Amerika masih berjuang terus dari waktu ke waktu untuk mencapai kebebasannya, meskipun kebebasan yang mau dicapai itu hanya sebuah impian yang mungkin tidak bisa dicapai, karena kebebasan yang ideal hanya sebuah ilusi. “*Lebih banyak kita bicara tentang kebebasan, maka makin sedikit kebebasan yang kita miliki*”. Demikian tulis Alexander Bicker dari Yale Law School.

Peranan pers dalam perjuangan penegakan demokrasi, tidak saja berlangsung di AS tetapi juga hampir semua belahan bumi ini telah dibuktikan. Protes pengekangan kebebasan pers bisa muncul dalam bentuk poster seperti di Cina, tulisan corat coret di tembok (*graffiti*) di Chili, jazz dan musik rock di Cekoslawia, audio- cassette di Iran, dan serikat buruh di Polandia. Di Soviet (sekarang Rusia) pada saat Sekretaris Jenderal Partai Komunis Mikhail Gorbachev memaklumkan program *glasnot* (keterbukaan) dan *perestroika* (rekstrukturisasi) sekurang-kurangnya telah memberi peluang kepada media massa Soviet pada waktu itu untuk menjadi senjata dalam memberantas korupsi dan keterbukaan untuk menyatakan pendapat. Demikian halnya ketika para mahasiswa Cina melakukan demonstrasi dalam musim semi 1989 dan dikenal dengan peristiwa *Tiananmen Square*. Para mahasiswa menuntut adanya reformasi politik dan pemberantasan korupsi, meskipun jauh sebelumnya Deng Xioping tampil dengan toleransi bahwa tidak ada tantangan terhadap partai komunis, dan media diharapkan berada dalam garis. Di Indonesia, keterbukaan media diawali gerakan RCTI untuk melakukan siaran berita yang beda dengan TVRI, disusul kebebasan mendirikan surat kabar dan radio siaran dibawah pemerintahan B.J. Habibie. Kini Malaysia, dibawah pimpinan kelompok oposisi Anwar Ibrahim menuntut adanya kebebasan berbicara dan



kebebasan politik melalui gerakan unjuk rasa dengan mengerahkan 30 ribu orang demonstran pada Nopember 2007. Gerakan ini membawa hasil atas meningkatnya jumlah peroleh suara kelompok oposisi dalam perlawanan terhadap Barisan Nasional (UMNO).

Membicarakan kebebasan dan tanggung jawab pers di setiap negara sangat susah tanpa menggunakan perangkat sistem politik dan sistem komunikasi di negara masing-masing, karena pers tidak hanya menjadi index pengukuran kebebasan suatu negara, melainkan juga menjadi prediktor perubahan politik dari suatu bangsa. Karena itu kebebasan pers dalam terminologi Amerika seringkali berbeda dengan terminologi yang digunakan oleh Rusia, Cina, serta negara-negara Asia dan Timur Tengah lainnya. Untuk itu Frederick S. Siebert, Theodore Paterson dan Wilbur Schramm (1956) mencoba membuat formula sistem pers di dunia termasuk televisi dan radio atas empat sistem, yakni;

1. Sistem Pers Otoriter (*Authoritarian Press System*)
2. Sistem Pers Liberal (*Libertarian Press System*)
3. Sistem Pers Tanggung Jawab Sosial (*Social Responsibility Press System*)
4. Sistem Pers Uni Soviet (*Uni Soviet Press System*).

**Sistem Pers Otoriter**, mensyaratkan adanya kendali pemerintah terhadap media massa. Sistem ini banyak diterapkan pada negara-negara yang menganut sistem pemerintahan otoriter dimana kekuasaan negara dijalankan oleh kelompok kelas tertentu dalam jumlah yang sangat terbatas. Kebenaran dipandang berasal dari penguasa. Konsep otoritarian yang berkembang di Eropa pada abad 15 sesungguhnya diilhami oleh filsafat politik dari *Republic*-nya Plato, *Leviathan*-nya Hobbes hingga Hegel dan Marx yang menekankan pentingnya kekuasaan untuk membela dan melindungi negara dengan segala cara yang dipandang perlu. Dalam sistem ini, pemerintah tidak mengizinkan surat kabar, radio dan televisi menyiarkan berita-berita yang mengancam stabilitas negara, termasuk menghukum siapa saja yang mempertanyakan ideologi negara. Fungsi pers adalah menyampaikan kepada rakyat apa yang diinginkan penguasa untuk diketahui rakyat. Pers ditugaskan untuk mengabsahkan versi kebenaran yang dipasok penguasa. Negara yang cenderung mempraktekkan sistem pers seperti ini adalah Albania, Myanmar dan beberapa negara lainnya di Afrika dan Amerika Latin. Di negara-negara tersebut wartawan asing sering mengalami kesulitan dalam menjalankan tugas jurnalistik karena aturan yang dibuat oleh negara, misalnya visa larangan masuk, sensor berita, pencekalan dan perampasan kamera yang membuat para jurnalis tidak nyaman dan bebas bekerja. Under government control, the quality of journalism usually sinks, since reporters who do nothing but repeat the government line “tend to lose their inspiration. The papers become sterile, dull”. Tulis Kalter dalam Lichtenberg (1991:392)

**Sistem Pers Libertarian**. Sistem ini oleh Siebert disebut sebagai sistem pers bebas. Ide sistem pers liberal ini diilhami dari pikiran-pikiran cerdas John Locke, Hamilton, Thomas Jafferson dan John Stuart Mill yang berkembang pada abad ke 17 dan 18. Keempat tokoh ini berpendapat bahwa manusia tidak boleh dipandang sebagai makhluk yang pasif menerima kebenaran seperti yang ditentukan oleh penguasa, melainkan sebagai makhluk yang rasional dan memiliki kebebasan untuk berpikir dan memilih nilai-nilai yang terbaik. Berbeda dengan sistem pers yang otoriter, maka ide sistem pers liberal menginginkan individu bebas mempublikasikan apa saja yang dia inginkan. Karena itu media harus mencari nilai-nilai terbaik untuk mendapatkan kebenaran dan keadilan. Dalam sistem pers liberal media bebas mempublikasikan apa saja yang dia inginkan. Media juga bukan bagian pemerintah, melainkan independen, otonom dan bebas untuk mengekspresikan gagasan, bahkan cenderung menyerang pemerintah jika menghalangi kebebasan orang lain untuk berbuat baik, termasuk

melancarkan kritik jika pemerintah melakukan kebijakan yang salah. Disini pers berperan sebagai penjaga (*watchdog*) yang menggonggong jika melihat ada kesalahan yang merugikan orang lain.

Sistem pers libertarian banyak memberi kebebasan yang tak terbatas kepada pers, karena itu pers libertarian memiliki kebebasan dalam menyebarluaskan informasi, menyajikan hiburan, dan mencapai tiras yang paling tinggi dalam penjualan. Model pers bebas yang independen hanya ada di sebagian besar negara-negara industri yang memiliki karakteristik sebagai berikut :

- Memiliki sistem hukum yang bisa memberikan perlindungan bagi kebebasan sipil perorangan
- Tingkat pendapatan (*income percapita*) masyarakat rata-rata tinggi
- Melek huruf
- Pemerintahan dengan sistem multipartai, demokrasi parlementer dan sekurang-kurangnya disertai dengan oposisi
- Modal yang cukup untuk industri media
- Memiliki tradisi yang mapan untuk kemandirian jurnalistik.

**Sistem Pers Soviet.** Sesuai dengan namanya, maka sistem pers ini berkaitan dengan ideologi komunis. Siebert melihat bahwa sistem pers komunis diilhami dari pikiran-pikiran Karl Marx dan Hegel, kemudian dilanjutkan oleh Lenin, Stalin dan Breshnev. Menurut Lenin, kebebasan pers sesungguhnya tidak ada kecuali kebebasan untuk memberdayakan massa tertindas yang diisap oleh kaum kaya. Lenin melihat pers dalam sistem komunis berperan sebagai sarana untuk menginformasikan dan mengontrol aparat partai revolusioner yang selalu mencari peluang untuk menumbangkan pemerintahan. Pers menjadi bagian yang tak terpisahkan dari partai komunis, dan juga berfungsi sebagai guru untuk memberikan pengajaran kepada massa dan memimpin kaum proletariat (Malik dkk, 1993). Jika dilihat dari penerapannya, sistem pers komunis merupakan cabang pers otoritarian dimana media harus mengabdikan pada kepentingan partai yang berkuasa. Dalam sistem ini media massa tidak boleh menjadi milik swasta, melainkan oleh partai untuk melayani kelas pekerja. Dengan demikian tanggung jawab pers komunis ialah kepada partai dan negara.

**Sistem Pers Tanggung Jawab Sosial.** Model ini diajukan oleh para teoritis dan cerdik pandai Amerika pada pertengahan abad ke 20, setelah melihat bahaya yang ditimbulkan oleh sistem pers liberal. Misalnya ketidak stabilan masyarakat dalam bentuk kebobrokan moral, meningkatnya kriminalitas dan intervensi media yang terlalu jauh pada aspek-aspek privasi seseorang, serta kecenderungan media menjadikan masyarakat semata-mata sebagai konsumen yang bisa mendatangkan uang melalui penjualan surat kabar kuning, iklan-iklan yang tidak beretika, dan kecenderungan monopoli kepemilikan media di tangan pemegang modal. Untuk mengatasi kondisi tersebut, pemerintah Amerika Serikat lalu membentuk suatu badan yang disebut Komisi Kebebasan Pers Amerika pada tahun 1947 yang dipimpin oleh Robert M. Hutchins dari University of Chicago. Komisi ini selanjutnya disebut *Hutchins Commission*. Dalam kajian yang dibuatnya, komisi merasa khawatir atas kondisi sosial masyarakat dengan meningkatnya kekuasaan pemilik modal atas media dalam mengendalikan informasi. Oleh sebab itu komisi merekomendasikan agar media memiliki **tanggung jawab sosial** untuk menyelamatkan dan mendidik masyarakat demi masa depan Amerika. Dengan menganut sistem tanggung jawab sosial, komisi berharap pers bisa berperan sebagai :

- Pemberi informasi yang terpercaya, akurat, objektif dan seimbang
- Forum untuk pertukaran komentar dan kritik
- Memberi gambaran yang bisa mewakili kelompok-kelompok dalam masyarakat
- Menunjukkan tujuan dan melindungi nilai-nilai masyarakat

- Menyediakan akses penuh terhadap ketersembunyian informasi.

Komisi Hutchins juga menyarankan, jika pers tidak dapat memenuhi tanggung jawab sosialnya, maka diperlukan organisasi atau badan yang independen yang akan menilai kinerja pers. Selain itu komisi juga menyarankan agar pers menerima kode etik, menambah jumlah halaman atau jam tayangan tentang opini masyarakat, serta pembentukan Dewan Pemberitaan Nasional (Merril dalam Malik dkk, 1993).

Meski banyak studi yang telah dilakukan tentang sistem pers yang dibuat oleh Sibert dapat dikatakan sukses, namun beberapa pengamat menilai bahwa hasil kajian Sibert dkk mengandung cukup banyak kelemahan. Diantaranya dari Merril (1974) yang mengatakan bahwa tiga model sebelumnya, yakni model *Authoritarian*, *Communist* dan *Social Responsibility* dapat digolongkan sebagai bentuk kontrol terhadap praktek jurnalistik, dan hanya model *Libertarian* yang bisa memberi kebebasan para wartawan untuk menjalankan tugas jurnalistiknya. Pandangan lain dari Terje S. Skjerdal (<http://www.geocities.com.capitolHill/2152/siebert.htm>) juga menilai bahwa teori pers dari Sibert kelihatannya sangat normatif, dimana ia tidak berusaha menentukan bagaimana sistem sosial itu bekerja dan memberi pengaruh, melainkan ia hanya menspesifikasi bagaimana sistem itu bekerja menurut kriteria yang ada. Menurut Skjerdal sebuah evaluasi teori sebaiknya tidak hanya mendeskripsi secara sempurna dari berbagai sistem politik, tetapi kalau bisa pendekatan yang digunakannya dapat memberi pemahaman yang bernilai terhadap posisi media massa dalam masyarakat. Lebih jauh Skjerdal melihat ada lima patokan dasar yang dapat dipakai untuk mengkritisi kajian sistem pers dari Sibert dkk;

**Pertama**, sebuah teori menurut Griffin sedapat mungkin tidak terbatas pada masa tertentu, sebab kalau tidak demikian maka aplikasinya sangat rendah terhadap perkembangan media yang setiap saat bisa terjadi. Sebuah teori tentang media sedapat mungkin bisa melakukan kompromi antara kriteria yang bersifat khusus dengan kriteria yang bersifat umum sehingga bisa diaplikasikan dalam semua kondisi dan masa. Disini sebuah teori tidak bisa diharap dapat mengeneralisasi ketepatan sistem komunikasi yang ada pada zaman kekaisaran Romawi dengan perkembangan teknologi komputer yang ada di abad ke 21. Minimal ia bisa mengassumsikan bahwa sebuah teori yang diciptakan pada tahun 1930 misalnya, bisa diprediksi masa berlakunya sampai 30 tahun kemudian. Teori pers Siebert cukup beralasan dapat digunakan untuk jangka waktu 40 tahun, namun sayang beberapa perubahan politik yang terjadi akhir-akhir ini di sejumlah negara gagal diantisipasi oleh Siebert, terutama perubahan drastis kondisi politik di Eropa Timur dengan jatuhnya negara-negara tirai besi dan Uni Soviet, sehingga untuk membicarakan teori sistem pers Soviet sudah tidak relevan.

**Kedua**, sebuah teori sedapat mungkin sederhana, tidak rumit, fleksibel dan bisa memberi hasil. Oleh sebab itu teori harus mencerminkan realitas yang ada dan mudah dipahami, sementara teori yang dibuat oleh Siebert cukup rumit, terutama jika dikaitkan dengan pemikiran global yang belum tentu bisa mewakili semua sistem media di dunia. Kesulitan itu muncul ketika Everett M. Rogers dan para peneliti komunikasi mengajukan keberatan, bahwa teori Siebert tidak mencakup kondisi pers yang terjadi di negara-negara sedang berkembang, sebab ke empat model itu dalam realitasnya dipraktekkan hampir di semua negara tersebut. Artinya ada negara sedang berkembang mempraktekkan sistem pers otoriter, ada yang mempraktekkan sistem pers liberal dan ada juga yang mempraktekkan sistem pers tanggung jawab sosial.

Beberapa kelemahan lain dari generalisasi teori Siebert yakni membawa pembaca mempercayai bahwa pers Amerika adalah total free, sementara sistem pers di Albania tidak memberi akses kepada publik untuk mengemukakan pikiran-pikirannya. Pada hal

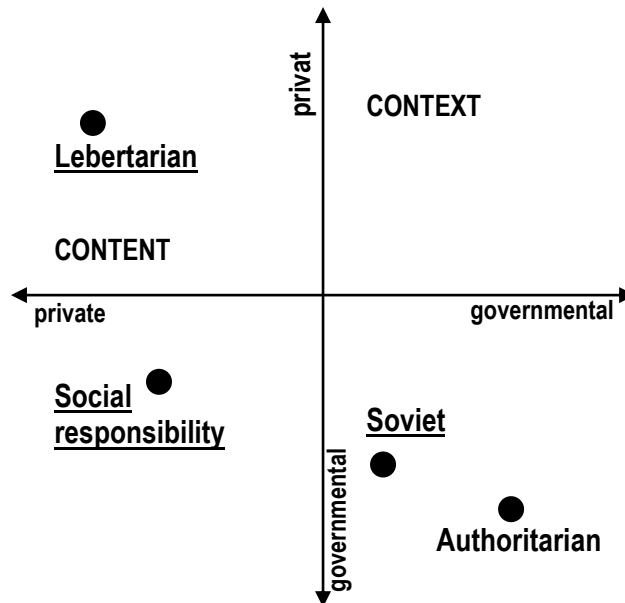
yang benar, sekalipun Amerika adalah negara kapitalis liberal namun praktek authoritarian kadang masih dapat ditemui dalam sistem pers Amerika. Dalam kasus Perang Teluk tahun 1991 misalnya, pers hanya bisa mempublikasikan berita perang yang resmi dikeluarkan oleh Komando Pemberitaan Angkatan Bersenjata Amerika. Pada sisi lain teori Sibert melihat semua media dalam derajat kontrol yang sama dari pemerintah, padahal di Norwegia misalnya saluran TV digunakan untuk mendukung kebijakan pemerintah sehingga mirip dengan authoritarian model, sementara surat kabar memiliki keluasaan yang lebih besar sama dengan sistem liberal. Karena itu, baik McQuail, Merril maupun Ostbye menyimpulkan bahwa teori pers dari Sibert perlu dimodifikasi.

**Ketiga**, sebuah teori media massa tidak boleh mengabaikan khalayak. Disini Siebert ingin menunjukkan bahwa teori pers yang diajukannya untuk mengklarifikasi bagaimana saluran-saluran komunikasi massa dipengaruhi oleh lingkungan politik. Sayangnya Siebert tidak melihat bahwa kondisi politik suatu negara tidak saja tergantung pada penguasa dengan ideologi yang dianutnya, melainkan lebih kompleks dan sangat rumit. Siebert kurang jeli memperhatikan bagaimana pikiran-pikiran para khalayak yang diekspresikan dalam media sehingga bisa memberi kontribusi dalam membentuk ideologi bangsa

**Keempat**, sebuah teori media yang baik tidak boleh mengabaikan perspektif komunikasi. Teori pers yang dibuat Siebert tidak saja memberi kesaksian tentang hubungan yang erat antara media dengan lingkungan politik, tetapi juga menampakkan bahwa titik awal pendekatan Siebert adalah politik dan bukan komunikasi. Pada mulanya Siebert mengobservasi kondisi-kondisi politik, lalu ia mengajukan sebuah teori media massa menurut kondisi yang diketahuinya. Dengan metode itu Siebert mencoba menjawab pertanyaan apakah media massa membentuk atau melawan masyarakat. Disini Siebert menjadi penyokong paham materialistik dengan melihat bahwa justru struktur sosial yang mempengaruhi sistem media dan bukan sebaliknya. Siebert tidak melihat bahwa sebuah pendekatan yang menggunakan titik awal komunikasi akan membuat pola-pola idealisme akan lebih terbuka, karena pendekatan ini justru menempatkan media pada posisi yang bisa mempengaruhi struktur sosial, dan antara keduanya saling pengaruh - mempengaruhi sehingga menimbulkan saling ketergantungan satu sama lain.

**Kelima**, sebuah teori yang baik tidak hanya berkenaan pada satu kekhususan. Dari empat teori pers yang diajukan oleh Siebert semuanya didasarkan atas kepercayaan kebebasan untuk menyatakan pendapat, meskipun dalam penyampaian pikiran dan pendapat memiliki cara yang berbeda. Semua sistem mengabsahkan bahwa sistem pers tanggung jawab sosial sebagai doktrin yang dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Karena ia mengasumsikan bahwa hanya teori pers tanggung jawab sosial yang memiliki kualitas positif, maka dengan sendirinya Siebert memandang ketiga teori yang lain bisa menimbulkan reputasi buruk jika diaplikasikan dalam suatu negara. Hal ini bisa dibuktikan bahwa sejak konsep sistem pers tanggung jawab sosial diperkenalkan, para pakar menilai kualitas jurnalistik di AS banyak mengalami kemajuan.

Keberatan yang sangat mendasar terhadap pendekatan yang digunakan oleh Siebert ialah kurang fleksibel. Untuk itu Skjerdal mengajukan modifikasi terhadap model sistem pers sebagai berikut :



Gambar 4

Model ini menekankan semua titik awal dimulai dengan komunikasi. Dari dua rangkaian kesatuan yang digambarkan terhadap dua elemen disyaratkan sebuah peristiwa komunikasi. Rangkaian context adalah media sementara rangkaian content adalah pesan. Model ini mencoba mencari jawaban terhadap pertanyaan, siapa yang memiliki media, dan siapa yang menentukan pesan yang akan disebarluaskan? . Pada sisi isi (*content*) sistem pers liberal menunjukkan adanya kebebasan individu yang sangat besar, dimana intervensi pemerintah sama sekali tidak ada. Dalam sistem pers tanggung jawab sosial terjadi perpaduan antara adanya kebebasan individu dengan intervensi pemerintah pada hal-hal tertentu. Sebaliknya pada sistem pers komunis (Soviet) dan authoritarian kebebasan individu sama sekali tidak ada, melainkan secara penuh diintervensi oleh partai penguasa (pemerintah).

Pembagian sistem pers lainnya, juga diajukan oleh Ralph L. Lowenstein dari *School of Journalism University of Missouri* (1976). Lowenstein melakukan revisi atas model Sibert dkk, karena ia percaya bahwa model tersebut sudah membeku dan tidak bisa diterapkan untuk semua sistem pers. Lowenstein membagi sistem pers dalam versi lain atas empat tipologi, yakni ;

1. Sistem Pers Tertinggal (*Under Developed System*)
  - pers authoritarian
2. Sistem pers maju yang moderat (*Moderately Developed System*)
  - pers liberal
3. Sistem pers yang lebih maju (*Well Developed System*)
  - pers social libertarian
  - pers social centralist
4. Sistem Pers Utopia

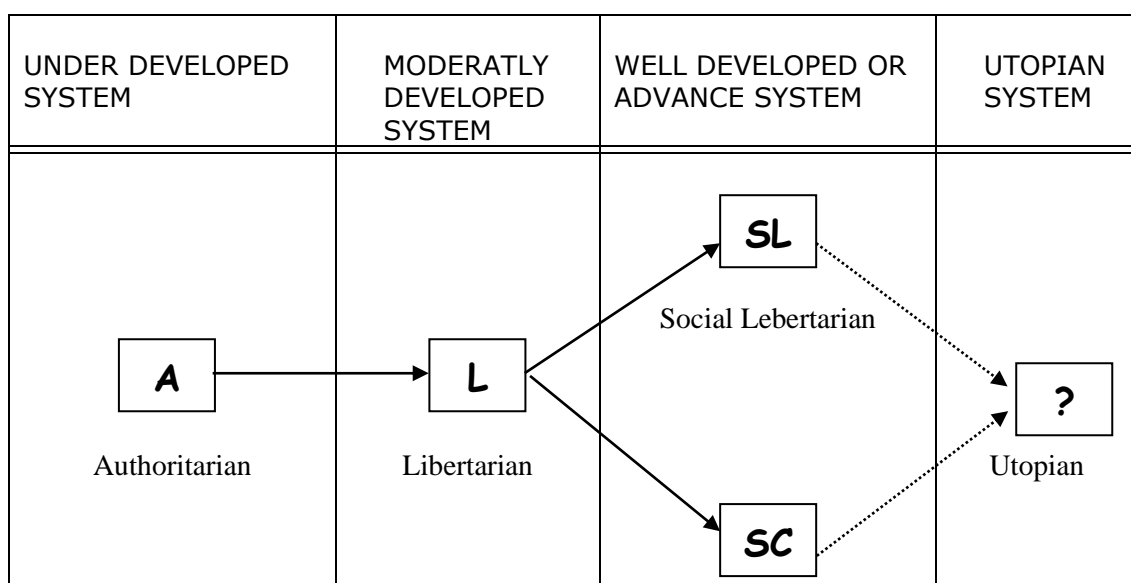
Sistem pers tertinggal (*Under Developed System*) ditandai masih adanya tipe pers authoritarian. Dalam sistem ini pemerintah memiliki kekuasaan penuh untuk mengatur pengelolaan media massa, meski sistem pemilikannya bisa dikuasai oleh swasta dan pemerintah. Kondisi negara dimana sistem pers authoritarian berlaku menunjukkan stabilitas sosial yang lebih baik, tetapi dalam hal tertentu saluran

komunikasi massa yang tersedia sangat terbatas. Dalam sistem pers maju yang moderat (*Moderately Developed System*) pers yang bersifat libertarian dimana media sangat independen dan tidak terikat dari intervensi pemerintah. Negara yang memiliki sistem pers seperti ini memiliki struktur sosial kemasyarakatan yang dinamis dan kompetitif dalam memperebutkan peluang-peluang ekonomi dan politik. Masyarakatnya rata-rata berpendidikan sudah sangat maju, sementara saluran komunikasi massa yang tersedia sangat banyak, sehingga memungkinkan orang memiliki kebebasan untuk memilih saluran yang sesuai dengan kebutuhannya.

Jika Siebert memasukkan tipe pers tanggung jawab sosial sebagai hasil perpaduan antara sistem pers authoritarian dan sistem pers libertarian, maka Lowenstein menempatkan sistem pers yang demikian dalam tipologi sistem pers yang lebih maju (*Well Developed System*). Bentuk pers dalam sistem ini ada dua yakni pers yang beraliran *social libertarian*, dan pers *social centralist*. Dalam sistem pers yang menganut aliran *social libertarian*, penguasaan media ditangani penuh oleh swasta tetapi peraturan-peraturan yang digunakan dalam pengelolaan selain dari pers itu sendiri (*self regulation*) juga beberapa yang dibuat oleh pemerintah. Kondisi sosial kemasyarakatan negara yang menganut *Well Developed System* memiliki masyarakat yang relatif lebih maju dalam pendidikan, tetapi saluran-saluran komunikasi massa yang tersedia sangat terbatas. Adapun sistem pers yang menganut aliran *social centralist*, justeru pemilikan media massa ditangani secara penuh oleh pemerintah, dan juga aturan-aturannya dibuat oleh pemerintah. Mengenai kondisi sosial dan ketersediaan saluran-saluran komunikasi massa hampir sama dengan negara yang menganut sistem pers yang beraliran *social libertarian*.

Lowenstein juga membuat suatu tipologi yang disebutnya sistem pers utopia (*Utopian System*). Dalam kondisi seperti ini Lowenstein membayangkan suatu bentuk masyarakat yang serba maksimum dalam hal ketersediaan saluran komunikasi massa, stabilitas sosial, kebebasan individu, pluralisme, peluang untuk melakukan akses pada media, serta kemampuan media menetapkan atau mengatur dirinya sendiri. Keadaan seperti ini oleh Lowenstein disebutnya sebagai suatu kondisi yang sangat utopia yang tidak tahu kapan bisa dicapai. John Merrill mengakui model Lowenstein lebih canggih dan lebih realistis ketimbang model Siebert dkk. Namun secara mendasar konsep *social-libertarian* dari Lowenstein memiliki cacat yang secara logis sangat kontradiktif

#### LOWENSTEIN PROGRESSION TYPOLOGY



		Social Centralist	
--	--	-------------------	--

Gambar 5

Selain Lowenstein yang mengajukan modifikasi terhadap empat teori pers dari Siebert dkk yang dianggap sudah kadaluwarsa, cukup banyak pakar yang mengajukan model yang dipandang sesuai dengan perkembangan terakhir, diantaranya William Hatchten (1981), J. Herbert Altschull (1984), Robert Picard (1985), dan Dennis McQuail (1987). Hatchten misalnya mengajukan tipologi lima konsep dengan mempertahankan ideologi otoritarian dan komunis, lalu menggabungkan libertarian dan tanggung jawab sosial kedalam apa yang disebut konsep Barat dengan menambahkan dua teori baru yaitu; Revolusioner dan Pembangunan. Hatchten menggunakan konsep pers revolusioner sebagai bentuk media yang ilegal dan subversif yang tidak dikontrol oleh pemerintah. Dalam pengoperasiannya pers revolusioner bergerak di bawah tanah, reaktif dan kerap kali dibantu oleh kekuatan asing untuk menjatuhkan pemerintah yang berkuasa.

Tipe pers revolusioner banyak ditemui di negara-negara yang berusaha melepaskan diri dari kolonialisme, terutama di kawasan Asia, Afrika dan Amerika Latin sesudah Perang Dunia II. Di Chile misalnya, presiden AS Richard Nixon mengsuplai dana secara besar-besaran untuk surat kabar *El-Mercurio* guna mendukung Salvador Allende melawan Jenderal Augusto Pinochet. Dan ini merupakan kasus dimana Amerika menggunakan uang untuk memanipulasi pers daripada kebebasan. Di Panama, seorang pelarian yang tadinya mengajar di *Davidson College - North Carolina* dan di *Lehigh University - Pennsylvania* mengoperasikan surat kabar di bawah tanah yang bernama *Alternativa* untuk melawan pemimpin militer Manuel Antonio Noriega. Demikian pula di Nicaragua, surat kabar *La Prensa* dibawah pimpinan Violeta Chamorro menentang regim Somoza dengan menyatakan “ *freedom of the press is a basic criterion for determining if there is democracy in a country*”.

Mengenai konsep Pers Pembangunan, menurut Hatchten merupakan variasi dari teori otoritarian. Ia menempatkan peran komunikasi massa terhadap pembangunan bangsa. Media massa harus dimobilisasi untuk membantu pembangunan ekonomi, memberantas buta huruf, dan pendidikan politik. Media juga harus mendukung otoritas, berusaha mengurangi diperlambatnya usaha pembangunan dan informasi yang dikelola menjadi sumberdaya nasional yang harus digunakan untuk melanjutkan cita-cita nasional.

Berbeda dengan Lowenstein dan Hatchten, J. Herbert Altschull dalam bukunya *Agent of Power* (1984) justru menolak memakai istilah *Four Theories of the Press* dari Siebert dkk karena dilihatnya ”sarat nilai” (*value laden*). Altschull memakai tipologi yang berkaitan dengan identifikasi ekonomi dan rancangan peta politik dunia, yakni apa yang disebut *Dunia Pertama*, *Dunia Kedua*, dan *Dunia Ketiga*. Dalam Dunia Pertama yang diidentikkan dengan negara-negara Barat yang menganut sistem pasar bebas, pers harus berjuang mencari kebenaran, adil, dan bebas dari segala bentuk pengawasan, mendukung kapitalisme, dan menjunjung hak publik untuk mengetahui (*right to know*). Pada Dunia Kedua yang diidentikkan dengan negara-negara dibawah pengaruh Marxis, menurut Altschull pers harus mencari kebenaran, menyadarkan kaum buruh, melayani kebutuhan rakyat, menentang penindasan, dan melaporkan fakta secara jujur. Mengenai Dunia ketiga diidentikkan dengan negara-negara sedang berkembang dimana pers harus berjuang untuk mencari kebenaran, bekerja membela rakyat dan pemerintah untuk melakukan perubahan sosial-ekonomi, dan berfungsi sebagai alat perdamaian dan bukan untuk memecah belah masyarakat.

Tokoh lain yang melakukan modifikasi terhadap sistem pers, ialah Robert Picard dalam bukunya *The Press and the Decline of Democracy* (1985). Picard menyarankan agar pendekatan kaum sosialis demokratik hendaknya dimasukkan dalam kategori konsep Barat yang memiliki tanggung jawab sosial. Picard menilai bahwa pers sosial demokratik memiliki tugas membuka suara yang berbeda untuk didengar, lagi pula ia memperkenankan negara boleh ikut campur dalam pemilikan media sebagai sumberdaya ekonomi. Sebab dengan cara itu keberadaan pers terjamin dan kemampuan masyarakat memakai media terjamin pula. Pers akan menjadi milik publik dan bukannya untuk memperoleh keuntungan. Dalam teori sosial demokratik pers dipandang sebagai sarana untuk memenuhi dan melindungi hak sosial, ekonomi dan politik warga negara (Malik dkk, 1993).

Hampir sama dengan pandangan para pakar sebelumnya, Dennis McQuail menambahkan dua teori baru selain empat teori pers yang dikemukakan oleh Sibert dkk. Kedua teori yang diajukan oleh McQuail itu adalah (1) Teori Pers Pembangunan, dan (2) Teori Pers Partisipan Demokratik. McQuail mengaitkan *Teori Pers Pembangunan* dengan negara-negara sedang berkembang yang tidak memiliki ciri-ciri sistem komunikasi yang sudah maju seperti; infrastruktur komunikasi, ketrampilan profesional, sumberdaya produksi dan budaya, khalayak yang sudah melek huruf. Menurut McQuail unsur normatif yang esensial dari teori pers pembangunan yakni harus digunakan secara positif untuk pembangunan nasional.

Prinsip dasar yang ditetapkan bagi pers pembangunan adalah :

- Pers harus menerima dan melaksanakan tugas-tugas pembangunan yang positif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan secara nasional
- Kebebasan pers harus terbuka dan berperan untuk memajukan pembangunan ekonomi
- Isi pers harus berbasis budaya dengan bahasa nasional
- Mengembangkan kerjasama antar bangsa, terutama bagi negara-negara tetangga yang berdekatan secara geografis, budaya dan politis
- Memiliki tanggung jawab dalam penyebaran informasi
- Negara mempunyai hak untuk ikut mengatur dan membatasi operasional pers, demi kepentingan pembangunan nasional.

Mengenai *Teori Pers Partisipan Demokratik*, McQuail (1987) menyatakan bahwa teori ini lahir dalam masyarakat liberal yang sudah maju. Ia lahir sebagai reaksi atas komersialisasi dan monopolisasi media yang dimiliki swasta dan sebagai reaksi atas sentralisasi dan birokratisasi institusi publik yang timbul dari tuntutan norma tanggung jawab sosial. Ia melihat organisasi siaran publik terlalu paternalistik, terlalu elitis, terlalu dekat pada kekuasaan, terlalu responsif terhadap tekanan-tekanan politis dan ekonomi, terlalu monolitik, dan terlalu diprofesionalkan. Teori ini menyukui keberagaman, skala kecil, lokalitas, de-institusionalisasi, interaksi dan kesamaan derajat dalam masyarakat.

Lalu dimana letak tanggung jawab media (pers) sebagaimana konsep *Social Responsibility* yang dibuat oleh Siebert dan kawan-kawan. Pertanyaan ini bisa dijawab dengan lebih dahulu memahami teori tanggung jawab itu sendiri. Tanggung jawab yang dimaksud disini adalah tanggung jawab profesi, misalnya bagaimana seorang dokter memiliki tanggung jawab untuk menyelamatkan nyawa manusia dari kematian, bagaimana tanggung jawab seorang pengacara menyelamatkan harta benda seorang klien, bagaimana tanggung jawab seorang guru menyelamatkan generasi penerus, demikian juga dengan tanggung jawab seorang wartawan, yakni bagaimana memberi informasi yang tidak membingungkan dan mengacaukan masyarakat. Tanggung jawab



itu ada karena adanya wewenang atau legitimasi yang diperoleh dari profesi yang ditekuni

Elliott dalam bukunya *Responsible Journalism* (1986), menyebutkan filosofi tanggung jawab harus memenuhi tiga syarat, yakni;

- *bassigned*, yaitu apa yang menjadi tugas kita
- *contract*, yaitu apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan, dan
- *self-imposed*, yaitu bagaimana kita memikul tanggung jawab itu.

Dalam konteks profesi wartawan, maka sebuah tanggung jawab harus didasarkan atas;

- Kejujuran
- Mengabdikan untuk kepentingan publik
- Menyampaikan kepada masyarakat apa yang mereka harapkan, serta menghindari sesuatu yang tidak perlu
- Melakukan tugas kewartawanan tanpa mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap profesi jurnalistik.
- rasa sensitif terhadap tiap-tiap individu yang akan menjadi sumber berita maupun yang akan kena sasaran berita. Karena itu seorang wartawan harus menjadi mata dan telinga dari pembaca.
- Sensitif, yakni tidak memberitakan hal-hal yang bisa menimbulkan kekacauan
- Melaksanakan fungsi sosial kontrol (*watchdog*) terhadap pemerintah, parlemen, juga yudikatif dan masyarakat itu sendiri.
- Hak untuk memberitakan, menyebarkan, menjawab, dan menolak untuk menjaga keselamatan sumber berita. Karena itu wartawan memiliki tanggung jawab moral dengan resiko yang tinggi, bukan saja dalam bentuk delik sehingga bisa menjadi tuntutan pengadilan tetapi juga rawan terhadap kekerasan, penculikan dan pembunuhan.

Atas dasar itu diharapkan bahwa tanggung jawab seorang wartawan akan mengarah kepada masyarakat, kepada dirinya (*responsibility to himself*), kepada profesinya dan juga kepada Tuhannya. Semua tanggung jawab itu akan kembali pada integritas dan komitmen dari si wartawan sendiri secara teguh dalam memegang prinsip dibawah sumpah dan kode etik profesi. Sebab seseorang yang mengerjakan sesuatu dalam profesi apapun (termasuk wartawan) tanpa disertai dengan tanggung jawab apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang tidak seharusnya dilakukan, maka orang cenderung akan berbuat salah. Tanpa tanggung jawab dengan mudah orang akan mengelak. Oleh sebab itu kebebasan seharusnya "*bebas nilai*" dengan pengertian bisa baik dan bisa buruk.

Confusius mengatakan manusia bebas memilih untuk memegang sesuatu, namun dalam menentukan pilihan dia tidak bebas memilih apa yang ia inginkan ia pilih. "*Freedom is goodness*". Seseorang yang memiliki kebebasan seharusnya memilih yang baik, dan bukannya memilih yang buruk, sebab jika ia memilih yang buruk niscaya ia akan terjebak dalam keburukan. *Choosing good is the only freedom.*

Kebebasan pers harus dipraktekkan secara benar sesuai dengan kaidah-kaidah profesionalisme dalam mengakses, mengolah dan menyebaluaskan informasi. Sebuah pers yang bebas akan menyediakan informasi yang lengkap dan bermutu, serta diperlukan sebagai masukan dalam membuat berbagai keputusan penting. Meski hal itu tidak semudah yang dibayangkan, sebab harus diakui bahwa para wartawan yang bekerja di negara-negara sedang berkembang pada umumnya memiliki banyak kekurangan, bukan saja kekurangan dalam hal pendidikan, tetapi juga kurang wawasan, kurang pengalaman, kurang kematangan disamping kurang pendapatan.

Mereka sering melakukan *trial by the press* (melakukan penghakiman terhadap perkara yang belum diputuskan pengadilan). Beberapa pengamat pernah mengatakan bahwa wartawan jika tidak berpegang teguh pada undang-undang dan kode etik maka ia berpotensi berperilaku jadi jahat, sama halnya teroris. Tulis wartawan senior Indonesia almarhum Mahbub Junaedi. Begitu jengkelnya melihat perilaku wartawan sehingga mantan Wakil Presiden AS Spiro Agnew pernah berkata "*wartawan itu sebagai effete snobs (orang-orang sombong tak berguna).*"

Untuk menangani pembinaan media di Indonesia, pemerintah telah mensyahkan Undang – Undang Pers No. 40 Tahun 1999, yang antara lain mengatur Asas, Fungsi, Hak, Kewajiban dan Peranan Pers, sebagaimana termaktub dalam Bab II Pasal 2,3,4,5, dan 6 sebagai berikut :

## **UNDANG-UNDANG PERS No. 40 Tahun 1999**

### **BAB II ASAS, FUNGSI, HAK, KEWAJIBAN DAN PERANAN PERS**

#### Pasal 2

Kemerdekaan pers adalah salah satu wujud kedaulatan rakyat yang berasaskan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan supremasi hukum

#### Pasal 3

1. Pers Nasional mempunyai fungsi sebagai media informaasi, pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial.
2. Disamping fungsi-fungsi tersebut ayat 1, pers nasional dapat berfungsi sebagai lembaga ekonomi.

#### Pasal 4

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

#### Pasal 5

1. Pers nasional berkewajiban memberitakan peristiwa dan opini dengan menghormati norma-norma agama dan rasa kesusilaan masyarakat serta asas praduga tak bersalah
2. Pers wajib melayani hak jawab
3. Pers wajib melayani hak koreksi.

#### Pasal 6

Pers Nasional melaksanakan peranan sebagai berikut :

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

Dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 ini juga diatur tentang fungsi Dewan Pers (Pasal 15) sebagai berikut :

1. Melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain
2. Melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers
3. Menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik
4. Memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers
5. Mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah

6. Memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan
7. Mendata perusahaan pers.

Dari fungsi-fungsi Dewan Pers yang tercantum dalam Undang-undang Pers diatas, jelas bahwa salah satu dari tujuh fungsi Dewan Pers adalah membantu pers dalam hal-hal yang berkaitan dengan tuntutan masyarakat atas pemberitaan pers. Lembaga ini memiliki empat jalur penyelesaian masalah menyangkut pemberitaan, yakni ; (1) jalur Hak Jawab, (2) jalur Dewan Pers, (3) jalur Hukum, (4) jalur *Social Punishment*, yakni membaikot media dengan cara tidak membeli, tidak menonton, dan tidak memasang iklan.

Mengingat pentingnya peranan Dewan Pers, maka keberadaan Dewan Pers tidak saja ada di Indonesia, melainkan juga ditemui di berbagai negara. Sampai tahun 2003 sudah ada sekitar 30 negara yang sudah memiliki Dewan Pers (*Press Counsel*) diantaranya; Swedia (1916), Filandia (1927), Norwegia (1928), Korea Selatan (1961), Turki (1960), Austria (1961), Israel (1963), India (1965), Kanada (1972), New Zealand (1973), USA, (1973), Swiss (1974), dan Indonesia.

Untuk menjalankan Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 ini, wartawan Indonesia dibekali Kode Etik yang berhasil dibuat di Jakarta pada hari Selasa, 14 Maret 2006 sebagai berikut :

#### **KODE ETIK WARTAWAN INDONESIA**

1. Wartawan Indonesia bersikap independen, menghasilkan berita yang akurat, berimbang, dan tidak beritikad buruk.
1. Wartawan Indonesia menempuh cara-cara yang profesional dalam melaksanakan tugas jurnalistik.
2. Wartawan Indonesia selalu menguji informasi, memberitakan secara berimbang, tidak mencampurkan fakta dan opini yang menghakimi, serta menerapkan asas praduga tak bersalah.
3. Wartawan Indonesia tidak membuat berita bohong, fitnah, sadis, dan cabul.
4. Wartawan Indonesia tidak menyebutkan dan menyiarkan identitas korban kejahatan susila dan tidak menyebutkan identitas anak yang menjadi pelaku kejahatan.
5. Wartawan Indonesia tidak menyalahgunakan profesi dan tidak menerima suap.
6. Wartawan Indonesia memiliki Hak Tolak untuk melindungi narasumber yang tidak bersedia diketahui identitas maupun keberadaannya, menghargai ketentuan embargo, informasi latar belakang, dan *off the record* sesuai dengan kesepakatan.
7. Wartawan Indonesia tidak menulis atau menyiarkan berita berdasarkan prasangka atau diskriminasi terhadap seseorang atas dasar perbedaan suku, ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, dan bahasa serta tidak merendahkan martabat orang lemah, miskin, sakit, cacat jiwa atau cacat jasmani.
8. Wartawan Indonesia menghormati hak nara sumber tentang kehidupan pribadinya, kecuali untuk kepentingan publik.
9. Wartawan Indonesia segera mencabut, meralat, dan memperbaiki berita yang keliru dan tidak akurat disertai dengan permintaan maaf kepada pembaca, pendengar, dan atau pemirsa.
10. Wartawan Indonesia melayani hak jawab dan hak koreksi secara proporsional.

Jakarta, Selasa 14 Maret 2006

Meski Kebebasan pers yang diberikan oleh pemerintah begitu luas berkat reformasi, ternyata belum bisa melahirkan *civil society* yang dicita-citakan. Dewan pers sendiri mengakui belum ada pemahaman masyarakat yang baik tentang kebebasan dan kemerdekaan pers. Malahan pers yang bebas dianggap sebagai pembuat masalah daripada membuat solusi. Pers dianggap penyebar sensasi, pengobar kontroversi sehingga tidak kondusif untuk menunjang proses transisi demokrasi. Beberapa pengamat menilai bahwa sangat sulit untuk menuntut pers bisa bertanggung jawab jika masyarakat tidak memiliki tanggung jawab. Mengingat kondisi yang demikian, Richstad (1983) melihat bahwa kebebasan pers untuk Asia adalah sesuatu hal yang

sangat lux yang tidak bisa dilakukan sepenuhnya, sebab hal itu berkaitan dengan faktor (1) *income percapita*, (2) *literacy*, (3) *newspaper circulation*, (Raymond B. Nixon; 1983). Malaysia, Singapore dan Thailand misalnya menikmati tingkat kesejahteraan yang baik tanpa dengan kebebasan pers yang besar. Indonesia pernah memiliki kebebasan pers ketika sistim pemerintahan menganut demokrasi liberal dalam tahun 1950an, ternyata tidak dibarengi dengan kesejahteraan, seperti halnya dengan Korea Selatan pada dekade yang sama dengan kebebasan pers yang besar namun tidak mendatangkan sejahtera bagi para warganya.

Disini kita bisa melihat bahwa kemerdekaan pers tidak menjamin adanya peningkatan ekonomi, tetapi peningkatan ekonomi bisa menimbulkan aspirasi terhadap perlunya kebebasan pers. *The more successful an economy, the more need to sustain success with great access to information*. Sebuah kebebasan yang ideal untuk pers menurut J. Herbert Altschull dalam *Agent of Power* (1995) pada hakekatnya bertumpu pada empat hal, yakni (1) bekerja untuk menegakkan kebenaran (2) mempertahankan tanggung jawab sosial (3) mendidik secara politis dan kultural masyarakat, dan (4) melayani bangsa dengan jalan mendorong terjadinya perubahan yang menguntungkan. Hal ini sesuai dengan pernyataan Muhathir Muhammad (1995) yang mengatakan bahwa “the mass media plays its role as disseminator of information for the benefit of society. That is way social responsibility of the press meaning that the press as an institution must function for the well-being of society.”

Meski cukup banyak kekurangan yang ditemui dalam pelaksanaan kebebasan pers di Indonesia sejak reformasi demokrasi digulirkan, apakah itu kebablasan sebagaimana dituduhkan oleh berbagai pihak maupun tingginya angka-angka pelanggaran terhadap rambu-rambu *privacy* seseorang. Namun hasil laporan *Reporters San Frontiers (RSF)*, sebuah organisasi pemerhati pers internasional dalam relisnya yang dikeluarkan pada tahun 2005, menempatkan kebebasan pers Indonesia pada peringkat 57 dari 139 negara, padahal pada tahun 2003 indeks kebebasan pers Indonesia masih berada pada peringkat ke 111 dari antara 166 negara. Amerika Serikat sendiri ternyata masih berada pada peringkat ke 17.

Ukuran yang digunakan untuk menilai kebebasan pers untuk suatu negara didasarkan atas beberapa indikator, antara lain;

1. Jumlah wartawan yang terbunuh, jadi sandera atau teror terhadap wartawan
2. Kekerasan yang dialami wartawan
3. Eksistensi pemilikan media
4. Ada tidaknya sensor terhadap media
5. Kehadiran koresponden asing dan keluasan bekerja dalam suatu negara
6. Undang-undang Pers yang diberlakukan.

Kapan sebuah sistem pers dapat dikatakan bebas atau tidak bebas. Untuk itu Freedom of Information Center of the School of Journalism University of Missouri mulai membuat pengertian dasar antara pers yang bebas dengan pers yang tidak bebas. **Pers bebas** is one in which newspapers, periodicals, new agencies, books, radio and television have absolute independence and critical ability, except for minimal libel and obscenity laws. The press has no concentrated ownership, marginal economic units or organized self-regulation. Sedangkan yang dimaksud dengan **pers tidak bebas atau pers terkontrol** is one with no independence or critical ability. Under it newspapers, periodicals, books, new agencies, radio and television are completely controlled directly by government, self regulatory bodies or concentrated ownership. (Untuk menyatakan **Pers bebas** maka surat kabar, terbitan mingguan atau bulanan, kantor berita, buku-buku, radio dan televisi memiliki kemerdekaan dan hak kritik, kecuali jika ia melakukan fitnah atau penyebaran pornografi yang dikenakan hukum, sementara yang dimaksudkan dengan **pers tidak bebas** jika kemerdekaan dan hak kritik dari surat

kabar, terbitan mingguan atau bulanan, buku-buku, kantor berita, radio dan televisi dikontrol langsung oleh pemerintah, suatu lembaga yang dibentuk untuk itu, atau pemilikannya terkonsentrasi pada badan tertentu).

Untuk mengukur derajat kebebasan pers suatu negara, lembaga ini membuat instrument pengukuran yang disebut *Press Independence and Critical Ability* (PICA) terdiri atas 23 pertanyaan yang menyangkut, yakni ;

1. Hukum atau peraturan yang mengontrol pers. termasuk sensor, penghinaan, koreksi dan penarikan naskah, shorsing, keleluasan pribadi/privacy, keamanan, dan hasutan.
2. Pengendalian di luar hukum misalnya ancaman, kerusuhan, penahanan dan penyitaan alat produksi media.
3. Hukum menyangkut fitnah atau pencemaran nama baik.
4. Organisasi pertimbangan seperti Dewan Pers dan Dewan Kehormatan Pengadilan
5. Tenaga editorial dan radaktur berita yang harus didaftar, sertifikasi dan ditunjuk oleh pemerintah.
6. Kesenangan untuk memberitakan informasi dari pemerintah
7. Pemberian isin kepada media untuk menggunakan pelayanan kantor berita asing.
8. Kontrol pemerintah terhadap kantor berita nasional
9. Media cetak yang harus dilisensi oleh pemerintah.
10. Kontrol pemerintah terhadap sirkulasi dan distribusi media, tetapi tidak termasuk pelayanan pos.
11. Kritik pers terhadap *pemerintah lokal* termasuk petugas negara di tingkat daerah.
12. Kritik pers terhadap *pemerintah pusat* termasuk petugas negara dalam negeri
13. Pemilikan pemerintah atau partai berkuasa terhadap media massa, diantaranya radio, televisi, dan kantor berita nasional.
14. Larangan publikasi dari partai oposisi
15. Pemilikan media penyiaran dan media cetak oleh suatu jaringan dan mata rantai usaha.
16. Kontrol pemerintah terhadap percetakan surat kabar
17. Kontrol pemerintah terhadap pertukaran dan pembelian peralatan media
18. Bantuan pemerintah dalam bentuk subsidi atau suap terhadap penerbit dan wartawan.
19. Pinjaman pemerintah terhadap media
20. Ketergantungan media pada iklan pemerintah
21. Pajak pers (rendah atau tinggi) dibandingkan dengan bisnis lain
22. Tekanan dari serikat buruh untuk mempengaruhi kebijakan editorial atau penundaan waktu terbit.
23. Jumlah unit pers lainnya yang digunakan untuk pengamanan usaha.

Teknik pengukuran yang digunakan yakni pemberian scoring. Pertanyaan disusun dalam scala verbal yang terdiri atas 5 poin mulai dari *tidak ada* kepada *ada* atau dari *tidak lengkap* kepada *paling lengkap*. Ke 23 pertanyaan diberi bobot yang sama. Bagi negara yang menganut sistem dimana pers atau media dimiliki oleh pemerintah, maka pertanyaan no 3 dan no. 4 serta pertanyaan no. 14 sampai no. 23 dikeluarkan. Pengukuran kebebasan pers ini disebut PICA Index, sedangkan derajat kebebasannya diberi nilai +4 bagi yang bisa mencapai paling tinggi, dan -4 bagi yang mencapai tingkatan paling rendah. Formula derajat kebebasan pers dari PICA Index dapat dilihat pada bagan berikut;

**Tabel 1. PICA Index tentang Derajat Kebebasan Pers**

<b>Freedom of the World Press</b>	
<b>Absolute freedom</b> -----	+ 4
(1) Free – high degree -----	+ 3
(2) Free – moderate controls -----	+ 2
(3) Free – many controls -----	+ 1
(4) Transitional -----	0
(5) Controlled – low degree -----	- 1
(6) Controlled – medium degree -----	- 2
(7) Controlled – high degree -----	- 3
<b>Absolute Control</b> -----	- 4

Sumber : 1. *Press Freedom as a Barometer of Political Democracy* by Ralph L. Loweinstein  
 2. *Press Councils Throughout the World: An Empirical Approach* by Heinz – Dietrich Fischer

Selain PICA index masih ada indeks pengukuran kebebasan pers yang lain, misalnya Nixon Press Freedom Index terdiri atas 9 skala, Textor’s Index dengan memakai 4 score, Farace National Development Index dengan 54 variabel, Marsh’s Societal Differentiation Index, Bank’s Political Competitive Index, serta Guttman Scale yang disusun atas 7 skala pengukuran, yakni ;

- Sistim Distribusi media
- Format isi
- Ada tidaknya sensor
- Personil yang melakukan sensor
- Tenaga yang dipekerjakan media
- Perampasan media
- Tindakan atau aksi masyarakat pada media

Meski pers selama ini digambarkan sebagai pilar keempat dalam penegakan demokrasi, namun perkembsangan industri media, termasuk pers dalam beberapa dekade terakhir ini semakin menunjukkan watak anti demokrasi. Menurut Armando dalam Schechter (2007) salah satu indikator adalah isi. Bagi media komersial yang beroperasi dalam sistem yang kapitalistik, informasi adalah komoditas yang harus dikemas, didistribusikan dan dijual dalam beragam cara dan konteks yang menjamin kelanggenan komersial media, dan yang sama penting atau bahkan lebih penting, yang menjamin kelanggenan sistem ekonomi yang memungkinkan segenap kepentingan dalam jaringan yang melekat pada media dapat memaksimalkan keuntungan. Isi media, dengan begitu, tak ada hubungannya dengan upaya mencerahkan masyarakat.

Media yang dikendalikan oleh kepentingan bisnis tengah menggerogoti demokrasi. Melalui cara-cara tertentu mereka menukar demokrasi dengan ”mediaokrasi” yang diatur lewat kekuatan penentuan agenda (*agenda setting*). Edward Luttwak dalam Festival Seni dan Gagasan di Yale tahun 2004 melemparkan pertanyaan ”mungkinkah demokrasi bertahan dari tekanan media”. Luttwak melihat adanya pemangkasan agenda oleh media untuk mengalihkan perhatian publik dari isu-isu faktual dan pilihan kebijakan sebegitu rupa sehingga politik pun mengalami depolitisasi. ( Schechter, 2007).

Demikian gambaran hubungan antara media dan politik, utamanya dengan pemerintah yang selama ini menjadi sasaran kritik atas pengekan kebebasan berbicara dalam menyatakan pendapat, yang secara inherent adalah kebebasan pers itu sendiri. Sejauhmana aplikasi kebebasan dan tanggung jawab pers dalam praktek kenegaraan, akan dijelaskan lebih lanjut dalam Bab yang membahas Media dan Politik.

## **BAB IV**

### **TEORI KOMUNIKASI**

Dari berbagai riset sosial yang pernah dilakukan, ternyata media memainkan peranan yang sentral dalam aktivitas politik. Hasil penelitian Dominik (1972) membuktikan bahwa dari 15 sumber informasi politik yang ditanyakan kepada responden, ternyata ada 10 sumber yang diperoleh dari media, dan selebihnya dari sumber lain seperti gereja, sekolah dan keluarga.

Melalui media massa bisa diketahui aktivitas para politisi, tentang pikiran-pikirannya, pernyataan yang disampaikan, siapa yang menang dan siapa yang kalah, bagaimana strategi lawan, berapa uang ia habiskan selama kampanye, bagaimana tampan kandidat, apa yang dia janjikan kepada masyarakat, bagaimana kemampuan debatnya dan sebagainya. Jelasnya, media berisi banyak informasi dan pendapat tentang politik. Karena itu orang yang banyak mengikuti media memiliki perhatian yang tinggi terhadap aktivitas politik. *Mass media as the primary source of political information.* kata Jackson and Beeck (1970).

Begitu besarnya pengaruh media terhadap aktivitas politik, sampai banyak penduduk Amerika Serikat menunda untuk menentukan pilihannya, siapa yang akan menjadi presiden lima tahun mendatang sebelum mereka lihat sang kandidat tampil di televisi. Dalam kasus debat pemilihan presiden tahun 1960 antara John F. Kennedy dengan Richard Nixon, televisi berhasil mempengaruhi pemilih dengan luar biasa. Nixon yang pada awalnya diunggulkan oleh jajak pendapat sebagai calon pemenang ternyata bisa dikalahkan oleh Kennedy yang tampil dengan penuh pesona dalam kaca televisi. Demikian juga halnya ketika Jimmy Carter berhadapan dengan Gerald Ford pada tahun 1976, hasil jajak pendapat menempatkan Ford akan memenangkan pertarungan melihat kedudukannya sebagai presiden yang berkuasa (*incumbent*), ternyata bisa dikalahkan oleh Carter. Pengalaman yang sama berulang lagi pada pemilihan presiden 1992, ketika Bill Clinton yang tadinya tidak terkenal dan tidak diunggulkan ternyata bisa mengalahkan Presiden Bush melalui penampilannya yang cerdas dan telegenik dalam televisi. Media memang bisa membuat politisi menjadi selebriti.

Melihat besarnya pengaruh televisi terhadap pencalonan presiden di Amerika, sehingga ada yang berpendapat; andaikata televisi sudah ada pada waktu pemilihan presiden tahun 1860, dipastikan Abraham Lincoln yang berwajah kurus tidak akan terpilih menjadi presiden sekalipun ia memiliki potensi dan kepribadian yang sangat tinggi. *The media is the message.* Kata McLuhan.

Ada beberapa teori komunikasi yang dapat dijadikan acuan untuk melihat keperkasaan media maupun kelemahan-kelemahannya mempersuasi masyarakat dalam hubungannya dengan aktivitas politik.

#### **1. Teori Jarum Suntik (*hypodermic needle theory*)**

Teori ini diangkat setelah melihat keberhasilan penggunaan medium radio dan media cetak sebagai alat propaganda dalam Perang Dunia I, serta keberhasilan

drama radio Orson Welles yang mengisahkan turunnya makhluk Mars ke atas bumi yang didramatisir sehingga membuat penduduk di sejumlah kota Amerika jadi gempar. Teori jarum suntik berpendapat bahwa khalayak samasekali tidak memiliki kekuatan untuk menolak informasi setelah ditembakkan melalui media komunikasi. Khalayak terlena seperti kemasukan obat bius melalui jarum suntik, sehingga tidak bisa memiliki alternatif untuk menentukan pilihan lain kecuali apa yang disiarkan oleh media. Teori ini juga dikenal dengan sebutan teori peluru (*bullet theory*).

## 2. *Teori Kepala batu (Obstinate Audience)*

Teori ini dilandasi pemahaman psikologi bahwa dalam diri individu ada kemampuan untuk menyeleksi apa saja yang berasal dari luar, dan tidak diresponse begitu saja. Teori kepala batu menolak teori jarum suntik atau teori peluru dengan alasan, jika suatu informasi ditembakkan dari media, mengapa khalayak tidak berusaha berlindung untuk menghindari tembakan informasi itu. Masyarakat atau khalayak memiliki hak untuk memilih informasi mana yang mereka perlukan dan informasi mana yang mereka tidak perlukan. Kemampuan untuk menyeleksi informasi ada pada khalayak menurut perbedaan individu, persepsi dan latar belakang sosial budaya.

Perbedaan individu, bahwa anak-anak cenderung lebih senang menonton film kartun sementara perempuan lebih senang menonton sinetron atau telenovela. Perbedaan persepsi diakibatkan oleh pengalaman individu, misalnya usia dan faktor-faktor psikologis turut menentukan jenis bacaan dalam surat kabar maupun jenis tayangan dalam televisi. Perbedaan sosial budaya dapat dilihat dari segi pendidikan, ekonomi, etnis, agama, dan kedudukan dalam masyarakat. Orang yang berpendidikan cenderung lebih senang membaca surat kabar yang memiliki banyak ulasan, demikian juga halnya menonton televisi lebih senang pada acara siaran berita daripada hiburan.

## 3. *Teori Komunikasi Dua tahap (Two-step Flow of Communication Theory)*

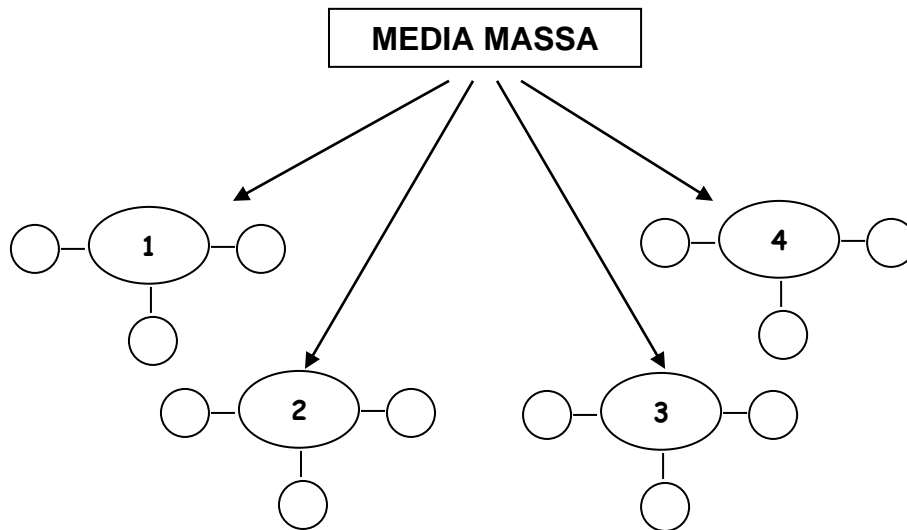
Teori ini diperoleh dari hasil riset yang dilakukan Lazarsfeld di Eric county, Ohio (AS) dalam pemilihan presiden tahun 1944. Hasil riset ini ternyata mencengangkan para analis karena media (radio) yang selama ini diagung-agungkan keperkasanya ternyata tidak banyak memberi pengaruh terhadap para pemilih. Para anggota masyarakat yang memiliki hak memilih lebih banyak mendapat pengaruh dari para pemuka pendapat (*opinion leader*) yang ada di tiap komunitas (kelompok) mereka. Memang pada awalnya para pemuka pendapat memperoleh informasi langsung dari media (satu tahap) karena ia memiliki status sosial ekonomi yang lebih baik daripada warga komunitasnya, sehingga ia bisa membeli media dan memilikinya, bisa mengikuti informasi dan mengerti apa yang disiarkan itu.

Apa yang diperoleh pemuka pendapat dari media lalu disampaikan kepada para warga komunitasnya (dua tahap). Dalam proses penyampaian tahap dua, bentuk komunikasi yang berlangsung adalah tatap muka (*interpersonal communication*). Karena itu teori ini menarik kesimpulan bahwa; *Pertama*, pada komunitas-komunitas tertentu media hanya menyentuh para pemuka pendapat/masyarakat (*opinion leader*). *Kedua*, pemuka pendapat atau pemuka masyarakat memiliki pengaruh dalam mentransfer informasi dari media kepada para anggota komunitasnya. *Ketiga*, komunikasi tatap muka (*interpersonal communication*) memiliki kekuatan untuk mempengaruhi perilaku memilih di kalangan warga komunitas tertentu daripada media massa.

Teori ini masih banyak digunakan di negara-negara sedang berkembang, khususnya pada masyarakat agraris. Di Indonesia penggunaan tokoh-tokoh



masyarakat dalam pemilu banyak dilakukan oleh partai politik selama masa pemerintahan Suharto. Misalnya Golkar menggunakan para tokoh masyarakat formal (*formal leader*) seperti kepala desa dan camat, sementara Partai Persatuan Pembangunan (PPP) banyak menggunakan tokoh-tokoh informal (*informal leader*) seperti kiai, ustadz, pimpinan pondok pesantren dan semacamnya.



Gambar 6

#### 4. Teori Difusi Inovasi (*diffusion of Innovation Theory*)

Teori difusi inovasi diperkenalkan oleh Everett M. Rogers dari hasil penelitiannya di Iowa pada awal tahun 1960an. Teori ini tadinya diaplikasikan untuk hal-hal yang menyangkut inovasi di bidang pertanian, tetapi kemudian banyak diintrodusir ke dalam bidang lain seperti kependudukan, industri, teknologi, bisnis dan juga dalam bidang politik. Sebuah partai baru misalnya, ketika diperkenalkan kepada masyarakat harus mempertimbangkan nilai-nilai sistem sosial, kesediaan masyarakat (*tolerance of deviance*) yang menjadi sasaran, serta keuntungan apa yang mereka bisa peroleh. Faktor lain yang perlu juga mendapat perhatian adalah kesesuaian dengan kondisi masyarakat sampai kepada tingkat pengambilan keputusan, apakah masyarakat mau ikutserta menjadi anggota atau tidak. Pada tingkat pengambilan keputusan kemungkinannya ada anggota masyarakat mau ikut pada tahap awal sementara yang lain menolak. Sebaliknya mungkin juga ada yang ikut setelah melihat orang lain ramai-ramai memasuki partai itu.

Dari kajian teori ini, diperoleh informasi bahwa suatu barang baru (inovasi) pada awalnya tidak akan langsung menarik minat banyak orang karena ada rasa ragu dan curiga. Oleh sebab itu sebuah partai baru diperkirakan hanya mampu menarik sekitar 17 persen dari total target populasi. Dari 17 persen itu, hanya 3 persen bisa dikategorikan sebagai inovator atau pelopor pembaharu, dan 14 persen lainnya sebagai penerima awal. Mereka yang bisa digolongkan pelopor pembaharu adalah individu-individu yang gandrung pada perubahan, dan umumnya masih berusia muda serta memiliki jiwa kepetualangan yang tinggi.

#### 5. Teori Kegunaan dan Kepuasan (*Uses and Gratification Theory*)

Teori ini diperkenalkan oleh Herber Blumer dan Elihu Katz pada tahun 1974 lewat bukunya *The Uses of Mass Communication; Current perspective on*

*Gratification Research.* Teori ini banyak berkaitan dengan sikap dan perilaku para konsumen, bagaimana mereka menggunakan media untuk mencari informasi yang diiklankan tentang barang-barang yang mereka butuhkan, termasuk jadwal penerbangan atau pemberangkatan kapal dan kereta api, serta iklan-iklan film yang mereka ingin nonton di bioskop-bioskop. Jadi orang memanfaatkan (*uses*) media untuk memperoleh kepuasan (*gratification*). Dalam praktek politik teori ini banyak digunakan oleh para politisi. Misalnya bagaimana Bill Clinton mempelajari cara debat Kennedy ketika ingin tampil debat dengan Bush dalam pemilihan presiden Amerika 1992.

Tidak itu saja, di gedung-gedung parlemen bisa dilihat bagaimana para anggota DPR mengkonsumsi begitu banyak media dalam sehari, hanya untuk memperoleh informasi dari hasil liputan para wartawan. Politisi menjadikan media sebagai mata dan hati untuk mengetahui apa yang terjadi di masyarakat, sekaligus menjadikan media sebagai pengganti partai untuk menghubungkan dengan para pendukung atau konstituennya. Tetapi dibalik itu orang bisa belajar dan mengambil manfaat dari apa yang disiarkan oleh media, misalnya ketika TVRI satu-satunya media televisi yang sangat ketat dalam pemberitaan, boleh dikata belum ada unjuk rasa yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia. Tetapi ketika televisi swasta diperkenankan menyiarkan berita-berita luar negeri tanpa banyak seleksi, orang di Indonesia dengan bebas melihat demonstrasi mahasiswa di Korea Selatan dan adu jotos para anggota parlemen di Taiwan. Belajar dari apa yang mereka pernah lihat di televisi, maka tidak heran demonstrasi dan unjuk rasa juga makin menjamur, bahkan praktek yang hampir mengakibatkan perkelahian antar para anggota parlemen juga sudah terjadi di Indonesia karena meniru apa yang mereka lihat di televisi.

#### **6. Teori Lingkar Kesunyian (*Spiral of Silence Theory*)**

Teori ini diperkenalkan oleh Elisabeth Noelle Neumann, mantan jurnalis kemudian menjadi professor emeritus pada salah satu Institut Publizistik di Jerman. Teorinya banyak berkaitan dengan kekuatan media yang bisa membuat opini publik, tetapi dibalik itu ada opini yang bersifat latent berkembang ditingkat bawah yang tersembunyi karena tidak sejalan dengan opini publik mayoritas yang bersifat manifes (nyata dipermukaan). Opini publik yang tersembunyi disebut opini yang berada dalam lingkaran keheningan (*the spiral of silence*). Menurut beberapa pengamat, teori ini dibuat oleh Elisabeth N. Neumann tidak lepas dari pengalamannya sebagai mantan wartawan di zaman Nazi dimana Hitler sangat membenci orang Yahudi, sehingga timbul pendapat umum latent yang tersembunyi ditingkat bawah karena diburu oleh rasa ketakutan.

Di Indonesia, ketika pemerintahan Suharto berlangsung, terutama satu dekade menjelang kejatuhannya banyak sekali opini publik berkembang di tingkat bawah, tetapi tidak bisa terangkat karena bertentangan dengan opini mayoritas di tingkat atas. Akibatnya muncul banyak humor-humor politik di kalangan masyarakat yang tidak bisa dipublikasikan dalam media massa. Misalnya istilah *Tosiba* diplesetkan Tommy, Sigit dan Bambang, *AIDS* (Aku Ingin Ditelepon Suharto), Iskandar (Isi kantong dari rekanan), dan sebagainya. Bahaya opini publik yang mengalami lingkaran keheningan seperti ini bisa menjadi bom waktu yang setiap saat bisa meletus dan melahirkan kerusuhan.

#### **7. Teori Penanaman (*Cultivation Theory*)**

Teori ini dibuat oleh suatu tim riset yang dipimpin George Gerbner di *Annenberg School of Communication, University of Pennsylvania* pada tahun 1980. Teori ini memberi kontribusi studi komunikasi dengan sebutan Teori Penanaman atau Teori Kultivasi (*Cultivation Theory*). Teori ini menggambarkan kehebatan

media terutama televisi dalam menanamkan sesuatu dalam jiwa penonton, kemudian terimplementasi dalam sikap dan perilaku mereka. Misalnya kebiasaan televisi menyiarkan berita atau film tentang kejahatan memberi pengaruh (tertanam) pada sikap dan perilaku penonton untuk tidak mau keluar pada malam hari tanpa ditemani orang lain. Tetapi tidak demikian halnya di Inggris, dimana stasiun-stasiun televisi tidak terbiasa menayangkan berita-berita kejahatan dan kekerasan sehingga masyarakat disana tidak perlu takut keluar malam.

Kasus banyaknya tindak kriminal yang dilakukan oleh anak-anak muda di Amerika Serikat pernah diteliti oleh polisi dan para ahli psikologi. Dari hasil riset tersebut diperoleh data bahwa banyak tindak kejahatan ditimbulkan oleh ulah anak-anak yang pernah menjadi pecandu film kekerasan diusia kanak-kanaknya. Menurut kalangan psikolog, anak-anak yang berada dalam rentang usia antara 7 – 9 tahun tidak mampu membedakan antara dunia khayal dengan dunia nyata, sehingga apa yang mereka nonton berpengaruh (tertanam) terhadap jiwa, sikap dan prilakunya diwaktu remaja (McConnell, 1986).

Tingginya frekuensi liputan televisi tentang kekerasan, pemerkosaan dan kejahatan di beberapa kota besar di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, Makassar dan Palembang, menyebabkan para penonton dapat bersikap dan berperilaku tidak mau mengunjungi kota-kota tersebut karena dipersepsi (tertanam) sebagai kota yang penuh tindak kriminal, padahal dalam realitasnya secara keseluruhan tidak demikian. Pernah seorang wartawan ibukota enggan ke Makassar ketika ditugasi meliput pameran budaya karena selalu melihat unjuk rasa dalam layar TV. Bayangan dia Makassar adalah kota yang tidak aman, penuh kekerasan, dan sebagainya. Tetapi ketika ia memberanikan diri datang karena belum pernah berkunjung ke kota ini, maka ia menemukan hal yang sangat bertolak belakang dengan apa yang disiarkan dalam televisi. Ia melihat bahwa kasus seperti itu terjadi pada area tertentu dan berlangsung sesaat, sementara dikebanyakan tempat justeru ia menemukan suasana aman, masyarakat sibuk, dan tempat-tempat wisata tetap ramai dikunjungi orang. Dari pengalaman itu ia tulis dalam reportasinya bahwa Makassar adalah kota yang aman, cantik dan ingin kembali pada kesempatan lain.

Dalam kasus sinetron, seorang bintang dipersonifikasi sebagai ibu yang judes, cerewet dan gila urusan di layar TV. Dan ketika dalam suatu kesempatan shopping di swalayan, si bintang yang judes itu mau ditonjok oleh seorang ibu yang jadi penonton berat sinetron, padahal dalam realitasnya dia adalah bintang yang sangat berperilaku baik di luar tayangan layar kaca. Sebaliknya ada juga bintang televisi yang dielu-elukan dan disanjung oleh para penggemarnya, tetapi diluar layar kaca ia berperilaku seronok dan pecandu narkotik dan obat-obat terlarang (narkoba).

Di bidang politik misalnya, teori ini memiliki pengaruh yang besar bagi para penonton dengan menggambarkan (tertanam) dalam jiwa, sikap dan perilaku mereka, bahwa partai yang banyak tampil di televisi diasosiasikan sebagai partai besar dan berpengaruh, sekalipun dalam kampanye kameramen televisi merekayasa dengan hanya meliput tempat-tempat kerumunan massa. Kameramen berusaha menghindari kursi-kursi kosong untuk mencegah timbulnya pendapat umum yang negatif bahwa kampanye partai itu kurang dihadiri oleh massa. Dari faktor penanaman media terhadap jiwa para pemirsa memberi pengaruh yang besar terhadap pemilih. Karena itu tidak heran jika aktor sekaliber Ronald Reagan dan Arnold Schwarzenegger bisa terpilih sebagai presiden dan walikota di Amerika. Demikian juga Joseph Estrada terpilih sebagai presiden dan Bon Revilla sebagai senator di Filipina. Di Indonesia berkat pengaruh media sejumlah aktor dan artis diantaranya Rano Karno, Aji Massaid, Dede Yusuf, Marissa Haque, Miing Gumilar sangat dikenal oleh masyarakat sehingga bisa terpilih sebagai anggota parlemen.

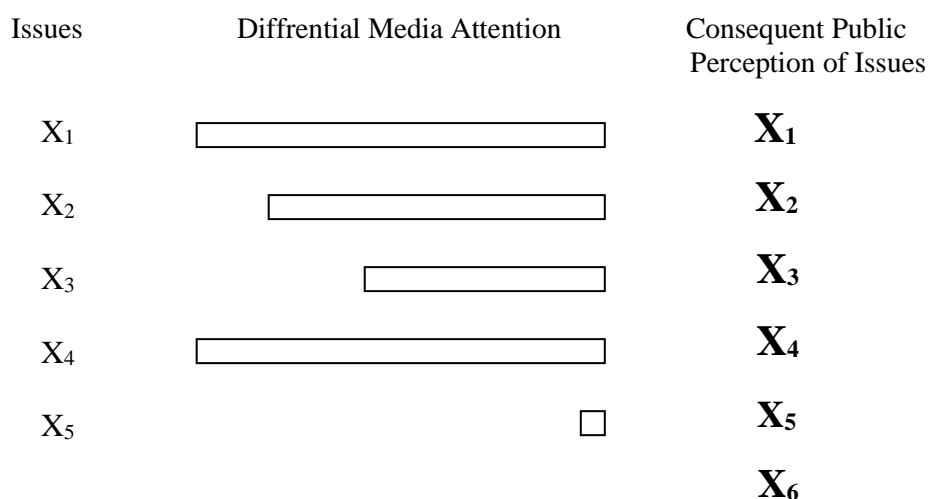
Dibalik keberhasilan teori ini dalam menanamkan pengaruh pada jiwa pemirsa, teori kultivasi banyak mendapat kritik terutama dalam liputan yang bersifat palsu (*pseudo events*).

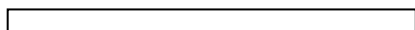
### 8. *Teori Agenda Setting (Agenda Setting Theory)*

Teori Agenda Setting pertama kali diperkenalkan pada tahun 1973 oleh Maxwell McCombs dan Donald L. Shaw dari *School of Journalism University of North Carolina* lewat tulisannya *The Agenda Setting Function of the Mass Media*. Kedua pakar ini tertarik untuk melihat apakah pendapat para pemilih mengenai isu-isu yang dipandang sangat penting dibentuk oleh besarnya pemberitaan mengenai isu-isu tersebut. Dari hasil riset itu McCom dan Shaws menemukan adanya korelasi yang signifikan antara isu yang diangkat oleh media dengan isu yang dianggap penting oleh pemilih. Teori ini mengakui bahwa media memberi pengaruh terhadap khalayak dalam pemilihan presiden melalui penayangan berita, isu, citra, maupun penampilan kandidat itu sendiri. Becker & McLeod (1976) dan Iyenger & Kinder (1987) mengakui bahwa meningkatnya penonjolan atas isu yang berbeda bisa memberikan pengaruh yang signifikan terhadap opini publik. Dalam konteks politik, partai-partai dan para aktor politik akan berusaha mempengaruhi agenda media untuk mengarahkan pendapat umum dalam pembentukan image, apakah pada dirinya atau lawan politiknya.

Dengan menonjolkan isu, citra dan karakteristik tertentu kandidat, media ikut memberikan sumbangan yang signifikan dalam mengkonstruksi persepsi publik dalam pengambilan keputusan, apakah akan ikut memilih, siapa yang akan dipilih, dan hal apa saja yang perlu dibicarakan oleh masyarakat. McComb mencontohkan bahwa dalam kondisi tertentu masyarakat biasanya bersifat vakum dan statis. Dalam kondisi seperti ini media bisa tampil untuk mengambil keputusan dengan mengekspose masalah-masalah yang perlu dipikirkan oleh masyarakat. Misalnya bagaimana media menggairahkan orang agar tertarik menggunakan hak pilihnya dalam pemilu. Disini media tidak hanya tergantung pada berita kejadian (*news event*) tetapi media memiliki tanggung jawab untuk menggiring orang melalui agenda-agenda yang bisa membuka pikiran mereka. Misalnya kandidat mana yang paling banyak mengangkat isu kesejahteraan, dan apa program yang menjadi prioritas masing-masing kandidat. *The mass media may not be successful in telling people what to think, but the media are stunningly successful in telling their audience what to think about.* Kata McCombs.

Mengenai model hubungan antaran isu, perhatian media dan persepsi publik tentang agenda setting dapat dilihat pada gambar berikut:





Gambar 7

Dari model diatas dapat dijelaskan bahwa sebuah isu yang dianggap penting dimana media memberi perhatian yang besar akan menimbulkan perhatian yang besar pula bagi khalayak (X1), sebaliknya jika suatu isu dinilai oleh media kurang menarik, maka dengan sendirinya isu itu akan kurang menarik bagi khalayak (x5). Di Indonesia, beberapa surat kabar memiliki kelebihan dalam mengetengahkan isu-isu tertentu (agenda media) melalui rubrik tertentu, misalnya lewat tajuk rencana (*editorial*), berita utama (*headline*), pojok, artikel yang khusus dibuat untuk itu, serta berita-berita hasil wawancara (*talking news*) dari nara sumber yang kompeten. Untuk media televisi agenda setting ini biasanya dilakukan dalam bentuk *talkshow* dengan mengundang nara sumber yang kompeten, misalnya isu kenaikan bahan bakar minyak (BBM), penanggulangan tingginya angka pengangguran, penyederhaan jumlah partai politik peserta Pemilu, pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden, BUMN yang merugi terus, defisit Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN), penangguhan hukuman terpidana mati dan hak-hak azasi manusia, kup militer di Thailand dalam hubungannya dengan stabilitas ekonomi Asia Tenggara, dan lain-lain.

Para redaktur media memiliki ketajaman untuk mengangkat isu-isu yang perlu dibicarakan oleh masyarakat maupun pemerintah. Isu-isu itu tidak hanya muncul dari anggota redaksi sendiri, namun para pengelola media biasanya memiliki kelompok pemikir (narasumber) yang dapat dihubungi setiap saat untuk memberi ulasan. Karena itu para penerbit biasanya memiliki penulis tajuk atau artikel yang berbeda menurut bidang keahlian masing-masing. Bagi masyarakat yang senang membaca surat kabar maka berita-berita media menjadi isu pembicaraan dalam kehidupan sehari-hari, kalau bukan dengan cara melempar atau meneruskan isu yang diperoleh disurat kabar, ia memerlukan konfirmasi atau pendapat dari orang yang membaca berita yang sama. Disini isu yang tadinya hanya sebagai agenda media bergulir di masyarakat menjadi agenda khalayak. Dan jika hal itu dibaca dan didiskusikan oleh para pengambil keputusan, baik di kalangan menteri, anggota parlemen atau departemen terkait untuk mencari jalan keluar (*solution*) maka pada akhirnya menjadi agenda kebijakan.

Perlu diketahui bahwa meski media sudah mengangkat sebuah masalah sebagai agenda dan menjadi pembicaraan di kalangan masyarakat, namun kebijakan yang diambil oleh para pengambil keputusan kadang tidak sejalan. Dalam kasus Falkland, media Argentina dengan gencar berusaha mempengaruhi pemerintah dan angkatan bersenjata Argentina untuk mengambil alih pulau Falkland yang dikuasai oleh Inggris. Dan ketika terjadi upaya pengambil alihan pulau itu oleh angkatan bersenjata Argentina, justeru menimbulkan perang dengan Inggris yang pada akhirnya mengakibatkan kesalahan fatal di pihak Argentina. Demikian juga ketika Timor Timur masih berada dalam wilayah Indonesia dan dinyatakan sebagai daerah terbuka sejak tahun 1986, hampir semua pemberitaan surat kabar bernada positif. Tayangan televisi senantiasa mempertontonkan bagaimana kedatangan pejabat Indonesia ke propinsi tersebut selalu disambut dengan tarian gadis-gadis yang mengenakan tais Timor Timur. Tidak ada yang berani mengemukakan bahwa kelompok anti integrasi yang bersembunyi di gunung-gunung masih memiliki hubungan yang erat dengan para pejuang di kota-kota, termasuk sebagian besar pejabat pemerintahan, sehingga semua kaget pada saat jajak pendapat dilakukan, ternyata pihak pro integrasi kalah total. Mayoritas rakyat Timor Timur

ternyata tak pernah menghendaki kehadiran Indonesia. Siapa yang salah? Tak lain adalah pers yang selama itu tunduk pada kehendak kekuasaan (Stanley, 2006). Kasus terhukum mati Tibo cs dalam Kerusuhan Poso juga demikian halnya. Pers telah mengangkat sebagai suatu agenda untuk mempengaruhi putusan pengadilan, ternyata pihak pengadilan tidak mendengar dan tetap menjalankan eksekusi hukuman mati tersebut, sementara surat kabar lain juga membuat agenda yang berlawanan dengan menyatakan bahwa Tibo cs telah mengeksekusi 200 orang anak pesantren di Poso selama masa kerusuhan berlangsung.

### A. Hubungan Media dengan Politisi dan Pemerintah

Hubungan antara media dengan politisi atau pemerintah sudah berjalan sekian lama, dan hubungan itu boleh dikata tidak bisa dipisahkan diantara keduanya, bukan saja karena wartawan membutuhkan para politisi atau pejabat pemerintah sebagai sumber informasi (*maker of news*), tetapi juga para politisi maupun pejabat pemerintah memerlukan media untuk menyampaikan pikiran-pikirannya maupun kebijakan yang mereka ambil untuk kepentingan orang banyak. Tidak heran jika para wartawan sering nampak bergerombol di depan gedung istana, parlemen, kantor kementerian, kantor gubernur atau bupati menunggu kesempatan untuk mewawancarai para politisi atau para pejabat tersebut. Selain dengan cara itu, para politisi atau pejabat seringkali mengundang para wartawan untuk makan malam, berkunjung ke proyek atau dia sendiri yang berkunjung ke kantor redaksi untuk diwawancarai dan dipublikasikan.

Meski ada hubungan yang saling membutuhkan antara media dengan politisi, namun hubungan ini kadang menimbulkan gesekan yang kurang harmonis. Karena itu ada yang mengatakan hubungan antara keduanya seperti benci tapi rindu (*hate and love*), seperti ucapan Senator Orlando Marcado bahwa “ It is clear that media needs politician, as politician need media. There are inextricably joined together in a “love-hate” relationship.”

Hubungan antara media dan pemerintah biasanya lebih banyak bersifat negatif. Sikap negatif inilah yang sering menimbulkan *mis-communication* dan *mis-information*. Konsep terakhir yang muncul adalah kriteria penyimpangan (*deviance*), yakni sesuatu mempunyai nilai berita jika menyimpang dari norma rata-rata, baik yang menyangkut peristiwa, orang, perilaku, arah perkembangan dan sebagainya (Shoemaker dkk dalam Dahlan, 1990). Dengan demikian pers cenderung untuk menyiarkan berita yang tidak rutin, kekacauan, kegagalan, dan sebagainya yang tidak nyaman bagi pejabat; namun disukai oleh pembaca. Sedangkan pemerintah sendiri mempunyai kriteria tentang berita, yaitu sering dikaitkan dengan keberhasilan, ketertiban dan pembangunan. Perbedaan persepsi ini merupakan sumber benturan yang selalu terjadi dalam interaksi antar media dan pemerintah, dan sering dimanfaatkan oleh pihak lain untuk kepentingan politik. Menurut penasehat publikasi Reagan, pemerintah yang sukses, mestinya dapat menyusun agenda apa yang harus dilakukan untuk masyarakat, dan bukannya media yang harus membuat agenda apa yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk masyarakat (Gurevitch dan JG. Blumler dalam Lichtenberg, 1991).

Hubungan yang kurang harmonis antara media dengan pemerintah dapat dilihat dalam berbagai kasus di beberapa negara sebagai berikut:

- Di Perancis, para wartawan tidak bisa melaksanakan *investigative reporting* karena takut pemerintah akan melakukan tindakan balasan untuk menekan media. Demikian juga ketika media mengungkap skandal almarhum presiden Francois Mitterrand yang punya anak diluar nikah, rakyat Prancis jadi marah dan tidak senang pada pers yang terlalu bebas dalam mengungkap hal-hal yang bersifat *privacy* pemimpin negara.
- Di Inggris, ada *Code of Conduct* yang dikeluarkan pada tanggal 19 Agustus 1997 tentang sanksi hukuman atas pelanggaran yang dilakukan oleh para wartawan, serta diberlakukannya kode etik jurnalistik yang paling keras dalam sejarah Inggris sejak 1 Januari 1998. Dalam kode etik jurnalistik itu wartawan dilarang mengambil foto seseorang di lobby hotel, di kolam renang, restoran, taman dan gereja tanpa minta izin terlebih dahulu kepada yang bersangkutan.
- Di Jerman walaupun ada undang-undang yang memproteksi kebebasan berbicara, kebebasan informasi, kebebasan pers, broadcasting dan film, tetapi masih ada lisensi untuk pemilikan pers.
- Di Rusia, Presiden Yeltsin menggunakan media untuk mempengaruhi kekuasaannya atas Republik Chechnya.
- Di Jepang, media tidak boleh mengekspose kesehatan kaisar Hirohito.
- Di Singapore, Perdana Menteri Lee Kuan Yu, menutup surat kabar *Eastern Sun* dan *Singapore Herald* tanpa rasa keberatan dari pembacanya. Dalam kasus ini Lee bertanya, apakah masyarakat Singapore mau bebas tapi kurang sejahtera, atau mau sejahtera tapi kurang memiliki kebebasan pers. Menurut Lee “Suatu bangsa yang kaya dapat saja menikmati kebebasan persnya, sebaliknya suatu bangsa yang miskin dapat juga mengalami ketidakbebasan pers”. Karena itu menurut Lee sangat aneh jika ada bangsa yang miskin tetapi menikmati kebebasan pers. *There is no significant relationship between the wealth of country and freedom of the Press.* Di Singapore ada larangan bagi media untuk mengekspose: masalah SARA (suku, agama dan ras), hal-hal negatif pemimpin negara-negara ASEAN, membatasi sirkulasi media asing seperti *Newsweek* dan *Asiaweek*. Bahkan ketika dia berbicara didepan Perhimpunan Pemimpin Redaksi Surat Kabar Amerika di Washington DC (1988), Lee menegaskan “American concept of freedom of the press could bring turmoil to Singapore. I am Asia, I am not American. I am not allow American correspondents to decide my national agenda for me.” (Time May 22, 1988).
- Di Thailand pada tahun 1991 terjadi kup oleh militer, lalu disusul dengan *martial law* yang memberangus kebebasan pers.
- Di Korea Selatan pada tahun 1957 ada 60 persen dari 42 surat kabar harian anti pemerintah, dan ketika terjadi pembunuhan Presiden Park Chung Hee (Oktober 1979), tokoh yang mengantar Korea memasuki modernisasi, telah terjadi pengekanan pers dimana banyak sekali surat kabar ditutup, organisasi pers dilarang, dan diperkirakan ada 600 orang wartawan dinyatakan hilang. Ketika Park digantikan oleh presiden Chun Doo Hwan (1980-1987) surat kabar mulai meningkat, namun pada akhirnya presiden Chun turun karena gelombang demonstrasi yang terus merebak dalam negeri.
- Di Myanmar pemerintah Junta Militer mengharap pers membantu untuk mencapai tujuan nasional dengan menutup 4 surat kabar Cina, 5 surat kabar India, dan 10 surat kabar Burma.
- Di Vietnam, wartawan asing pernah dilarang masuk dan diminta meninggalkan Vietnam, karena para korespondent asing suka mencari-cari masalah yang sama di beberapa negara yang tidak memiliki persamaan.
- Di Taiwan, ada *Publication Law* yang diberlakukan sejak tahun 1958.



Di Indonesia, hubungan antara media dengan pemerintah di Indonesia, diuraikan oleh Edward C. Smith dalam bukunya *Pembreidelan Pers di Indonesia* (1986), bahwa sejak zaman pemerintahan kolonial Belanda sudah ada larangan untuk menerbitkan surat kabar, terutama setelah terbitnya *Bataviase Nouvelles* (1744) yang bisa bertahan selama dua tahun setelah organisasi dagang Belanda VOC melarang terbit. Larangan itu dikenakan karena ada kekhawatiran pemerintah Belanda atas berita-berita perdagangan yang dipublikasi surat kabar *Bataviase Nouvelles* bisa jatuh ke tangan para saingan perusahaan dagang Belanda. Demikian juga ketika H.J. Lion dari *Bataviaasch Handelsblad* (1858) menulis artikel pegawai pemerintah dibayar setengah gaji bulanan dijatuhi hukuman satu setengah tahun penjara, sementara J.J. Nosse diusir dari Hindia Belanda (Indonesia) karena tulisannya yang tajam dalam *Nieuwsbode* (1864).

Memasuki masa pendudukan Jepang, semua penerbitan surat kabar dan siaran radio yang ada sebelumnya ditutup dan digantikan dengan surat kabar baru dibawah pengawasan militer Jepang. Untuk wilayah pulau-pulau besar misalnya diterbitkan surat kabar Jawa Shimbun, Sumatra Shimbun, Borneo Shimbun dan Celebes Shimbun. Disamping itu ada juga surat kabar Asia Raya terbit di Jakarta, Tjahaja di Bandung, Sinar Baru di Semarang, Sinar Matahari di Jokya dan Suara Asia di Surabaya. Surat-surat kabar ini pada umumnya memuat berita tentang perkembangan sehari-hari pendudukan militer Jepang di Asia, termasuk Indonesia.

Sesudah kemerdekaan Republik Indonesia diproklamkan pada tahun 1945, terbit beberapa surat kabar yang menyuarakan kepentingan partai, misalnya Harian Pedoman (1948) yang dipimpin oleh Rosihan Anwar diidentikkan sebagai surat kabar Partai Sosialis, Harian Indonesia Raya (1949) oleh Mochtar Lubis dipandang sebagai surat kabar independen non partai, harian Abadi yang dipimpin oleh Suardi Tasrif menyuarakan Partai Masyumi, dan Suluh Indonesia (1953) menyuarakan Partai Nasional Indonesia (PNI). Mengenai hubungan yang kurang harmonis antara pemerintah RI dengan media, secara kronologis Edward C. Smith (1986) mengemukakan sebagai berikut:

- Tahun 1951, surat kabar ramai memberitakan timbulnya perpecahan dalam tubuh Kabinet Sukiman karena pemerintah setuju menerima bantuan Amerika Serikat, dan berakibat jatuhnya kabinet pada tanggal 23 Februari 1952.
- Tahun 1953, harian Merdeka yang dipimpin oleh BM. Diah menuduh pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan Sumitro melakukan penyelewengan dengan penjualan besi tua sisa Perang Dunia II di pulau Morotai dekat Halmahera.
- Ketika Kabinet Ali Sastroamidjojo dilantik pada tanggal 31 Juli 1953, Harian Mimbar Indonesia memuat tajuk "*Belasungkawa kita kepada Rakyat Indonesia*", dan harian Abadi menurunkan komentar "*kita telah selangkah lebih maju menuju kekacauan yang lebih besar dalam masyarakat*". Dalam tahun yang sama, di Banjarmasin Asnawi Musa dari surat kabar Tekad dipenjara beberapa hari, dan A. Djohansjah dari surat kabar Tugas dikenakan kerja keras bersama narapidana karena artikel-artikelnya dianggap menghina para pejabat setempat.
- Tahun 1954, surat kabar *Sumber* mengeritik dengan pedas sikap Sukarno yang condong ke Komunis dengan tulisan "Dinilai dari kepribadiannya, cara hidupnya ... Sukarno bukan seorang Komunis. Tetapi seseorang yang sudah terpojok dapat saja berkawan dengan setan jika persahabatan itu akan membawa keselamatannya".
- Harian Indonesia Raya pada tanggal 29 April 1955 mengangkat kasus "*Hospitality Committee*" yang disiapkan untuk memberi hiburan jasmaniah bagi para peserta Konprensi Asia Afrika yang membutuhkan. Berita ini menjadi heboh dan diangkat oleh hampir semua surat kabar di Indonesia membuat panitia konprensi klabakan.

- Tanggal 14 September 1956 Angkatan Darat mengeluarkan surat keputusan keadaan darurat yang melarang pers memuat pemberitaan yang sifatnya tendensius dan provokatif. Disusul dengan pembredelan 10 surat kabar harian yakni Harian Rakyat, Pedoman, Indonesia Raya, Bintang Timur, Keng Po, Jawa Baru, Merdeka, Pemuda, Java Bode, Abadi serta 3 kantor berita yakni Antara, INPS dan PIA. Pada hari itu surat kabar *Times of Indonesia* memberitakan bahwa pimpinan surat kabar Java Bode telah dipanggil ke Markas Besar Komando Militer Ibukota untuk ditanya tentang dimuatnya berita mantan Wakil Presiden Muhammad Hatta sebagai satu-satunya peserta Musyawarah Nasional yang tidak berdiri ketika Presiden Sukarno memasuki ruangan pertemuan.
- Tanggal 22 Maret 1958 surat kabar Bara di Makassar dibredel karena dianggap sebagai juru bicara kaum pemberontak di Sumatera, demikian pula surat kabar Peristiwa dan Tegas di Banda Aceh ditutup tanpa batas waktu karena terus menerus menyiarkan berita pemberontakan di Padang yang diperoleh lewat radio pemberontak.
- Surat kabar Tjahaja Timur di Makassar mengalami nasib yang sama karena tulisan "Kahar Muzakkar, Muhammad Noor, K.H.Ambo Dalle dan kawan-kawan tadi malam bersembahyang tarawih di Mesjid Raya Makassar"
- Oktober 1960, pemimpin redaksi Warta di Medan, dijatuhi hukuman penjara 3 bulan karena memuat gambar presiden Sukarno dengan teks "Pengecut, Politikus dan Koruptor Besar".
- Tanggal 14 Juli 1961 wartawan senior Mohtar Lubis dikenakan tahanan sekembali dari sidang IPI di Tel Aviv - Israel, menyusul sejumlah tokoh pers dan tokoh-tokoh politik lainnya yang dicurigai berindikasi Partai Sosialis dan Partai Masyumi.

Dengan keluarnya Surat Perintah 11 Maret 1966 yang memberikan legimasi kepada Letnan Jenderal Suharto untuk mengambil tindakan dalam rangka penciptaan stabilitas nasional, terutama di bidang keamanan, politik dan perekonomian, maka sejak itu Suharto mulai melakukan pembenahan dengan melepaskan para tahanan politik orde lama, termasuk Mochtar Lubis pada Mei 1966, Undang-undang Pokok Pers No. 11 Tahun 1966 diberlakukan, dan semua surat kabar yang pernah dilarang diperbolehkan terbit kembali, kecuali surat kabar yang berhaluan komunis dan Cina karena keterlibatannya dalam Gerakan 30 September 1965.

Sejak tahun 1966 industri surat kabar mulai marak dengan hadirnya kembali surat-surat kabar yang tadinya dilarang terbit oleh rezim Orde Lama Sukarno, misalnya Indonesia Raya, Pedoman, Abadi, Nusantara, serta munculnya beberapa surat kabar baru, antara lain Harian Kami, Sinar Harapan, Berita Yudha, Kompas, Suara Karya, Mercuri Suar, Duta Masyarakat. Surat-surat kabar ini ada yang independen dan ada pula yang berhaluan dengan partai-partai. Sayangnya, ketika terjadi peristiwa Malari Januari 1974, Suharto kembali menutup sebagian besar surat kabar tersebut karena dinilai terlalu vulgar dalam memberitakan kerusuhan. Tetapi surat-surat kabar itu diperkenankan terbit kembali jika mengubah nama atau bersedia menandatangani perjanjian untuk menjaga stabilitas keamanan nasional. Belajar dengan pengalaman yang pahit itu, beberapa penerbit surat kabar tidak mau terbit lagi diantaranya Indonesia Raya, Pedoman, Nusantara, Kami dan Harian Abadi, sementara lainnya ada yang bersedia mengubah nama. Begitu ketatnya pemerintah dibawah penguasa Panglima Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib), maka budaya telepon banyak digunakan untuk mengontrol dan mengendalikan pers, serta munculnya istilah jurnalistik kepitng (*crapt journalism*) dalam sejarah kewartawanan Indonesia. Jurnalistik kepitng adalah model pemberitaan yang keluar untuk menggigit sedikit-sedikit pada saat situasi aman, tetapi jika diburu lari kembali bersembunyi dibalik batu.

Selama 32 tahun dibawah pemerintahan Suharto kehidupan media boleh dikata mengalami pasang surut dalam hubungannya dengan pemerintah, terutama upaya mengatur para wartawan dengan mengangkat tokoh wartawan BM. Diah dan Harmoko sebagai Menteri Penerangan. Tetapi dalam kenyataannya tekanan pada pers tidak berhenti dengan dalih oleh Laksus Kopkamtib, sehingga antara tahun 1982 sampai tahun 1997 ada enam surat kabar dan majalah dilarang terbit, yakni Prioritas, Sinar Harapan, Tempo, Detik, Editor dan Tabloid Monitor, sementara wartawannya ditahan untuk interogasi. Uniknya, Menteri Penerangan pada waktu itu Harmoko yang sekaligus sebagai ketua Dewan Pers yang semestinya memperjuangkan kebebasan pers justru merekomendasikan SIUP Tempo dicabut, tetapi Jacob Utama sebagai anggota Dewan Pers mengatakan tidak demikian. Dewan Pers juga berada dalam suasana yang sangat dilemmatis. Saat wartawan *Sidney Morning Herald*, David Jenkins melaporkan bisnis keluarga Cendana, Menteri Penerangan Harmoko segera melarang peredaran harian tersebut di Indonesia. Bukan cuma itu, Harmoko juga menuduh bahwa para wartawan asing di Jakarta mempraktekkan jurnalistik alkohol. Harmoko menuduh para wartawan asing tak menulis berdasar fakta, tetapi lebih banyak menulis berdasar ngrumpi sambil minum sampai mabuk di pub atau cafe (Stanley, 2006). Dalam masa ini pemerintah sedang gencar-gencarnya mempromosikan Pers Pancasila sebagai bentuk pers yang cocok dengan kepribadian masyarakat Indonesia, serta menjadikan pers sebagai mitra kerjasama antara pemerintah dan masyarakat, sementara dalam dunia pertelevisian Suharto memberi izin kepada anak-anaknya untuk mendirikan stasiun televisi yang tadinya dimonopoli oleh TVRI.

Ketika Suharto lengser sebagai presiden RI terlama pada tahun 1998, dan digantikan oleh Prof.Dr. Ing. Baharuddin Jusuf Habibie. Habibie langsung membuka kran reformasi dibidang media di bawah Menteri Penerangan Letnan Jenderal Yunus Yosfiah dengan mengisinkan semua media bisa terbit tanpa surat izin terbit. Demikian pula regulasi pendirian stasiun penyiaran televisi dipermudah. Sejak itu jumlah penerbitan meningkat sangat tajam, demikian pula stasiun-stasiun penyiaran televisi muncul di daerah-daerah sebagai buah euforia reformasi. Meski dalam suasana yang penuh dengan kebebasan, namun tidak berarti gesekan antara media dan pemerintah tidak ada. Hanya saja frekuensi konflik antara keduanya dapat dikatakan mengalami penurunan. Catatan tentang hubungan media dan pemerintah selama dua tahun dalam era reformasi dari 3 Mei 1999 sampai dengan 3 Mei 2001 (Solahuddin; 2001) dapat dikemukakan sebagai berikut;

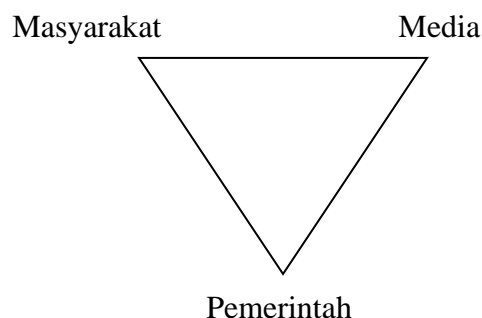
- 8 Juni 1999, Jaksa Agung Andi Galib mencekal tiga wartawan dari Kompas, RCTI dan Suara Bangsa. Ketiga wartawan itu dilarang meliput di Kejaksaan Agung karena bertindak tidak sopan dan menuding muka Andi Galib.
- 2 September 1999, Kepala Badan Kordinasi Intelejen Negara (BAKIN) Letnan Jenderal Z.A. Maulani mengadukan Sriwijaya Post karena harian itu menulis berita "Kabakin Terima Rp. 400 milyar" pada tanggal 25 Agustus 1999, meski Sriwijaya Post pada akhirnya minta maaf.
- 28 Maret 2000, M. Iqbal Andi Maga, Wartawan harian Tinombala Palu dipecat oleh pimpinan perusahaan secara sepihak, karena Iqbal seringkali mengkritik kebijakan Gubernur Sulawesi Tengah Paliuju. Pemberitaan Iqbal membuat kelangsungan hidup harian Tinaombala dalam keadaan sulit karena tekanan Gubernur.
- 1 April 2000, Wartawan Kendari Pos yang bertugas di Kolaka Ridwan digelandang dan dipukul oleh dua orang pendukung Bupati Kolaka Drs. Adel Berty. Ia dipukul karena mewawancarai pimpinan demonstran yang menentang Bupati dan lawan politik Adel Berty.
- 17 Mei 2000, 150 wartawan yang biasa bertugas di Binagraha memutuskan untuk membaikot peliputan berita di Istana, karena pihak Sekretariat Kepresidenan dinilai

menghalangi akses informasi dari sumber berita, yakni para wartawan dilarang mewawancarai para menteri yang akan mengikuti sidang kabinet di Istana Negara.

- 10 Juni 2000, Walikota Ambon Kresna Saleh mengancam akan membunuh wartawan Tempo Friets Kerlely, karena Friets telah membocorkan data soal penyelewengan dana di PDAM Ambon sebesar Rp. 7,5 milyar yang melibatkan Walikota Ambon.
- 24 Maret 2001, Gubernur Maluku Utara Abdul Muhyie selaku Penguasa Darurat Sipil (PDS) mengancam akan melarang wartawan RCTI dan TPI meliput di wilayahnya. Ancaman ini tertuang dalam Maklumat PDS No. 196/PDS-20032001 yang dibacakan oleh Gubernur pada hari Sabtu 24 Maret 2001. Maklumat itu menyebutkan kedua koresponden televisi tersebut terkesan menciptakan informasi yang keliru di masyarakat. Keduanya juga diperingatkan tidak lagi membuat berita provokatif yang merongrong wibawa pemerintah. Media lokal yakni Tabloid Ternate Pos, Harian Fokus dan Harian Mimbar Kieraha juga diberi peringatan agar tidak lagi membuat berita-berita yang meresahkan masyarakat. Jika mereka masih bandel maka ketiga surat kabar itu akan dilarang terbit dan diedarkan dalam wilayah propinsi Maluku Utara.
- Harian Rakyat Merdeka menghina presiden Megawati, dengan menurunkan berita; Mulut Mega Bau Solar (8 Januari 2003), Mega Lintah Darat (9 Januari 2003), Mega lebih ganas dari Sumanto (30 Januari 2003) dan Mega Cuma sekelas Bupati (4 Februari 2003).

Permusuhan antara pers dengan pemerintah menurut Merrill, karena media menjalankan fungsinya sebagai *watchdog* dalam mengontrol jalannya pemerintah. Merrill justeru mempertanyakan, kenapa hubungan antara media dan pemerintah mesti bermusuhan. Kenapa tidak bisa bersahabat dan bekerjasama untuk kepentingan orang banyak. Bukankah keduanya bekerja untuk kepentingan publik. Kalau diantara keduanya tidak bisa akur, kenapa tidak menjadi oposan satu sama lain, atau bersikap ambivalent yakni berpura-pura pro dan berpura-pura bersikap antipati. Nampaknya media atau wartawan senang jika memiliki sikap berlawanan dengan pemerintah, padahal hubungan antara keduanya sesungguhnya tidak dibentuk atas dasar permusuhan, melainkan hidup dalam satu kehidupan yang simbiosis dan saling membutuhkan. *Media and politician can be the best of friends*

Mengenai format hubungan antara media dengan pemerintah (politisi) serta masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 8

Dari gambar ini terlihat adanya mitra kerjasama segitiga antara masyarakat, media dan pemerintah. Demikian pula dalam hal pengawasan, bukan hanya media yang memiliki hak pengawasan terhadap pemerintah dan masyarakat, tetapi antara ketiganya saling mengawasi satu sama lain. Tentu saja menjadi persoalan jika media tidak

memiliki kesediaan untuk diawasi oleh pemerintah atau masyarakat. Ini berarti media menuntut adanya hak-hak khusus atau keistimewaan, padahal sebagai suatu lembaga kemasyarakatan ia memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga-lembaga sosial lainnya atau individu di depan hukum. Pengawasan disini tidak diartikan sama dengan pembredeilan atau kontrol dalam bentuk sensor, melainkan pengendalian agar tetap berada dalam landasan cita-cita bangsa untuk menciptakan suatu negara adil, makmur dan sejahtera.

Pada akhirnya diharapkan peran media bukan hanya memberitakan tetapi juga dalam koridor pembangunan bangsa (*nation building*). Pemerintah menginginkan media dapat memelihara hegemoni, dengan tidak perlu memproteksi struktur sosial melalui tekanan atau kekuatan bersenjata, melainkan masyarakat bisa hidup dalam situasi yang kondusif untuk bekerja dan mencari penghidupan. Untuk media sedapat mungkin berperan untuk memelihara kondisi masyarakat yang demikian (*hegemony*). Jadi wartawan dan organisasi-organisasi media tidak bisa dilihat secara sederhana, yakni hanya melaporkan peristiwa sebagai berita, melainkan bisa berpartisipasi didalamnya dan bertindak sebagai pelaku dan pendukung terwujudnya hegemony tersebut (McNair: 2003).

Disini dapat dilihat betapa sulitnya tugas para wartawan di semua negara, khususnya di negara-negara sedang berkembang, sebab ia berhadapan pada dua sisi kepentingan, yakni kepentingan pada profesionalisme yang bisa sinergi dengan harapan negara, dimana keduanya menjadi bagian dari tugas nasional. Jadi media dalam memberitakan suatu kejadian sedapat mungkin bisa melayani kebutuhan masyarakat akan “hak untuk mengetahui”, serta menawarkan opsi terhadap pilihan politik dengan menyuburkan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam urusan-urusan pemerintahan dan kemanusiaan (Gurevitch dan J.G. Blumler dalam Lichtenberg: 1991).

Nik Abdul Rashid bin Nik Abdul Majid dalam tulisannya *Do press law hinder the Media's role in the creation of the caring society* (Jurnal Devcom, No.2. 1994) mengemukakan 16 peranan media dalam politik diantara 101 peranan yang dapat dimanfaatkan dalam masyarakat. Ke 16 peranan itu, yakni;

- Membangun Negara dan Bangsa
- Menjadi suara rakyat
- Mempertahankan hak-hak masyarakat
- Perantara kekuasaan (*Power Broker*)
- Penjaga demokrasi
- Penjaga Konstitusi atau Undang-undang
- Memperjuangkan hak-hak asasi manusia
- Menjadi anjing penjaga terhadap potensi penyalagunaan kekuasaan pemerintah
- Melihat dan memeriksa dengan cermat tatanan sosial
- Mendukung partai-partai politik
- Menjadi arsitek kebebasan, terutama kebebasan terhadap sumber informasi
- Menjalin pertalian hubungan diplomatik
- Menjadi mata dan telinga keamanan publik
- Melindungi hak-hak mereka yang lemah
- Melihat kepemimpinan untuk masa depan
- Menjadi komentator politik

Dalam hal penegakan demokrasi, Gurevitch dan JG. Blumler dalam Lichtenberg (1991) mengharapakan media massa bisa berperan untuk:

- Mengawasi lingkungan sosial politik dengan melaporkan perkembangan hal-hal yang menimpa masyarakat, apakah masyarakat makin sejahtera atau tidak.
- Melakukan agenda setting dengan mengangkat isu-isu kunci yang perlu dipikirkan dan dicarikan jalan keluar oleh masyarakat
- Menjadi *platform* dalam rangka menciptakan forum diskusi antara politisi dan dan jurubicara negara terhadap kelompok kepentingan dan kasus lainnya.
- Membangun jembatan dialog antara pemegang kekuasaan pemerintahan dan masyarakat luas.
- Membangun mekanisme sehingga masyarakat memiliki keterlibatan dalam hal kebijakan publik.
- Merangsang masyarakat untuk belajar, memilih, dan melibatkan diri, dan tidak hanya semata pengikut dalam proses politik
- Menolak upaya dalam bentuk campur tangan pihak-pihak tertentu agar pers keluar dari kemerdekaan dan integritasnya, serta dedikasinya untuk melayani kepentingan masyarakat.
- Mengembangkan potensi masyarakat untuk peduli terhadap lingkungan politiknya.

Untuk mengembangkan harapan media massa dalam perjuangan demokrasi, sudah tentu tidak begitu mudah. Ada empat hal yang bisa menjadi rintangan dalam pencapaian peran media dalam mendorong demokrasi, antara lain : (1) Konflik yang terjadi diantara nilai-nilai demokrasi itu sendiri yang mungkin perlu dipertukarkan atau kompromi didalam organisasi media. Misalnya antara prinsip otonomi redaksional (*editorial autonomy*) dengan hal-hal yang ideal yang diinginkan oleh orang atau kelompok tertentu, demikian pula konflik antara pendapat mayoritas dan pandangan kelompok marginal yang harus didengar. (2) Para komunikator politik yang berwenang sering muncul sebagai elite dunia atau nasional sehingga jauh dari lingkungan dan perspektif orang biasa. (3) Tidak semua anggota masyarakat tertarik pada politik. Dalam pandangan demokrasi liberal orang berusaha memiliki kemerdekaan untuk menentukan dirinya dan menentukan jarak terhadap sistem politik yang ada, termasuk hak untuk menentukan selera politik, (4) Media dalam mendorong nilai-nilai demokrasi hanya dengan cara yang sesuai lingkungan politik yang berjalan.

Di AS media sebagai perusahaan bisnis harus hidup dalam kompetisi pasar, bagaimana kepentingan pemilik modal seperti Rupert Murdoch yang mengendalikan kebijakan editorialnya terhadap surat-surat kabar yang berada dalam kekuasaannya, termasuk menggiring pemerintah kota dan *General Electric* sebagai pemilik modal setelah stasiun-stasiun TV di AS melakukan merger dengan masuknya pemodal baru. Selain itu, kendala politik juga menjadi masalah, dimana "*national interest*" seringkali dicanangkan oleh presiden, terutama dalam hal hubungan luar negeri, perbankan, dan masalah pertahanan dan militer. Karena itu Hallin dalam McNair (2003) menekankan agar media dalam memelihara hegemoni antara kekuatan-kekuatan yang berperan dalam masyarakat, termasuk media massa diharapkan bisa lebih fleksibel dan adaptabel dalam mencairkan kondisi, sehingga sistem politik yang ada dalam masyarakat tidak membeku dan tersumbat, melainkan bisa lebih dinamis dengan terjadinya rotasi kepemimpinan dari partai yang berbeda, maupun faksi yang terdapat dalam partai politik itu sendiri. Untuk itu media harus membuka diri sebagai ruang publik (*public sphere*) dan menjadi wacana bagi semua pihak.

Berbeda dengan pandangan yang menginginkan adanya kerjasama antara media dengan pemerintah, mahaguru komunikasi dari University of Oregon Everett E. Dennis, justru melihat media sebaiknya bersikap kritis dan argumentatif terhadap pemerintah,

sebaliknya pemerintah berusaha mengatasi peranan pers dalam penyebaran informasi. Alasannya, karena informasi yang disebarkan pers atau media dapat menimbulkan kekuatan untuk melawan penguasa yang ada. Karena itu pers sebagai lambang kekuasaan diperebutkan oleh para elit sejak dulu sampai sekarang guna mengendalikan informasi dan mendukung kebijakannya. Hal ini juga sejalan dengan pandangan Robert W. McChesney dalam Thomas (2004) bahwa tanpa campur tangan pemerintah maka media akan sehat dan tumbuh subur untuk mendukung terwujudnya apa yang disebut kebebasan politik.

Usaha pemerintah untuk menjaga stabilitas dalam negeri dengan mencoba mendekati media dapat dipahami. Karena boleh dikata hampir semua pemerintah di dunia tidak ada yang menginginkan media mengacaukan masyarakat. Mereka berusaha menjinakkan media dengan berbagai macam alat penekan, diantaranya melalui penggunaan tekanan hukum (*legal pressure*), ekonomi dan *political pressure*, undang-undang kerahasiaan negara, dan yang paling jelek adalah sensor. Selain dari itu, pemerintah menggunakan media untuk mempublikasikan dirinya dengan program dan kebijakannya, sekaligus untuk mengontrol dan mengetahui apa yang terjadi dalam masyarakat. Persoalan yang timbul, bagaimana profesionalisme pers bisa memahami hal ini, apakah tujuan pemerintah sejalan dengan tujuan pers.

Menurut kalangan pers, suatu hal yang agak keliru dan salah kaprah jika media pers selalu diasosiasikan dengan sikap menyerang kepada pemerintah. Pers menginginkan pemerintah harus jujur, sebab kalau pemerintah sudah tidak jujur maka pers akan terpancing untuk mencari ketidakjujuran itu. Sebaliknya pers juga harus jujur dan tidak mencari-cari kesalahan yang tidak benar untuk kepentingan tertentu atau diperalat. Pers harus selalu waspada untuk tidak dijadikan kuda tunggangan dalam mengejar ambisi seseorang. Pers harus berusaha untuk menghindari agar ia tidak dijadikan moncong oleh para politisi, meski selama ini pers tidak pernah menjadikan para politisi sebagai moncongnya.

Meski hubungan antara pers dan pemerintah (termasuk politisi) mengalami pasang surut dalam perjuangan menegakkan demokrasi, terutama dalam mengingatkan para petugas negara yang diberi legitimasi sebagai wakil rakyat untuk mengurus kepentingan rakyat, namun kondisi itu tidak mengurangi nyali para wartawan untuk melaksanakan profesionalisme ditengah rambu-rambu hukum yang bisa menjerat mereka dalam bentuk delik pidana. Idealisme profesionalisme untuk mendudukan mereka sebagai *watchdog* (anjing penjaga) seperti istilah Sayed Arabi Idiid sebagai *inspektur jenderal* yang bertugas mengkritisi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari cita-cita demokrasi. Pers sekali-kali perlu menggigit, tetapi kalau bisa jangan sampai melukai. Bahkan dalam posisi yang lebih penting pers atau media ditempatkan pada posisi *the fourth branch of government*, yakni sebagai pilar keempat demokrasi selain parlemen (legislatif), pemerintah (eksekutif) dan peradilan (yudikatif).

Disini bisa dilihat betapa sulit memahami kebebasan pers suatu negara tanpa memahami sistem yang berlaku dalam negara itu, sebab *free press can also lead to bad government* “ kata Kishore Mahbubani (1993). Membangun hubungan antara media dan dengan pemerintah tidak mudah, sebab media selain berfungsi sebagai *predictor of political change* juga berperan sebagai *political actor* dalam suatu negara. Media tidak hanya terlibat dalam proses pemilu, tetapi juga dalam tugas-tugas rutin pemerintahan sampai kepada pesan-pesan iklan dan program hiburan yang bernuansa politik. Keterlibatan media sebagai aktor politik bisa dilihat selain perannya dalam membuat agenda untuk mendapatkan perhatian publik, juga melalui berbagai bentuk publikasi yang terdapat didalamnya dapat dijadikan sebagai wacana politik. Misalnya kolom yang ditulis oleh orang tertentu, feature tentang figur politisi, karikatur, sementara dalam

media siaran selain dalam bentuk iklan politik, juga disediakan program debat dan talk-shows yang bisa diisi oleh para politisi sebagai peluang untuk beriklan tanpa bayar.

Mengenai hubungan antara pemerintah dengan media dapat dilihat dari frekuensi konprensi pers yang dilakukan oleh 6 orang presiden AS mulai dari Roosevelt sampai Nixon, sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut ;

Tabel 2. Frekuensi Konprensi Pers Enam Presiden Amerika

Presiden	Jumlah Konprensi Pers Setahun	Rata-tata perbulan
Roosevelt	83	1.7
Truman	42	-1
Eisenhower	24	0.5
Kennedy	22	0.4
Johnson	25	0.5
Nixon	11	0.2

Meski hubungan antara pemerintah dengan media di Amerika begitu keras, namun akhirnya pers Amerika akan tetap membela kepentingan negaranya bila dalam kondisi kritis. Begitu tingginya rasa nasionalisme pers Amerika terhadap bangsa dan negaranya.

Ketika Megawati Sukarnoputri menjabat presiden, ia berkali-kali melansir pernyataan bahwa pers kerap memutarbalik pernyataan mereka. Para menteri, pejabat BUMN, dan pengusaha bermasalah menggugat pers dengan tuduhan telah mencemarkan nama baik mereka (Stanley, 2006). Meskipun konflik antara pers dengan pemerintah, khususnya pemerintah pusat tidak begitu banyak selama reformasi, tetapi konflik antara media dengan partai politik banyak terjadi, termasuk dengan aparat TNI dan Polri. Konflik itu nampaknya lebih banyak diwarnai dendam pribadi, dan tidak lagi dalam bentuk intervensi lembaga kemiliteran terhadap pers seperti halnya dimasa rezim Sukarno dan Suharto. Contoh konflik antara media dan massa parpol serta aparat bisa dilihat dibawah ini;

- 2 Juni 1999, Massa PDIP ancam untuk membakar kantor Radar Medan, karena menurunkan berita dengan judul "PDI Mega kian Brutal, seorang tertembak" lengkap dengan foto sejumlah korban penganiayaan.
- 24 Nopember 1999, Majalah Tempo No. 38, 22 Nopember 1999 menurunkan laporan " Hamzah Haz dan Tuduhan Korupsi". Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK) kelompok pendukung PPP jadi berang. Mereka berunjuk rasa mengutuk Tempo. Sekjen GPK Emron Pangkati menuduh pers, termasuk Tempo terlibat dalam konspirasi yang bertujuan merusak nama baik Hamzah Haz yang ujung-ujungnya bertujuan memecah belah PPP.
- 7 Maret 2000, Fotografer harian Surya Erik Siswanta dipukul oleh Satgas PDIP sementara kamera milik wartawan Memorandum Trisnadi dirusak oleh Ikamra (Ikatan Keluarga Madura) di Surabaya. Awal kejadian kekerasan itu terjadi selepas acara pelantikan Walikota Surabaya Sunarto dengan Wakilnya Bambang DH. Bambang DH yang juga fungsionaris PDIP Surabaya dinaikkan diatas becak oleh massa PDIP, sementara para Satgas PDIP menghalau para wartawan untuk menjauh "Tidak ada wartawan, tidak ada foto-fotoan". Ujar seorang satgas PDIP. Barangkali karena tidak mendengar himbauan itu, Erik mengangkat kameranya, dan tiba-tiba seorang satgas PDIP menonjok mata kanan Erik.



- 6-7 Mei 2000, Harian Jawa Pos edisi minggu 7 Mei tidak bisa terbit karena kantor media ini diduduki Banser – Anshor dari sore hari hingga tengah malam menyebabkan wartawan tidak bisa bekerja. Insiden pendudukan kantor Jawa Pos dipicu berita yang berjudul ”PKB gerah, PB.NU bentuk tim klarifikasi”. Para demonstran menuntut tiga hal, yakni memecat wartawan yang menulis berita tersebut, minta maaf melalui iklan selama satu bulan penuh, dan membangun mesjid senilai Rp. 35 milyar.
- 15 Mei 2002, Nuryaman, wartawan Pikiran Rakyat jadi korban kekerasan Satgas PDIP di Purwakarta. Saat ia mewawancarai seorang fungsionaris PDIP di kantornya tiba-tiba datang segerombolan satgas PDIP dari pihak lawan. Nuryaman yang sudah memperlihatkan kartu persnya dan menjelaskan bahwa ia hanya seorang wartawan, tetapi tetap diseret dan dipukuli dengan tongkat.
- 23 Juni 2000, Komandan Laskar Jihad Djafar Umar Thalib mengancam akan membunuh para wartawan Siwalima dan akan menghancurkan kantor harian yang bertiras 5000 exemplar itu. Pasalnya, menurut Djafar isi surat kabar Siwalima banyak mendiskritkan umat Islam di Ambon. Akibat ancaman itu, para wartawan Siwalima menyembunyikan diri selama beberapa hari.

Dari gambaran diatas, kita memperoleh kesan bahwa hubungan antar media dan politik selama masa reformasi, walaupun tidak lagi terlalu banyak tekanan dan campur tangan dari pihak pemerintah dan militer, namun konflik dengan partai politik frekuensinya cukup tinggi, terutama dalam hubungannya dengan gerakan amuk massa yang banyak digerakkan oleh partai-partai politik, apakah itu ditingkat pusat maupun di daerah-daerah.

Maraknya tampilan berita tentang korupsi, illegal logging dan unjuk rasa di gedung-gedung pemerintahan, markas kepolisian, kejaksaan dan parlemen tidak lagi menjadi momok bagi para pejabat Indonesia, karena hal itu dipandang memberi peluang kepada media untuk mencoba memerankan diri dalam membantu pemerintah menciptakan *good governance* yang transparan dan akuntabel. Kebiasaan-kebiasaan yang tadinya dianggap sensitif dan peka dalam budaya birokrasi Indonesia semasa pemerintahan Suharto melalui berbagai macam *euphemism*, makin disadari sebagai upaya rezim Orde Baru mengemas diri untuk membunuh sifat-sifat kritis masyarakat. Karena itu keberanian masyarakat untuk mengkritik para birokrat bukan hanya dalam bentuk berita koran dan televisi atau unjuk rasa, tetapi secara terang-terangan dilakukan dalam bentuk parodi dan tayangan ”Republik Mimpi” menjadi hiburan tersendiri bagi masyarakat untuk melihat perangai para pemimpin bangsa.

Tayangan seperti ini tentu saja memiliki nilai plus minus atau pro dan kontra, tetapi disisi lain memiliki manfaat agar jabatan-jabatan birokrasi kenegaraan seperti Presiden dan Menteri tidak lagi dilihat sebagai posisi yang sakral dari masyarakat, melainkan mendekatkan presiden dan menteri kepada rakyat sehingga tidak terlihat jarak yang begitu jauh. Dalam hubungannya dengan keberanian mereka melakukan kritik, mereka melihat para pejabat adalah representasi publik yang memiliki legitimasi. Karena itu mereka harus siap menerima kritik dari masyarakat. Kata Thomas Jafferson; *Politician who complain about media are like sailors who complain about the sea*, atau dengan pepatah lama ”jangan berumah ditepi pantai jika takut dilebur ombak, jangan jadi pejabat publik jika takut dikiritik oleh media.”

### **C. Media dan Privacy (*Invasion of privacy*)**

Meskipun gerakan reformasi di Indonesia telah melahirkan kebebasan pers yang begitu besar, namun disisi lain dampak kebebasan ini juga telah menimbulkan berbagai

macam masalah. Jika semasa pemerintahan Sukarno dan Suharto banyak menimbulkan gesekan antara media dan pemerintah, hal itu bisa dipahami karena posisi pejabat publik pada tempatnya mendapat sasaran kritik agar bisa menjalankan pemerintahan yang baik. Campur tangan media terhadap *privacy* orang lain, sejauh ini banyak dipermasalahkan oleh para pengacara. Namun media dalam posisi melawan dengan alasan seorang pejabat publik pada tempatnya menjadi sasaran kritik, karena jabatan yang diduduki adalah representasi dari legitimasi orang banyak.

Kasus Gary Hart misalnya yang mencalonkan diri sebagai presiden Amerika, dan Joseph Kennedy yang mencalonkan diri sebagai Gubernur Massachusetts, harus mundur teratur karena usil media. Kasus Bill Clinton dengan Monica Lewensky yang menjadi hangat sehingga hampir melahirkan *impeach* buat presiden Amerika yang fotogenic itu. Demikian juga halnya dengan halnya dengan calon Partai Republik untuk Presiden AS 2008 McCain pernah memiliki hubungan romantis dengan Vicki Iseman menurut harian *The New York Times*. Vicki adalah seorang perempuan yang punya kerja sebagai pelobi dan sering muncul di kantor McCain ketika ia menjabat sebagai Ketua Komite Perdagangan Senat AS.

Vicki juga pernah hadir dalam acara makan malam dengan McCain di Florida dalam rangka penggalangan dana, kemudian keduanya terbang menuju Washington DC. McCain mengecam harian *The New York Times* dengan mengatakan, "ini berita sumir dan permainan politik murahan". Kasus yang sama juga pernah menimpa Presiden RI pertama Ir. Sukarno ketika surat-surat kabar Indonesia pada Juni 1953 ramai memberitakan perkawinannya dengan seorang janda beranak satu yang bernama Hartini. Presiden Sukarno yang menjadi sasaran para ibu-ibu ketika itu menjawab bahwa hal itu bisa saja terjadi antara seorang laki-laki dan seorang anak perempuan".

Begitu gencarnya serangan media sampai Wakil Jaksa Agung merasa perlu memperingatkan persatuan wartawan agar tidak mempergunakan kejadian ini sebagai dalih untuk menghina presiden. Bahkan kasus terakhir adalah perguncingan yang melibatkan Presiden RI ke 4 Abdurrachman Wahid (Gus Dur) dengan Aryanti Sitepu, yang diembus oleh para lawan politiknya melalui media sehingga Dewan Pers Indonesia harus turun tangan.

Dari kejadian diatas bisa ditarik pelajaran bahwa para tokoh yang menjadi sasaran tembak adalah publik figur sehingga sangat sulit dipisahkan sebagai individu dalam posisi penting, tetapi disisi lain sebagai individu yang memiliki *privacy* dengan jabatan publik yang didudukinya. Suatu hal yang tidak bisa diabaikan adalah sikap pers yang kadang menjadikan isu atau gosip para publik figure memiliki nilai komersial, sehingga media kadang mendramatisir masalah-masalah kecil menjadi berkepanjangan karena unsur komersialisasi tersebut. Tentu saja hal ini tidak ada larangan, tetapi salah sedikit dapat menyentuh privasi sehingga bisa menimbulkan delik hukum, karena rasa malu dimana masalah pribadi tokoh yang bersangkutan dibuka untuk umum.

Memang dalam banyak hal pers Indonesia sejak reformasi cenderung menyerempet hal-hal yang bersifat *privacy*, sehingga dianggap melakukan fitnah dan pencemaran nama baik orang lain. Laporan terakhir Dewan Pers Indonesia bahwa mulai dari April 2000 sampai Mei 2003 telah masuk 349 macam pengaduan dari anggota masyarakat tentang hak jawab dan klarifikasi. Pengaduan ini melibatkan 189 surat kabar harian dan mingguan Indonesia atau 33 persen dari total jumlah penerbitan surat kabar dan majalah di Indonesia, serta 3 surat kabar asing.

Pengaduan dari anggota masyarakat yang dinilai telah melanggar hak-hak *privacy* mereka, tidak saja dalam bentuk klarifikasi dan hak jawab, melainkan banyak kasus secara terpaksa harus diselesaikan di depan meja hijau, misalnya ;

- Rahardi Ramelan, Menteri Perindustrian dan Perdagangan Kabinet Reformasi Pembangunan mengusir Wartawan Tempo Ali Nur Yasin dari konprensi pers

dengan ucapan "saya tidak mengundang wartawan Tempo". Sebenarnya Ali datang untuk mengkonfirmasi berita Majalah Tempo 27 Juni 1999 yang berjudul " *Rahardi Tersandung Isu Dollar*" dimana isterinya Tumbu Astiani lolos dari jerat hukum AS, setelah membawa uang sebanyak US \$ 600 ribu, padahal peraturan mengharuskan pendatang melapor jika membawa uang lebih dari US \$ 10 ribu.

- Info Bisinis, dalam penerbitan No.66 Tahun ke IV/1999, memuat berita Baramuli dan Kredit Rp. 800 milyar, membuat yang bersangkutan mengajukan keberatan.
- Warta Republik, 25 Agustus 1999 menurunkan berita " *Cinta Segitiga Dua Jenderal; Try Sutrisno dan Edy Sudrajat berebut Janda*". Laporan ini dimuat pada edisi pertama Nopember 1998, tanpa wawancara kepada yang bersangkutan, melainkan hanya bersumber dari desa-desus. Pemimpin Redaksi Warta Republik diadakan ke Pengadilan dan dijatuhi hukuman percobaan karena pencemaran nama baik.
- Akibat tulisan Kontan, edisi 13 Maret 2000, raja properti Ir. Ciputra berniat mengadukan tabloid itu ke pengadilan. Pasalnya Kontan memuat tulisan mengenai aksi para konglomerasi yang disinyalir turut membiayai kasus 27 Juli termasuk Ciputra.
- Suhaimi, wartawan Bangka Express dipukul dan diancam akan dibunuh oleh salah seorang staf Bapeda bernama Anggo Rio, karena berita Bangka Express tanggal 7 Agustus 2002 yang berjudul " *Bendahara Bapeda Kawin Dua kali?*".
- 29 Agustus 2000, Polisi berencana memeriksa Gatra. Hal itu disebabkan karena Gatra telah menurunkan berita dugaan skandal Gus Dur dengan Aryanti Sitepu. Hal itu disampaikan Kasubdispenum Mabes Polri Senior Superintendentan Saleh Saaf dua hari setelah majalah Gatra terbit dengan judul cover " *Heboh Foto Intim Gus Dur – Aryanti*". Kegiatan yang dilakukan oleh Gatra maupun Aryanti Sitepu dapat dikategorikan melanggar hukum dan etika kesantunan yang secara tendensius menyerang pribadi presiden. Ujar Saleh. Serangan media yang mengarah pada privacy seseorang diresponse oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 21 Mei 2001 dengan menyatakan "ada upaya-upaya sistematis melalui media massa untuk merusak reputasi seseorang atau *character assassination*. Banyak capaian pemerintah tidak diberitakan media massa, sebab media massa berpihak pada orang-orang tertentu."
- Letjen TNI Djadja Suparman mengajukan pengaduan terhadap The Jakarta Post, Jawa Pos, Radar Bali, Sumatra Express, Pelita, dan Rakyat Merdeka tentang berita " *Misterius, Dua Jenderal berada di Bali saat Ledakan.*" masing-masing pada tanggal 28 dan 29 Desember 2002,
- Surat kabar Rakyat Merdeka, 8 Januari 2002 menurunkan berita " *Akbar Sengaja dihabisi, Golkar nangis Darah*". Akbar tersinggung dengan ilustrasi karikatur yang menyertai laporan itu dalam keadaan telanjang dada dengan peluh bercucuran, serta muka menahan tangis. Akbar merasa terhina dan mengajukan tuntutan hukum atas pemberitaan itu.
- Tempo memuat berita 22 Februari 2003 dengan judul " *Polisi bantah menangkap anak Wakil Presiden saat berpesta narkoba*". Berita ini ditanggapi oleh M. Said Budairy, staf khusus Wapres bahwa berita tersebut telah mencemarkan nama baik Wapres Hamzah Haz, sementara anak yang ditangkap adalah anak dari isteri ketiga Hamzah Haz dari suami sebelumnya.
- Radar Jokya 27 Mei sampai 20 September 2003 memuat persoalan kasus pelecehan seksual pimpinan group Kedaulatan Rakyat, dengan tuntutan US \$ 6,128 juta.
- Majalah Trust, edisi No. 57 Oktober 2003, menurunkan tulisan berjudul " *Komplotan Pembobol BNI*" dengan menyebut keterlibatan John Hamenda. Karena merasa nama baiknya dicemarkan Hamenda menuntut Trust ganti rugi sebesar Rp.

- 2 trilyun, tetapi hakim memutuskan hanya Rp. 1 milyar. Meski Hamenda dikemudian hari dinyatakan terlibat dan dikenakan hukuman 20 tahun.
- Pengusaha Marimutu Sinivasan dari *Group Texmaco* mempersoalkan 348 tulisan dan gambar karikatur yang dimuat dalam harian Kompas sejak 1999 sampai 2003. Pemberitaan Kompas dianggap telah merugikan 18 perusahaan kelompok Texmaco. Tulisan-tulisan itu menurut Sinivan merupakan pembunuhan karakter yang mengakibatkan turunnya kepercayaan masyarakat dan perbankan terhadap dirinya dan Texmaco. Ia menuntut ganti rugi sebesar 150 juta dollar AS, dan imateril sebesar 1 juta dollar AS, serta permintaan maaf di media massa. Namun sengketa ini diakhiri perdamaian setelah Kompas melakukan gugatan balik.
  - 20 Januari 2004, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menjatuhkan vonis terhadap Koran Tempo untuk membayar ganti rugi sebesar US \$ 1 juta kepada Tomy Winata atas berita sepanjang tahun 2003 dengan berbagai judul, antara lain *Ada Tomy di Tanah Abang. Tomy membatah dan marah dijuluki sebagai "Pemulung Besar"*. Akibat pemberitaan itu Tomy marah dan mengerahkan lebih 200 orang pendukungnya berunjuk rasa dengan kekerasan ke kantor redaksi Tempo.

Jika kita perhatikan kasus-kasus yang menyebabkan terseretnya media dalam privacy seseorang, serta tuntutan yang bisa terjadi pada media maka hal itu tidak saja terjadi di Indonesia tetapi juga di negara-negara yang telah maju. Model dunia Naomi Campbell misalnya, pernah menuntut sebuah koran di Amerika Serikat sebesar 3 juta dollar AS karena koran itu memberitakan Naomi telah melakukan operasi plastik di pinggulnya. Merasa tidak pernah melakukan hal itu, dan merasa berita tersebut merusak reputasinya, akhirnya tuntutan ini dimenangkan oleh Naomi dan koran tersebut harus membayar US \$ 3 juta. Mengenai privacy seseorang, sebuah survei pernah dilaksanakan di Amerika Serikat dalam tahun 1982, ternyata hasilnya menunjukkan 6 dari 10 orang menyatakan menolak diinterview oleh para wartawan, dan memandang masalah privacy seseorang jauh lebih penting daripada kebebasan pers.

#### **D. Konsekuensi hukum hubungan antara media dengan politik**

Hubungan antara media dengan politik disatu sisi dapat dilihat sebagai suatu hal yang sangat menarik, terutama ketergantungan antara sumber berita dengan pihak yang memberitakan, namun disisi lain hubungan itu cukup rawan, jika para pekerja media tidak hati-hati menjalankan tugas kewartawannya secara profesional, sebab hal itu bisa menimbulkan delik hukum. Ada beberapa faktor yang bisa menyeret para pekerja media ke dalam delik hukum, antara lain;

- arogansi profesi, terutama dikalangan para pekerja media yang berusia muda.
- tidak menjaga privasi orang lain (*invasion of privacy*).
- memandang profesi wartawan sebagai profesi istimewa (merangsang orang muda untuk aktualisasi diri).
- Melakukan malpraktek jurnalistik.
- SDM yang tidak profesional – untuk bisa membedakan mana yang seharusnya diberitakan, dan mana yang tidak seharusnya diberitakan
- Melakukan *character assassination*.
- Mengacaukan masyarakat.
- Melakukan *violence*.
- Melakukan fitnah dan pencemaran nama baik orang lain yang tidak didukung oleh fakta dan informasi yang akurat.

- Menabrak rambu-rambu Undang-undang Pers dan Penyiaran serta etika jurnalistik.

Apa yang diuraikan di atas perlu mendapat perhatian bagi para pekerja media dalam menjalankan profesinya. Menurut Prof. Crispin C. Maslog, guru besar jurnalistik dari University of the Philippines Los Banos, bahwa hidup sebagai pekerja media penuh dengan resiko. Resiko itu kalau bukan dalam bentuk iming-iming hadiah untuk memberitakan atau tidak memberitakan sesuatu menurut kepentingan orang tertentu, maka seorang wartawan juga tidak luput dari bentuk-bentuk kekerasan seperti pemukulan, penculikan sampai pembunuhan. Dari catatan yang dibuat oleh IPI disebutkan bahwa sejak tahun 1997 sampai 2003, sudah ada 352 wartawan terbunuh di seluruh dunia, atau rata-rata hampir 5 orang setiap bulannya. Dari jumlah itu 109 orang di benua Amerika, 85 orang di Eropa, 76 di Asia, 43 di Afrika dan 39 di Timur Tengah (Unesco, 2003).

Di Indonesia, keadaan yang sama juga banyak dialami oleh para wartawan, sebagaimana dialami wartawan Bernas Jogyakarta, Muh. Syafruddin (Udin) yang dibunuh karena kasus Inpres Dana Tertinggal (IDT), Ersya Siregar cameraman RCTI yang terbunuh dalam konflik bersenjata antara GAM dengan TNI di Aceh, dan penculikan reporter televisi Metro, Meutya Hafid dan Budiyanto oleh pasukan *Al Mujahideen* di Iraq Februari 2005. Dalam wawancara yang dilakukan oleh Meutya dengan pimpinan *Al Mujahideen* ketika dalam masa penculikan, Meutya mengatakan "kami ingin melaporkan apa yang sebenarnya terjadi di Irak dari kacamata pers Indonesia. Kami ingin informasi yang berimbang dibanding yang selama ini kami peroleh dari pers Barat". Lalu dijawab oleh pimpinan *Al Mujahideen* "kami tak yakin anda bisa menyajikan berita yang berimbang", "Jika kalian ikut meliput kami, kalianlah yang akan jadi target pertama pasukan koalisi (maksudnya AS dan Inggris), bukan kami. Begitu juga kalau kalian mencoba meliput bersama pasukan koalisi, kalianlah yang akan menjadi target pertama untuk kami tembak" (Meutya, 2007).

Efek ketidak profesionalan liputan media, sudah tentu akan membawa konsekuensi hukum dari hubungan politik dengan media. Menurut Ginting dalam Dewan Pers (2003) bahwa ada tiga arah yang dapat dilakukan dalam mengatasi kebablasan media dan juga sekaligus sebagai kendali agar media terhindar dari *privacy invasion*. Pertama adalah swa-regulasi yang dilakukan oleh media itu sendiri, kedua melalui hukum, dan ketiga kontrol melalui lembaga pengaduan masyarakat (*ombudsmen*). Banyaknya keluhan masyarakat terhadap pemberitaan pers yang diproses melalui jalur hukum, terutama dalam hal pencemaran nama baik memberi indikasi bahwa masyarakat tidak terlalu percaya terhadap kontrol internal yang ada pada lembaga-lembaga media. Jalur hukum sengaja ditempuh sebagai bentuk "memberikan pelajaran" pada media. Dalam memberitakan suatu media suka membesar-besarkan (*mem-blow up*), dan ketika berita yang disiarkan itu terbukti tidak akurat, maka hak jawab atau ralatnya dibuat pada kolom yang tersembunyi dalam ukuran yang sangat kecil. Suatu sikap yang oleh masyarakat dinilai tidak fair, sehingga masyarakat cenderung menempuh jalur hukum daripada hak jawab.

Menurut Harkristuti Harkrisnowo (Unesco, 2002) rambu-rambu hukum yang bisa menjerat seorang wartawan, penerbit atau stasiun penyiaran, cukup banyak (lihat Tabel 3). Banyaknya pasal-pasal yang dapat menjerat wartawan dalam menjalankan profesinya dalam Undang-undang Hukum Pidana Indonesia, juga dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, Undang-undang Telekomunikasi dan Audiovisual, Undang-undang Pers dan Undang-undang Penyiaran merupakan rambu-rambu yang harus diperhatikan oleh setiap wartawan Indonesia agar tidak terseret masuk dalam

delik hukum. Oleh sebab itu kebebasan pers yang selalu diperjuangkan boleh dikata hanya sebuah idealisme, sebagaimana dinyatakan oleh Merrill (1983) bahwa diseluruh dunia, kebebasan pers itu adalah suatu hal yang ideal, dan boleh dikata tidak ada satupun negara yang mencapainya, apalagi untuk negara-negara sedang berkembang. *The free press in developing countries in particular is still more an ideal than reality.* Lebih lanjut Merrill menyatakan bahwa “freedom does not simply mean to be free from everything, free from other people, free from law, free from morality, free from thought, free from emotion.”

Tabel 3. Rambu-rambu Tindak Pidana (Delik) Pers dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Jenis	Pasal	Sanksi Maksimal
Penghinaan	310 dst	9 bulan
Pengaduan Fitnah	317	4 tahun
Penghinaan terhadap Kepala Negara/ Wakil Kepala Negara	134, 136 bis, 142,143	6 tahun
Penghinaan terhadap golongan tertentu	156	5 tahun
Penghinaan terhadap pemerintah	154	5 tahun
Penghinaan terhadap penguasa umum	207	7 tahun
Penghinaan terhadap agama tertentu	156 a	1 tahun 6 bulan
Penghasutan		5 tahun
Penawaran kejahatan	161	6 tahun
Pembocoran rahasia negara	112	4 tahun
Pembocoran rahasia	32	7 tahun
Pornografi	282	9 bulan
Penyiaran kabar bohong	Pasal XIV UU 1/1946	1 tahun 6 bulan

Sumber: Harkristuti Harkrisnowo, dalam Unesco (2002)

Kebebasan pers tidak berarti harus melakukan intervensi dengan mudah pada privacy seseorang. Demikian juga perlakuan hukum kepada pers tidak berarti pengekangan terhadap kebebasan pers, melainkan untuk mendidik para wartawan agar lebih profesional dan peka terhadap hal-hal sensitif yang bisa merugikan orang lain atau bangsa dalam arti luas. Apakah benar kebebasan pers itu tidak hanya ditujukan untuk segelintir orang, yakni hanya untuk wartawan, editor dan pemilik media, sebab kebebasan itu bersumber dari kebebasan menyatakan pendapat, dan kebebasan berbicara untuk semua orang. Dari pandangan ini maka kemerdekaan berbicara mencakup didalamnya kemerdekaan media, dan kemerdekaan media adalah kemerdekaan berbicara, dan jika salah satunya dipasung maka demokrasi bakal sekarat. Tanggung jawab pers adalah tanggung jawab kepada kemanusiaan, termasuk tanggung jawab kepada demokrasi. Tidak ada demokrasi tanpa kebebasan berbicara dan tidak mungkin ada kebebasan berbicara tanpa demokrasi. *If democracy fail, it is the fault of the press.*

Sangat aneh jika dalam suatu negara hukum ada orang yang tidak mau dikenai aturan hukum. Karena itu, di depan hukum wartawan tidak ada bedanya dengan warga negara yang lain, dengan kata lain wartawan tidak memiliki keistimewaan dalam mendapatkan akses untuk hidup seperti halnya dengan orang lain. Bahkan dalam rancangan revisi KUHP yang disusun sejak tahun 1998, pasal-pasal represif untuk pers bukannya dihapus sifat pidananya, malahan justru ditambah menjadi 42 pasal, sedangkan rancangan yang dibuat oleh Departemen Hukum dan HAM ditambah lagi menjadi 48 pasal. Jangan harap ada kebebasan pers yang lepas dari undang-undang, sebab para hakim tidak akan membiarkan aturan itu hilang dari Undang-undang Pidana

dengan belajar dari banyak kasus yang terjadi pada abad ke 18 di Eropa dan Amerika. Begitu ketatnya rambu-rambu terhadap profesi jurnalistik, Dewan Legislatif Minnesota (AS) sejak 1925 telah meloloskan hukum penghentian gangguan publik (*public Nuisance Statement Law*) dengan mengisinkan seorang hakim dapat menutup penerbitan apa saja yang dianggap cabul, tidak senonoh, membangkitkan birahi, dan atau menyebarkan kebencian, desas-desus dan fitnah.

Untuk menjalankan tugas-tugas jurnalistik secara professional dan terhindar dari rambu-rambu delik aduan, maka diperlukan Undang-undang Pers dan Kode Etik untuk dijadikan pegangan bagi setiap wartawan. Dengan Undang-undang Pers yang mengatur tentang fungsi, kewajiban dan peranan pers itu, serta Kode Etik yang dapat dipedomani oleh setiap wartawan (lihat Undang-Undang Pers dan Kode Etik Wartawan Indonesia, Bab III), maka wartawan Indonesia diharapkan dapat melaksanakan tugas jurnalistiknya dengan baik sesuai dengan standar profesional. Untuk itu seorang wartawan dalam mewawancarai seorang sumber, perlu bersikap mawas diri dalam mengajukan pertanyaan yang tidak memojokkan, sehingga menimbulkan rasa antipati dan kehilangan sumber berita. Seorang wartawan harus memiliki daya antisipasi terhadap efek dari apa yang dituliskannya, apalagi dalam situasi reformasi, dimana satu kata saja bisa menimbulkan implikasi hukum, dengan kata lain semua sudut pemberitaan (*angle*) harus dicermati. Sebab untuk menciptakan sebuah surat kabar yang baik, harus memiliki komitmen, tanggung jawab, dan integritas yang tinggi terhadap profesi jurnalistik.

## **BAB V**

### **MEDIA DAN POLITIK**

#### **B. Hubungan Media dengan Politisi dan Pemerintah**

Hubungan antara media dengan politisi atau pemerintah sudah berjalan sekian lama, dan hubungan itu boleh dikata tidak bisa dipisahkan diantara keduanya, bukan saja karena wartawan membutuhkan para politisi atau pejabat pemerintah sebagai sumber informasi (*maker of news*), tetapi juga para politisi maupun pejabat pemerintah memerlukan media untuk menyampaikan pikiran-pikirannya maupun kebijakan yang mereka ambil untuk kepentingan orang banyak. Tidak heran jika para wartawan sering nampak bergerombol di depan gedung istana, parlemen, kantor kementerian, kantor gubernur atau bupati menunggu kesempatan untuk mewawancarai para politisi atau para pejabat tersebut. Selain dengan cara itu, para politisi atau pejabat seringkali mengundang para wartawan untuk makan malam, berkunjung ke proyek atau dia sendiri yang berkunjung ke kantor redaksi untuk diwawancarai dan dipublikasikan.

Meski ada hubungan yang saling membutuhkan antara media dengan politisi, namun hubungan ini kadang menimbulkan gesekan yang kurang harmonis. Karena itu ada yang mengatakan hubungan antara keduanya seperti benci tapi rindu (*hate and love*), seperti ucapan Senator Orlando Marcado bahwa “ It is clear that media needs politician, as politician need media. There are inextricably joined together in a “love-hate” relationship.”

Hubungan antara media dan pemerintah biasanya lebih banyak bersifat negatif. Sikap negatif inilah yang sering menimbulkan *mis-communication* dan *mis-information*. Konsep terakhir yang muncul adalah kriteria penyimpangan (*deviance*), yakni sesuatu

mempunyai nilai berita jika menyimpang dari norma rata-rata, baik yang menyangkut peristiwa, orang, perilaku, arah perkembangan dan sebagainya (Shoemaker dkk dalam Dahlan, 1990). Dengan demikian pers cenderung untuk menyiarkan berita yang tidak rutin, kekacauan, kegagalan, dan sebagainya yang tidak nyaman bagi pejabat; namun disukai oleh pembaca. Sedangkan pemerintah sendiri mempunyai kriteria tentang berita, yaitu sering dikaitkan dengan keberhasilan, ketertiban dan pembangunan. Perbedaan persepsi ini merupakan sumber benturan yang selalu terjadi dalam interaksi antar media dan pemerintah, dan sering dimanfaatkan oleh pihak lain untuk kepentingan politik. Menurut penasehat publikasi Reagan, pemerintah yang sukses, mestinya dapat menyusun agenda apa yang harus dilakukan untuk masyarakat, dan bukannya media yang harus membuat agenda apa yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk masyarakat (Gurevitch dan JG. Blumler dalam Lichtenberg, 1991).

Hubungan yang kurang harmonis antara media dengan pemerintah dapat dilihat dalam berbagai kasus di beberapa negara sebagai berikut:

- Di Perancis, para wartawan tidak bisa melaksanakan *investigative reporting* karena takut pemerintah akan melakukan tindakan balasan untuk menekan media. Demikian juga ketika media mengungkap skandal almarhum presiden Francois Mitterrand yang punya anak diluar nikah, rakyat Prancis jadi marah dan tidak senang pada pers yang terlalu bebas dalam mengungkap hal-hal yang bersifat *privacy* pemimpin negara.
- Di Inggris, ada *Code of Conduct* yang dikeluarkan pada tanggal 19 Agustus 1997 tentang sanksi hukuman atas pelanggaran yang dilakukan oleh para wartawan, serta diberlakukannya kode etik jurnalistik yang paling keras dalam sejarah Inggris sejak 1 Januari 1998. Dalam kode etik jurnalistik itu wartawan dilarang mengambil foto seseorang di lobby hotel, di kolam renang, restoran, taman dan gereja tanpa minta izin terlebih dahulu kepada yang bersangkutan.
- Di Jerman walaupun ada undang-undang yang memproteksi kebebasan berbicara, kebebasan informasi, kebebasan pers, broadcasting dan film, tetapi masih ada lisensi untuk pemilikan pers.
- Di Rusia, Presiden Yeltsin menggunakan media untuk mempengaruhi kekuasaannya atas Republik Chechnya.
- Di Jepang, media tidak boleh mengekspose kesehatan kaisar Hirohito.
- Di Singapore, Perdana Menteri Lee Kuan Yu, menutup surat kabar *Eastern Sun* dan *Singapore Herald* tanpa rasa keberatan dari pembacanya. Dalam kasus ini Lee bertanya, apakah masyarakat Singapore mau bebas tapi kurang sejahtera, atau mau sejahtera tapi kurang memiliki kebebasan pers. Menurut Lee “Suatu bangsa yang kaya dapat saja menikmati kebebasan persnya, sebaliknya suatu bangsa yang miskin dapat juga mengalami ketidakbebasan pers”. Karena itu menurut Lee sangat aneh jika ada bangsa yang miskin tetapi menikmati kebebasan pers. *There is no significant relationship between the wealth of country and freedom of the Press*. Di Singapore ada larangan bagi media untuk mengekspose: masalah SARA (suku, agama dan ras), hal-hal negatif pemimpin negara-negara ASEAN, membatasi sirkulasi media asing seperti *Newsweek* dan *Asiaweek*. Bahkan ketika dia berbicara didepan Perhimpunan Pemimpin Redaksi Surat Kabar Amerika di Washington DC (1988), Lee menegaskan “American concept of freedom of the press could bring turmoil to Singapore. I am Asia, I am not American. I am not allow American correspondents to decide my national agenda for me.” (Time May 22, 1988).
- Di Thailand pada tahun 1991 terjadi kup oleh militer, lalu disusul dengan *martial law* yang memberangus kebebasan pers.
- Di Korea Selatan pada tahun 1957 ada 60 persen dari 42 surat kabar harian anti pemerintah, dan ketika terjadi pembunuhan Presiden Park Chung Hee (Oktober



1979), tokoh yang mengantar Korea memasuki modernisasi, telah terjadi pengekan pers dimana banyak sekali surat kabar ditutup, organisasi pers dilarang, dan diperkirakan ada 600 orang wartawan dinyatakan hilang. Ketika Park digantikan oleh presiden Chun Doo Hwan (1980-1987) surat kabar mulai meningkat, namun pada akhirnya presiden Chun turun karena gelombang demonstrasi yang terus merebak dalam negeri.

- Di Myanmar pemerintah Junta Militer mengharap pers membantu untuk mencapai tujuan nasional dengan menutup 4 surat kabar Cina, 5 surat kabar India, dan 10 surat kabar Burma.
- Di Vietnam, wartawan asing pernah dilarang masuk dan diminta meninggalkan Vietnam, karena para korespondent asing suka mencari-cari masalah yang sama di beberapa negara yang tidak memiliki persamaan.
- Di Taiwan, ada *Publication Law* yang diberlakukan sejak tahun 1958.

Di Indonesia, hubungan antara media dengan pemerintah di Indonesia, diuraikan oleh Edward C. Smith dalam bukunya *Pembreidelan Pers di Indonesia* (1986), bahwa sejak zaman pemerintahan kolonial Belanda sudah ada larangan untuk menerbitkan surat kabar, terutama setelah terbitnya *Bataviase Nouvelles* (1744) yang bisa bertahan selama dua tahun setelah organisasi dagang Belanda VOC melarang terbit. Larangan itu dikenakan karena ada kekhawatiran pemerintah Belanda atas berita-berita perdagangan yang dipublikasi surat kabar *Bataviase Nouvelles* bisa jatuh ke tangan para saingan perusahaan dagang Belanda. Demikian juga ketika H.J. Lion dari *Bataviaasch Handelsblad* (1858) menulis artikel pegawai pemerintah dibayar setengah gaji bulanan dijatuhi hukuman satu setengah tahun penjara, sementara J.J. Nosse diusir dari Hindia Belanda (Indonesia) karena tulisannya yang tajam dalam *Nieuwsbode* (1864).

Memasuki masa pendudukan Jepang, semua penerbitan surat kabar dan siaran radio yang ada sebelumnya ditutup dan digantikan dengan surat kabar baru dibawah pengawasan militer Jepang. Untuk wilayah pulau-pulau besar misalnya diterbitkan surat kabar Jawa Shimbun, Sumatra Shimbun, Borneo Shimbun dan Celebes Shimbun. Disamping itu ada juga surat kabar Asia Raya terbit di Jakarta, Tjahaja di Bandung, Sinar Baru di Semarang, Sinar Matahari di Jokya dan Suara Asia di Surabaya. Surat-surat kabar ini pada umumnya memuat berita tentang perkembangan sehari-hari pendudukan militer Jepang di Asia, termasuk Indonesia.

Sesudah kemerdekaan Republik Indonesia diproklamkan pada tahun 1945, terbit beberapa surat kabar yang menyuarakan kepentingan partai, misalnya Harian Pedoman (1948) yang dipimpin oleh Rosihan Anwar diidentikkan sebagai surat kabar Partai Sosialis, Harian Indonesia Raya (1949) oleh Mochtar Lubis dipandang sebagai surat kabar independen non partai, harian Abadi yang dipimpin oleh Suardi Tasrif menyuarakan Partai Masyumi, dan Suluh Indonesia (1953) menyuarakan Partai Nasional Indonesia (PNI). Mengenai hubungan yang kurang harmonis antara pemerintah RI dengan media, secara kronologis Edward C. Smith (1986) mengemukakan sebagai berikut:

- Tahun 1951, surat kabar ramai memberitakan timbulnya perpecahan dalam tubuh Kabinet Sukiman karena pemerintah setuju menerima bantuan Amerika Serikat, dan berakibat jatuhnya kabinet pada tanggal 23 Februari 1952.
- Tahun 1953, harian Merdeka yang dipimpin oleh BM. Diah menuduh pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan Sumitro melakukan penyelewengan dengan penjualan besi tua sisa Perang Dunia II di pulau Morotai dekat Halmahera.
- Ketika Kabinet Ali Sastroamidjojo dilantik pada tanggal 31 Juli 1953, Harian Mimbar Indonesia memuat tajuk "*Belasungkawa kita kepada Rakyat Indonesia*", dan harian Abadi menurunkan komentar "*kita telah selangkah lebih maju menuju*

*kekacauan yang lebih besar dalam masyarakat*". Dalam tahun yang sama, di Banjarmasin Asnawi Musa dari surat kabar Tekad dipenjara beberapa hari, dan A. Djohansjah dari surat kabar Tugas dikenakan kerja keras bersama narapidana karena artikel-artikelnya dianggap menghina para pejabat setempat .

- Tahun 1954, surat kabar *Sumber* mengeritik dengan pedas sikap Sukarno yang condong ke Komunis dengan tulisan " Dinilai dari kepribadiannya, cara hidupnya ... Sukarno bukan seorang Komunis. Tetapi seseorang yang sudah terpojok dapat saja berkawan dengan setan jika persahabatan itu akan membawa keselamatannya".
- Harian Indonesia Raya pada tanggal 29 April 1955 mengangkat kasus "*Hospitality Committee*" yang disiapkan untuk memberi hiburan jasmaniah bagi para peserta Konpres Asia Afrika yang membutuhkan. Berita ini menjadi heboh dan diangkat oleh hampir semua surat kabar di Indonesia membuat panitia konpres klabakan.
- Tanggal 14 September 1956 Angkatan Darat mengeluarkan surat keputusan keadaan darurat yang melarang pers memuat pemberitaan yang sifatnya tendensius dan provokatif. Disusul dengan pembredelan 10 surat kabar harian yakni Harian Rakyat, Pedoman, Indonesia Raya, Bintang Timur, Keng Po, Jawa Baru, Merdeka, Pemuda, Java Bode, Abadi serta 3 kantor berita yakni Antara, INPS dan PIA. Pada hari itu surat kabar *Times of Indonesia* memberitakan bahwa pimpinan surat kabar Java Bode telah dipanggil ke Markas Besar Komando Militer Ibukota untuk ditanya tentang dimuatnya berita mantan Wakil Presiden Muhammad Hatta sebagai satu-satunya peserta Musyawarah Nasional yang tidak berdiri ketika Presiden Sukarno memasuki ruangan pertemuan.
- Tanggal 22 Maret 1958 surat kabar Bara di Makassar dibredel karena dianggap sebagai juru bicara kaum pemberontak di Sumatera, demikian pula surat kabar Peristiwa dan Tegas di Banda Aceh ditutup tanpa batas waktu karena terus menerus menyiarkan berita pemberontakan di Padang yang diperoleh lewat radio pemberontak.
- Surat kabar Tjahaja Timur di Makassar mengalami nasib yang sama karena tulisan "Kahar Muzakkar , Muhammad Noor, K.H.Ambo Dalle dan kawan-kawan tadi malam bersembahyang tarawih di Mesjid Raya Makassar"
- Oktober 1960, pemimpin redaksi Warta di Medan, dijatuhi hukuman penjara 3 bulan karena memuat gambar presiden Sukarno dengan teks "Pengecut, Politikus dan Koruptor Besar".
- Tanggal 14 Juli 1961 wartawan senior Mohtar Lubis dikenakan tahanan sekembali dari sidang IPI di Tel Aviv - Israel, menyusul sejumlah tokoh pers dan tokoh-tokoh politik lainnya yang dicurigai berindikasi Partai Sosialis dan Partai Masyumi.

Dengan keluarnya Surat Perintah 11 Maret 1966 yang memberikan legimasi kepada Letnan Jenderal Suharto untuk mengambil tindakan dalam rangka penciptaan stabilitas nasional, terutama di bidang keamanan, politik dan perekonomian, maka sejak itu Suharto mulai melakukan pembenahan dengan melepaskan para tahanan politik orde lama, termasuk Mochtar Lubis pada Mei 1966, Undang-undang Pokok Pers No. 11 Tahun 1966 diberlakukan, dan semua surat kabar yang pernah dilarang diperbolehkan terbit kembali, kecuali surat kabar yang berhaluan komunis dan Cina karena keterlibatannya dalam Gerakan 30 September 1965.

Sejak tahun 1966 industri surat kabar mulai marak dengan hadirnya kembali surat-surat kabar yang tadinya dilarang terbit oleh rezim Orde Lama Sukarno, misalnya Indonesia Raya, Pedoman, Abadi, Nusantara, serta munculnya beberapa surat kabar baru, antara lain Harian Kami, Sinar Harapan, Berita Yudha, Kompas, Suara Karya, Mercuri Suar, Duta Masyarakat. Surat-surat kabar ini ada yang independen dan ada pula yang berhaluan dengan partai-partai. Sayangnya, ketika terjadi peristiwa Malari Januari 1974, Suharto kembali menutup sebagian besar surat kabar tersebut karena dinilai

terlalu vulgar dalam memberitakan kerusuhan. Tetapi surat-surat kabar itu diperkenankan terbit kembali jika mengubah nama atau bersedia menandatangani perjanjian untuk menjaga stabilitas keamanan nasional. Belajar dengan pengalaman yang pahit itu, beberapa penerbit surat kabar tidak mau terbit lagi diantaranya Indonesia Raya, Pedoman, Nusantara, Kami dan Harian Abadi, sementara lainnya ada yang bersedia mengubah nama. Begitu ketatnya pemerintah dibawah penguasa Panglima Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib), maka budaya telepon banyak digunakan untuk mengontrol dan mengendalikan pers, serta munculnya istilah jurnalistik keping (*crapt journalism*) dalam sejarah kewartawanan Indonesia. Jurnalistik keping adalah model pemberitaan yang keluar untuk menggigit sedikit-sedikit pada saat situasi aman, tetapi jika diburu lari kembali bersembunyi dibalik batu.

Selama 32 tahun dibawah pemerintahan Suharto kehidupan media boleh dikata mengalami pasang surut dalam hubungannya dengan pemerintah, terutama upaya mengatur para wartawan dengan mengangkat tokoh wartawan BM. Diah dan Harmoko sebagai Menteri Penerangan. Tetapi dalam kenyataanya tekanan pada pers tidak berhenti dengan dalih oleh Laksus Kopkamtib, sehingga antara tahun 1982 sampai tahun 1997 ada enam surat kabar dan majalah dilarang terbit, yakni Prioritas, Sinar Harapan, Tempo, Detik, Editor dan Tabloid Monitor, sementara wartawannya ditahan untuk interogasi. Uniknya, Menteri Penerangan pada waktu itu Harmoko yang sekaligus sebagai ketua Dewan Pers yang semestinya memperjuangkan kebebasan pers justru merekomendasikan SIUP Tempo dicabut, tetapi Jacob Utama sebagai anggota Dewan Pers mengatakan tidak demikian. Dewan Pers juga berada dalam suasana yang sangat dilemmatis. Saat wartawan *Sidney Morning Herald*, David Jenkins melaporkan bisnis keluarga Cendana, Menteri Penerangan Harmoko segera melarang peredaran harian tersebut di Indonesia. Bukan cuma itu, Harmoko juga menuduh bahwa para wartawan asing di Jakarta mempraktekkan jurnalistik alkohol. Harmoko menuduh para wartawan asing tak menulis berdasar fakta, tetapi lebih banyak menulis berdasar ngrumpi sambil minum sampai mabuk di pub atau cafe (Stanley, 2006). Dalam masa ini pemerintah sedang gencar-gencarnya mempromosikan Pers Pancasila sebagai bentuk pers yang cocok dengan kepribadian masyarakat Indonesia, serta menjadikan pers sebagai mitra kerjasama antara pemerintah dan masyarakat, sementara dalam dunia pertelevisian Suharto memberi izin kepada anak-anaknya untuk mendirikan stasiun televisi yang tadinya dimonopoli oleh TVRI.

Ketika Suharto lengser sebagai presiden RI terlama pada tahun 1998, dan digantikan oleh Prof.Dr. Ing. Baharuddin Jusuf Habibie. Habibie langsung membuka kran reformasi dibidang media di bawah Menteri Penerangan Letnan Jenderal Yunus Yosfiah dengan mengisinkan semua media bisa terbit tanpa surat izin terbit. Demikian pula regulasi pendirian stasiun penyiaran televisi dipermudah. Sejak itu jumlah penerbitan meningkat sangat tajam, demikian pula stasiun-stasiun penyiaran televisi muncul di daerah-daerah sebagai buah euforia reformasi. Meski dalam suasana yang penuh dengan kebebasan, namun tidak berarti gesekan antara media dan pemerintah tidak ada. Hanya saja frekuensi konflik antara keduanya dapat dikatakan mengalami penurunan. Catatan tentang hubungan media dan pemerintah selama dua tahun dalam era reformasi dari 3 Mei 1999 sampai dengan 3 Mei 2001 (Solahuddin; 2001) dapat dikemukakan sebagai berikut;

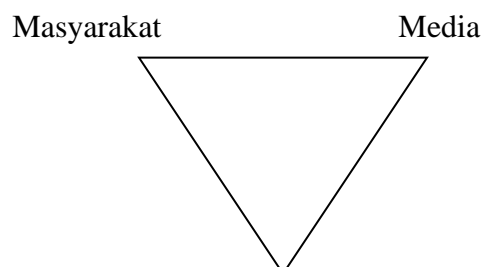
- 8 Juni 1999, Jaksa Agung Andi Galib mencekal tiga wartawan dari Kompas, RCTI dan Suara Bangsa. Ketiga wartawan itu dilarang meliput di Kejaksaan Agung karena bertindak tidak sopan dan menuding muka Andi Galib.
- 2 September 1999, Kepala Badan Kordinasi Intelejen Negara (BAKIN) Letnan Jenderal Z.A. Maulani mengadukan Sriwijaya Post karena harian itu menulis berita

”Kabakin Terima Rp. 400 milyar” pada tanggal 25 Agustus 1999, meski Sriwijaya Post pada akhirnya minta maaf.

- 28 Maret 2000, M. Iqbal Andi Maga, Wartawan harian Tinombala Palu dipecat oleh pimpinan perusahaan secara sepihak, karena Iqbal seringkali mengkritik kebijakan Gubernur Sulawesi Tengah Paliuju. Pemberitaan Iqbal membuat kelangsungan hidup harian Tinaombala dalam keadaan sulit karena tekanan Gubernur.
- 1 April 2000, Wartawan Kendari Pos yang bertugas di Kolaka Ridwan digelandang dan dipukul oleh dua orang pendukung Bupati Kolaka Drs. Adel Berty. Ia dipukul karena mewawancarai pimpinan demonstran yang menentang Bupati dan lawan politik Adel Berty.
- 17 Mei 2000, 150 wartawan yang biasa bertugas di Binagraha memutuskan untuk membaikot peliputan berita di Istana, karena pihak Sekretariat Kepresidenan dinilai menghalangi akses informasi dari sumber berita, yakni para wartawan dilarang mewawancarai para menteri yang akan mengikuti sidang kabinet di Istana Negara.
- 10 Juni 2000, Walikota Ambon Kresna Saleh mengancam akan membunuh wartawan Tempo Friets Kerlely, karena Friets telah membocorkan data soal penyelewengan dana di PDAM Ambon sebesar Rp. 7,5 milyar yang melibatkan Walikota Ambon.
- 24 Maret 2001, Gubernur Maluku Utara Abdul Muhyie selaku Penguasa Darurat Sipil (PDS) mengancam akan melarang wartawan RCTI dan TPI meliput di wilayahnya. Ancaman ini tertuang dalam Maklumat PDS No. 196/PDS-20032001 yang dibacakan oleh Gubernur pada hari Sabtu 24 Maret 2001. Maklumat itu menyebutkan kedua koresponden televisi tersebut terkesan menciptakan informasi yang keliru di masyarakat. Keduanya juga diperingatkan tidak lagi membuat berita provokatif yang merongrong wibawa pemerintah. Media lokal yakni Tabloid Ternate Pos, Harian Fokus dan Harian Mimbar Kieraha juga diberi peringatan agar tidak lagi membuat berita-berita yang meresahkan masyarakat. Jika mereka masih bandel maka ketiga surat kabar itu akan dilarang terbit dan diedarkan dalam wilayah propinsi Maluku Utara.
- Harian Rakyat Merdeka menghina presiden Megawati, dengan menurunkan berita; Mulut Mega Bau Solar (8 Januari 2003), Mega Lintah Darat (9 Januari 2003), Mega lebih ganas dari Sumanto (30 Januari 2003) dan Mega Cuma sekelas Bupati (4 Februari 2003).

Permusuhan antara pers dengan pemerintah menurut Merrill, karena media menjalankan fungsinya sebagai *watchdog* dalam mengontrol jalannya pemerintah. Merrill justeru mempertanyakan, kenapa hubungan antara media dan pemerintah mesti bermusuhan. Kenapa tidak bisa bersahabat dan bekerjasama untuk kepentingan orang banyak. Bukankah keduanya bekerja untuk kepentingan publik. Kalau diantara keduanya tidak bisa akur, kenapa tidak menjadi oposan satu sama lain, atau bersikap ambivalent yakni berpura-pura pro dan berpura-pura bersikap antipati. Nampaknya media atau wartawan senang jika memiliki sikap berlawanan dengan pemerintah, padahal hubungan antara keduanya sesungguhnya tidak dibentuk atas dasar permusuhan, melainkan hidup dalam satu kehidupan yang simbiosis dan saling membutuhkan. *Media and politician can be the best of friends*

Mengenai format hubungan antara media dengan pemerintah (politisi) serta masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut :



## Pemerintah

Gambar 8

Dari gambar ini terlihat adanya mitra kerjasama segitiga antara masyarakat, media dan pemerintah. Demikian pula dalam hal pengawasan, bukan hanya media yang memiliki hak pengawasan terhadap pemerintah dan masyarakat, tetapi antara ketiganya saling mengawasi satu sama lain. Tentu saja menjadi persoalan jika media tidak memiliki kesediaan untuk diawasi oleh pemerintah atau masyarakat. Ini berarti media menuntut adanya hak-hak khusus atau keistimewaan, padahal sebagai suatu lembaga kemasyarakatan ia memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga-lembaga sosial lainnya atau individu di depan hukum. Pengawasan disini tidak diartikan sama dengan pembredeilan atau kontrol dalam bentuk sensor, melainkan pengendalian agar tetap berada dalam landasan cita-cita bangsa untuk menciptakan suatu negara adil, makmur dan sejahtera.

Pada akhirnya diharapkan peran media bukan hanya memberitakan tetapi juga dalam koridor pembangunan bangsa (*nation building*). Pemerintah menginginkan media dapat memelihara hegemoni, dengan tidak perlu memproteksi struktur sosial melalui tekanan atau kekuatan bersenjata, melainkan masyarakat bisa hidup dalam situasi yang kondusif untuk bekerja dan mencari penghidupan. Untuk media sedapat mungkin berperan untuk memelihara kondisi masyarakat yang demikian (*hegemony*). Jadi wartawan dan organisasi-organisasi media tidak bisa dilihat secara sederhana, yakni hanya melaporkan peristiwa sebagai berita, melainkan bisa berpartisipasi didalamnya dan bertindak sebagai pelaku dan pendukung terwujudnya hegemony tersebut (McNair: 2003).

Disini dapat dilihat betapa sulitnya tugas para wartawan di semua negara, khususnya di negara-negara sedang berkembang, sebab ia berhadapan pada dua sisi kepentingan, yakni kepentingan pada profesionalisme yang bisa sinergi dengan harapan negara, dimana keduanya menjadi bagian dari tugas nasional. Jadi media dalam memberitakan suatu kejadian sedapat mungkin bisa melayani kebutuhan masyarakat akan “hak untuk mengetahui”, serta menawarkan opsi terhadap pilihan politik dengan menyuburkan tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam urusan-urusan pemerintahan dan kemanusiaan (Gurevitch dan J.G. Blumler dalam Lichtenberg: 1991).

Nik Abdul Rashid bin Nik Abdul Majid dalam tulisannya *Do press law hinder the Media's role in the creation of the caring society* (Jurnal Devcom, No.2. 1994) mengemukakan 16 peranan media dalam politik diantara 101 peranan yang dapat dimanfaatkan dalam masyarakat. Ke 16 peranan itu, yakni;

- Membangun Negara dan Bangsa
- Menjadi suara rakyat
- Mempertahankan hak-hak masyarakat
- Perantara kekuasaan (*Power Broker*)
- Penjaga demokrasi
- Penjaga Konstitusi atau Undang-undang
- Memperjuangkan hak-hak asasi manusia
- Menjadi anjing penjaga terhadap potensi penyalagunaan kekuasaan pemerintah
- Melihat dan memeriksa dengan cermat tatanan sosial
- Mendukung partai-partai politik

- Menjadi arsitek kebebasan, terutama kebebasan terhadap sumber informasi
- Menjalin pertalian hubungan diplomatik
- Menjadi mata dan telinga keamanan publik
- Melindungi hak-hak mereka yang lemah
- Melihat kepemimpinan untuk masa depan
- Menjadi komentator politik

Dalam hal penegakan demokrasi, Gurevitch dan JG. Blumler dalam Lichtenberg (1991) mengharapkan media massa bisa berperan untuk:

- Mengawasi lingkungan sosial politik dengan melaporkan perkembangan hal-hal yang menimpa masyarakat, apakah masyarakat makin sejahtera atau tidak.
- Melakukan agenda setting dengan mengangkat isu-isu kunci yang perlu dipikirkan dan dicarikan jalan keluar oleh masyarakat
- Menjadi *platform* dalam rangka menciptakan forum diskusi antara politisi dan dan jurubicara negara terhadap kelompok kepentingan dan kasus lainnya.
- Membangun jembatan dialog antara pemegang kekuasaan pemerintahan dan masyarakat luas.
- Membangun mekanisme sehingga masyarakat memiliki keterlibatan dalam hal kebijakan publik.
- Merangsang masyarakat untuk belajar, memilih, dan melibatkan diri, dan tidak hanya semata pengikut dalam proses politik
- Menolak upaya dalam bentuk campur tangan pihak-pihak tertentu agar pers keluar dari kemerdekaan dan integritasnya, serta dedikasinya untuk melayani kepentingan masyarakat.
- Mengembangkan potensi masyarakat untuk peduli terhadap lingkungan politiknya.

Untuk mengembangkan harapan media massa dalam perjuangan demokrasi, sudah tentu tidak begitu mudah. Ada empat hal yang bisa menjadi rintangan dalam pencapaian peran media dalam mendorong demokrasi, antara lain : (1) Konflik yang terjadi diantara nilai-nilai demokrasi itu sendiri yang mungkin perlu dipertukarkan atau kompromi didalam organisasi media. Misalnya antara prinsip otonomi redaksional (*editorial autonomy*) dengan hal-hal yang ideal yang diinginkan oleh orang atau kelompok tertentu, demikian pula konflik antara pendapat mayoritas dan pandangan kelompok marginal yang harus didengar. (2) Para komunikator politik yang berwenang sering muncul sebagai elite dunia atau nasional sehingga jauh dari lingkungan dan perspektif orang biasa. (3) Tidak semua anggota masyarakat tertarik pada politik. Dalam pandangan demokrasi liberal orang berusaha memiliki kemerdekaan untuk menentukan dirinya dan menentukan jarak terhadap sistem politik yang ada, termasuk hak untuk menentukan selera politik, (4) Media dalam mendorong nilai-nilai demokrasi hanya dengan cara yang sesuai lingkungan politik yang berjalan.

Di AS media sebagai perusahaan bisnis harus hidup dalam kompetisi pasar, bagaimana kepentingan pemilik modal seperti Rupert Murdoch yang mengendalikan kebijakan editorialnya terhadap surat-surat kabar yang berada dalam kekuasaannya, termasuk menggiring pemerintah kota dan *General Electric* sebagai pemilik modal setelah stasiun-stasiun TV di AS melakukan merger dengan masuknya pemodal baru. Selain itu, kendala politik juga menjadi masalah, dimana "*national interest*" seringkali dicanangkan oleh presiden, terutama dalam hal hubungan luar negeri, perbankan, dan masalah pertahanan dan militer. Karena itu Hallin dalam McNair (2003) menekankan agar media dalam memelihara hegemoni antara kekuatan-kekuatan yang berperan dalam masyarakat, termasuk media massa diharapkan bisa lebih fleksibel dan adaptabel dalam mencairkan kondisi, sehingga sistem politik yang ada dalam masyarakat tidak

membeku dan tersumbat, melainkan bisa lebih dinamis dengan terjadinya rotasi kepemimpinan dari partai yang berbeda, maupun faksi yang terdapat dalam partai politik itu sendiri. Untuk itu media harus membuka diri sebagai ruang publik (*publik sphere*) dan menjadi wacana bagi semua pihak.

Berbeda dengan pandangan yang menginginkan adanya kerjasama antara media dengan pemerintah, mahaguru komunikasi dari University of Oregon Everett E. Dennis, justeru melihat media sebaiknya bersikap kritis dan argumentatif terhadap pemerintah, sebaliknya pemerintah berusaha mengatasi peranan pers dalam penyebaran informasi. Alasannya, karena informasi yang disebarkan pers atau media dapat menimbulkan kekuatan untuk melawan penguasa yang ada. Karena itu pers sebagai lambang kekuasaan diperebutkan oleh para elit sejak dulu sampai sekarang guna mengendalikan informasi dan mendukung kebijakannya. Hal ini juga sejalan dengan pandangan Robert W. McChesney dalam Thomas (2004) bahwa tanpa campur tangan pemerintah maka media akan sehat dan tumbuh subur untuk mendukung terwujudnya apa yang disebut kebebasan politik.

Usaha pemerintah untuk menjaga stabilitas dalam negeri dengan mencoba mendekati media dapat dipahami. Karena boleh dikata hampir semua pemerintah di dunia tidak ada yang menginginkan media mengacaukan masyarakat. Mereka berusaha menjinakkan media dengan berbagai macam alat penekan, diantaranya melalui penggunaan tekanan hukum (*legal pressure*), ekonomi dan *political pressure*, undang-undang kerahasiaan negara, dan yang paling jelek adalah sensor. Selain dari itu, pemerintah menggunakan media untuk mempublikasikan dirinya dengan program dan kebijakannya, sekaligus untuk mengontrol dan mengetahui apa yang terjadi dalam masyarakat. Persoalan yang timbul, bagaimana profesionalisme pers bisa memahami hal ini, apakah tujuan pemerintah sejalan dengan tujuan pers.

Menurut kalangan pers, suatu hal yang agak keliru dan salah kaprah jika media pers selalu diasosiasikan dengan sikap menyerang kepada pemerintah. Pers menginginkan pemerintah harus jujur, sebab kalau pemerintah sudah tidak jujur maka pers akan terpancing untuk mencari ketidakjujuran itu. Sebaliknya pers juga harus jujur dan tidak mencari-cari kesalahan yang tidak benar untuk kepentingan tertentu atau diperalat. Pers harus selalu waspada untuk tidak dijadikan kuda tunggangan dalam mengejar ambisi seseorang. Pers harus berusaha untuk menghindari agar ia tidak dijadikan moncong oleh para politisi, meski selama ini pers tidak pernah menjadikan para politisi sebagai moncongnya.

Meski hubungan antara pers dan pemerintah (termasuk politisi) mengalami pasang surut dalam perjuangan menegakkan demokrasi, terutama dalam mengingatkan para petugas negara yang diberi legitimasi sebagai wakil rakyat untuk mengurus kepentingan rakyat, namun kondisi itu tidak mengurangi nyali para wartawan untuk melaksanakan profesionalisme ditengah rambu-rambu hukum yang bisa menjerat mereka dalam bentuk delik pidana. Idealisme profesionalisme untuk mendudukan mereka sebagai *watchdog* (anjing penjaga) seperti istilah Sayed Arabi Idiid sebagai *inspektur jenderal* yang bertugas mengkritisi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari cita-cita demokrasi. Pers sekali-kali perlu menggigit, tetapi kalau bisa jangan sampai melukai. Bahkan dalam posisi yang lebih penting pers atau media ditempatkan pada posisi *the fourth branch of government*, yakni sebagai pilar keempat demokrasi selain parlemen (legislatif), pemerintah (eksekutif) dan peradilan (yudikatif).

Disini bisa dilihat betapa sulit memahami kebebasan pers suatu negara tanpa memahami sistem yang berlaku dalam negara itu, sebab *free press can also lead to bad government* “ kata Kishore Mahbubani (1993). Membangun hubungan antara media dan dengan pemerintah tidak mudah, sebab media selain berfungsi sebagai *predictor of political change* juga berperan sebagai *political actor* dalam suatu negara. Media tidak hanya terlibat dalam proses pemilu, tetapi juga dalam tugas-tugas rutin pemerintahan

sampai kepada pesan-pesan iklan dan program hiburan yang bernuansa politik. Keterlibatan media sebagai aktor politik bisa dilihat selain perannya dalam membuat agenda untuk mendapatkan perhatian publik, juga melalui berbagai bentuk publikasi yang terdapat didalamnya dapat dijadikan sebagai wacana politik. Misalnya kolom yang ditulis oleh orang tertentu, feature tentang figur politisi, karikatur, sementara dalam media siaran selain dalam bentuk iklan politik, juga disediakan program debat dan talk-shows yang bisa diisi oleh para politisi sebagai peluang untuk beriklan tanpa bayar.

Mengenai hubungan antara pemerintah dengan media dapat dilihat dari frekuensi konpresi pers yang dilakukan oleh 6 orang presiden AS mulai dari Roosevelt sampai Nixon, sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut ;

Tabel 2. Frekuensi Konpresi Pers Enam Presiden Amerika

Presiden	Jumlah Konpresi Pers Setahun	Rata-tata perbulan
Roosevelt	83	1.7
Truman	42	-1
Eisenhower	24	0.5
Kennedy	22	0.4
Johnson	25	0.5
Nixon	11	0.2

Meski hubungan antara pemerintah dengan media di Amerika begitu keras, namun akhirnya pers Amerika akan tetap membela kepentingannya bila dalam kondisi kritis. Begitu tingginya rasa nasionalisme pers Amerika terhadap bangsa dan negaranya.

Ketika Megawati Sukarnoputri menjabat presiden, ia berkali-kali melansir pernyataan bahwa pers kerap memutarbalik pernyataan mereka. Para menteri, pejabat BUMN, dan pengusaha bermasalah menggugat pers dengan tuduhan telah mencemarkan nama baik mereka (Stanley, 2006). Meskipun konflik antara pers dengan pemerintah, khususnya pemerintah pusat tidak begitu banyak selama reformasi, tetapi konflik antara media dengan partai politik banyak terjadi, termasuk dengan aparat TNI dan Polri. Konflik itu nampaknya lebih banyak diwarnai dendam pribadi, dan tidak lagi dalam bentuk intervensi lembaga kemiliteran terhadap pers seperti halnya dimasa rezim Sukarno dan Suharto. Contoh konflik antara media dan massa parpol serta aparat bisa dilihat dibawah ini;

- 2 Juni 1999, Massa PDIP ancam untuk membakar kantor Radar Medan, karena menurunkan berita dengan judul "PDI Mega kian Brutal, seorang tertembak" lengkap dengan foto sejumlah korban penganiayaan.
- 24 Nopember 1999, Majalah Tempo No. 38, 22 Nopember 1999 menurunkan laporan "Hamzah Haz dan Tuduhan Korupsi". Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK) kelompok pendukung PPP jadi berang. Mereka berunjuk rasa mengutuk Tempo. Sekjen GPK Emron Pangkati menuduh pers, termasuk Tempo terlibat dalam konspirasi yang bertujuan merusak nama baik Hamzah Haz yang ujung-ujungnya bertujuan memecah belah PPP.
- 7 Maret 2000, Fotografer harian Surya Erik Siswanta dipukul oleh Satgas PDIP sementara kamera milik wartawan Memorandum Trisnadi dirusak oleh Ikamra (Ikatan Keluarga Madura) di Surabaya. Awal kejadian kekerasan itu terjadi selepas acara pelantikan Walikota Surabaya Sunarto dengan Wakilnya Bambang DH. Bambang DH yang juga fungsionaris PDIP Surabaya dinaikkan diatas becak oleh massa PDIP, sementara para Satgas PDIP menghalau para wartawan untuk menjauh "Tidak ada wartawan, tidak ada foto-fotoan". Ujar seorang satgas PDIP. Barangkali



karena tidak mendengar himbauan itu, Erik mengangkat kameranya, dan tiba-tiba seorang satgas PDIP menonjok mata kanan Erik.

- 6-7 Mei 2000, Harian Jawa Pos edisi minggu 7 Mei tidak bisa terbit karena kantor media ini diduduki Banser – Anshor dari sore hari hingga tengah malam menyebabkan wartawan tidak bisa bekerja. Insiden pendudukan kantor Jawa Pos dipicu berita yang berjudul ”PKB gerah, PB.NU bentuk tim klarifikasi”. Para demonstran menuntut tiga hal, yakni memecat wartawan yang menulis berita tersebut, minta maaf melalui iklan selama satu bulan penuh, dan membangun mesjid senilai Rp. 35 milyar.
- 15 Mei 2002, Nuryaman, wartawan Pikiran Rakyat jadi korban kekerasan Satgas PDIP di Purwakarta. Saat ia mewawancarai seorang fungsionaris PDIP di kantornya tiba-tiba datang segerombolan satgas PDIP dari pihak lawan. Nuryaman yang sudah memperlihatkan kartu persnya dan menjelaskan bahwa ia hanya seorang wartawan, tetapi tetap diseret dan dipukuli dengan tongkat.
- 23 Juni 2000, Komandan Laskar Jihad Djafar Umar Thalib mengancam akan membunuh para wartawan Siwalima dan akan menghancurkan kantor harian yang bertiras 5000 exemplar itu. Pasalnya, menurut Djafar isi surat kabar Siwalima banyak mendiskritkan umat Islam di Ambon. Akibat ancaman itu, para wartawan Siwalima menyembunyikan diri selama beberapa hari.

Dari gambaran diatas, kita memperoleh kesan bahwa hubungan antar media dan politik selama masa reformasi, walaupun tidak lagi terlalu banyak tekanan dan campur tangan dari pihak pemerintah dan militer, namun konflik dengan partai politik frekuensinya cukup tinggi, terutama dalam hubungannya dengan gerakan amuk massa yang banyak digerakkan oleh partai-partai politik, apakah itu ditingkat pusat maupun di daerah-daerah.

Maraknya tampilan berita tentang korupsi, illegal logging dan unjuk rasa di gedung-gedung pemerintahan, markas kepolisian, kejaksaan dan parlemen tidak lagi menjadi momok bagi para pejabat Indonesia, karena hal itu dipandang memberi peluang kepada media untuk mencoba memerankan diri dalam membantu pemerintah menciptakan *good governance* yang transparan dan akuntabel. Kebiasaan-kebiasaan yang tadinya dianggap sensitif dan peka dalam budaya birokrasi Indonesia semasa pemerintahan Suharto melalui berbagai macam *euphemism*, makin disadari sebagai upaya rezim Orde Baru mengemas diri untuk membunuh sifat-sifat kritis masyarakat. Karena itu keberanian masyarakat untuk mengkritik para birokrat bukan hanya dalam bentuk berita koran dan televisi atau unjuk rasa, tetapi secara terang-terangan dilakukan dalam bentuk parodi dan tayangan ”Republik Mimpi” menjadi hiburan tersendiri bagi masyarakat untuk melihat perangai para pemimpin bangsa.

Tayangan seperti ini tentu saja memiliki nilai plus minus atau pro dan kontra, tetapi disisi lain memiliki manfaat agar jabatan-jabatan birokrasi kenegaraan seperti Presiden dan Menteri tidak lagi dilihat sebagai posisi yang sakral dari masyarakat, melainkan mendekatkan presiden dan menteri kepada rakyat sehingga tidak terlihat jarak yang begitu jauh. Dalam hubungannya dengan keberanian mereka melakukan kritik, mereka melihat para pejabat adalah representasi publik yang memiliki legitimasi. Karena itu mereka harus siap menerima kritik dari masyarakat. Kata Thomas Jafferson; *Politician who complain about media are like sailors who complain about the sea*, atau dengan pepatah lama ”jangan berumah ditepi pantai jika takut dilebur ombak, jangan jadi pejabat publik jika takut dikiritik oleh media.”

### **C. Media dan Privacy (*Invasion of privacy*)**

Meskipun gerakan reformasi di Indonesia telah melahirkan kebebasan pers yang begitu besar, namun disisi lain dampak kebebasan ini juga telah menimbulkan berbagai

macam masalah. Jika semasa pemerintahan Sukarno dan Suharto banyak menimbulkan gesekan antara media dan pemerintah, hal itu bisa dipahami karena posisi pejabat publik pada tempatnya mendapat sasaran kritik agar bisa menjalankan pemerintahan yang baik. Campur tangan media terhadap *privacy* orang lain, sejauh ini banyak dipermasalahkan oleh para pengacara. Namun media dalam posisi melawan dengan alasan seorang pejabat publik pada tempatnya menjadi sasaran kritik, karena jabatan yang diduduki adalah representasi dari legitimasi orang banyak.

Kasus Gary Hart misalnya yang mencalonkan diri sebagai presiden Amerika, dan Joseph Kennedy yang mencalonkan diri sebagai Gubernur Massachusetts, harus mundur teratur karena usil media. Kasus Bill Clinton dengan Monica Lewensky yang menjadi hangat sehingga hampir melahirkan *impeach* buat presiden Amerika yang fotogenic itu. Demikian juga halnya dengan halnya dengan calon Partai Republik untuk Presiden AS 2008 McCain pernah memiliki hubungan romantis dengan Vicki Iseman menurut harian *The New York Times*. Vicki adalah seorang perempuan yang punya kerja sebagai pelobi dan sering muncul di kantor McCain ketika ia menjabat sebagai Ketua Komite Perdagangan Senat AS.

Vicki juga pernah hadir dalam acara makan malam dengan McCain di Florida dalam rangka penggalangan dana, kemudian keduanya terbang menuju Washington DC. McCain mengecam harian *The New York Times* dengan mengatakan, "ini berita sumir dan permainan politik murahan". Kasus yang sama juga pernah menimpa Presiden RI pertama Ir. Sukarno ketika surat-surat kabar Indonesia pada Juni 1953 ramai memberitakan perkawinannya dengan seorang janda beranak satu yang bernama Hartini. Presiden Sukarno yang menjadi sasaran para ibu-ibu ketika itu menjawab bahwa hal itu bisa saja terjadi antara seorang laki-laki dan seorang anak perempuan".

Begitu gencarnya serangan media sampai Wakil Jaksa Agung merasa perlu memperingatkan persatuan wartawan agar tidak mempergunakan kejadian ini sebagai dalih untuk menghina presiden. Bahkan kasus terakhir adalah perguncingan yang melibatkan Presiden RI ke 4 Abdurrachman Wahid (Gus Dur) dengan Aryanti Sitepu, yang diembus oleh para lawan politiknya melalui media sehingga Dewan Pers Indonesia harus turun tangan.

Dari kejadian diatas bisa ditarik pelajaran bahwa para tokoh yang menjadi sasaran tembak adalah publik figur sehingga sangat sulit dipisahkan sebagai individu dalam posisi penting, tetapi disisi lain sebagai individu yang memiliki *privacy* dengan jabatan publik yang didudukinya. Suatu hal yang tidak bisa diabaikan adalah sikap pers yang kadang menjadikan isu atau gosip para publik figure memiliki nilai komersial, sehingga media kadang mendramatisir masalah-masalah kecil menjadi berkepanjangan karena unsur komersialisasi tersebut. Tentu saja hal ini tidak ada larangan, tetapi salah sedikit dapat menyentuh privasi sehingga bisa menimbulkan delik hukum, karena rasa malu dimana masalah pribadi tokoh yang bersangkutan dibuka untuk umum.

Memang dalam banyak hal pers Indonesia sejak reformasi cenderung menyerempet hal-hal yang bersifat *privacy*, sehingga dianggap melakukan fitnah dan pencemaran nama baik orang lain. Laporan terakhir Dewan Pers Indonesia bahwa mulai dari April 2000 sampai Mei 2003 telah masuk 349 macam pengaduan dari anggota masyarakat tentang hak jawab dan klarifikasi. Pengaduan ini melibatkan 189 surat kabar harian dan mingguan Indonesia atau 33 persen dari total jumlah penerbitan surat kabar dan majalah di Indonesia, serta 3 surat kabar asing.

Pengaduan dari anggota masyarakat yang dinilai telah melanggar hak-hak *privacy* mereka, tidak saja dalam bentuk klarifikasi dan hak jawab, melainkan banyak kasus secara terpaksa harus diselesaikan di depan meja hijau, misalnya ;

- Rahardi Ramelan, Menteri Perindustrian dan Perdagangan Kabinet Reformasi Pembangunan mengusir Wartawan Tempo Ali Nur Yasin dari konprensi pers dengan ucapan "saya tidak mengundang wartawan Tempo". Sebenarnya Ali datang

untuk mengkonfirmasi berita Majalah Tempo 27 Juni 1999 yang berjudul ” *Rahardi Tersandung Isu Dollar*” dimana isterinya Tumbu Astiani lolos dari jerat hukum AS, setelah membawa uang sebanyak US \$ 600 ribu, padahal peraturan mengharuskan pendatang melapor jika membawa uang lebih dari US \$ 10 ribu.

- Info Bisnis, dalam penerbitan No.66 Tahun ke IV/1999, memuat berita Baramuli dan Kredit Rp. 800 milyar, membuat yang bersangkutan mengajukan keberatan.
- Warta Republik, 25 Agustus 1999 menurunkan berita ”*Cinta Segitiga Dua Jenderal; Try Sutrisno dan Edy Sudrajat berebut Janda*”. Laporan ini dimuat pada edisi pertama Nopember 1998, tanpa wawancara kepada yang bersangkutan, melainkan hanya bersumber dari desa-desus. Pemimpin Redaksi Warta Republik diadakan ke Pengadilan dan dijatuhi hukuman percobaan karena pencemaran nama baik.
- Akibat tulisan Kontan, edisi 13 Maret 2000, raja properti Ir. Ciputra berniat mengadukan tabloid itu ke pengadilan. Pasalnya Kontan memuat tulisan mengenai aksi para konglomerasi yang disinyalir turut membiayai kasus 27 Juli termasuk Ciputra.
- Suhaimi, wartawan Bangka Express dipukul dan diancam akan dibunuh oleh salah seorang staf Bapeda bernama Anggo Rio, karena berita Bangka Express tanggal 7 Agustus 2002 yang berjudul ”Bendahara Bapeda Kawin Dua kali?”.
- 29 Agustus 2000, Polisi berencana memeriksa Gatra. Hal itu disebabkan karena Gatra telah menurunkan berita dugaan skandal Gus Dur dengan Aryanti Sitepu. Hal itu disampaikan Kasubdispenum Mabes Polri Senior Superintendan Saleh Saaf dua hari setelah majalah Gatra terbit dengan judul cover ”*Heboh Foto Intim Gus Dur – Aryanti*”. Kegiatan yang dilakukan oleh Gatra maupun Aryanti Sitepu dapat dikategorikan melanggar hukum dan etika kesantunan yang secara tendensius menyerang pribadi presiden. Ujar Saleh. Serangan media yang mengarah pada privacy seseorang diresponse oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 21 Mei 2001 dengan menyatakan ”ada upaya-upaya sistematis melalui media massa untuk merusak reputasi seseorang atau *character assassination*. Banyak capaian pemerintah tidak diberitakan media massa, sebab media massa berpihak pada orang-orang tertentu.”
- Letjen TNI Djadja Suparman mengajukan pengaduan terhadap The Jakarta Post, Jawa Pos, Radar Bali, Sumatra Express, Pelita, dan Rakyat Merdeka tentang berita ” *Misterius, Dua Jenderal berada di Bali saat Ledakan.*” masing-masing pada tanggal 28 dan 29 Desember 2002,
- Surat kabar Rakyat Merdeka, 8 Januari 2002 menurunkan berita ”*Akbar Sengaja dihabisi, Golkar nangis Darah*”. Akbar tersinggung dengan ilustrasi karikatur yang menyertai laporan itu dalam keadaan telanjang dada dengan peluh bercucuran, serta muka menahan tangis. Akbar merasa terhina dan mengajukan tuntutan hukum atas pemberitaan itu.
- Tempo memuat berita 22 Februari 2003 dengan judul ”*Polisi bantah menangkap anak Wakil Presiden saat berpesta narkoba*”. Berita ini ditanggapi oleh M. Said Budairy, staf khusus Wapres bahwa berita tersebut telah mencemarkan nama baik Wapres Hamzah Haz, sementara anak yang ditangkap adalah anak dari isteri ketiga Hamzah Haz dari suami sebelumnya.
- Radar Joky 27 Mei sampai 20 September 2003 memuat persoalan kasus pelecehan seksual pimpinan group Kedaulatan Rakyat, dengan tuntutan US \$ 6,128 juta.
- Majalah Trust, edisi No. 57 Oktober 2003, menurunkan tulisan berjudul ”Komplotan Pembobol BNI” dengan menyebut keterlibatan John Hamenda. Karena merasa nama baiknya dicemarkan Hamenda menuntut Trust ganti rugi sebesar Rp. 2 trilyun, tetapi hakim memutuskan hanya Rp. 1 milyar. Meski Hamenda dikemudian hari dinyatakan terlibat dan dikenakan hukuman 20 tahun.

- Pengusaha Marimutu Sinivasan dari *Group Texmaco* mempersoalkan 348 tulisan dan gambar karikatur yang dimuat dalam harian Kompas sejak 1999 sampai 2003. Pemberitaan Kompas dianggap telah merugikan 18 perusahaan kelompok Texmaco. Tulisan-tulisan itu menurut Sinivan merupakan pembunuhan karakter yang mengakibatkan turunnya kepercayaan masyarakat dan perbankan terhadap dirinya dan Texmaco. Ia menuntut ganti rugi sebesar 150 juta dollar AS, dan imateril sebesar 1 juta dollar AS, serta permintaan maaf di media massa. Namun sengketa ini diakhiri perdamaian setelah Kompas melakukan gugatan balik.
- 20 Januari 2004, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menjatuhkan vonis terhadap Koran Tempo untuk membayar ganti rugi sebesar US \$ 1 juta kepada Tomy Winata atas berita sepanjang tahun 2003 dengan berbagai judul, antara lain *Ada Tomy di Tanah Abang. Tomy membatah dan marah dijuluki sebagai "Pemulung Besar"*. Akibat pemberitaan itu Tomy marah dan mengerahkan lebih 200 orang pendukungnya berunjuk rasa dengan kekerasan ke kantor redaksi Tempo.

Jika kita perhatikan kasus-kasus yang menyebabkan terseretnya media dalam privacy seseorang, serta tuntutan yang bisa terjadi pada media maka hal itu tidak saja terjadi di Indonesia tetapi juga di negara-negara yang telah maju. Model dunia Naomi Campbell misalnya, pernah menuntut sebuah koran di Amerika Serikat sebesar 3 juta dollar AS karena koran itu memberitakan Naomi telah melakukan operasi plastik di pinggulnya. Merasa tidak pernah melakukan hal itu, dan merasa berita tersebut merusak reputasinya, akhirnya tuntutan ini dimenangkan oleh Naomi dan koran tersebut harus membayar US \$ 3 juta. Mengenai privacy seseorang, sebuah survei pernah dilaksanakan di Amerika Serikat dalam tahun 1982, ternyata hasilnya menunjukkan 6 dari 10 orang menyatakan menolak diinterview oleh para wartawan, dan memandang masalah privacy seseorang jauh lebih penting daripada kebebasan pers.

### **E. Konsekuensi Hukum Hubungan Antara Media Dengan Politik**

Hubungan antara media dengan politik disatu sisi dapat dilihat sebagai suatu hal yang sangat menarik, terutama ketergantungan antara sumber berita dengan pihak yang memberitakan, namun disisi lain hubungan itu cukup rawan, jika para pekerja media tidak hati-hati menjalankan tugas kewartawannya secara profesional, sebab hal itu bisa menimbulkan delik hukum. Ada beberapa faktor yang bisa menyeret para pekerja media ke dalam delik hukum, antara lain;

- arogansi profesi, terutama dikalangan para pekerja media yang berusia muda.
- tidak menjaga privasi orang lain (*invasion of privacy*).
- memandang profesi wartawan sebagai profesi istimewa (merangsang orang muda untuk aktualisasi diri).
- Melakukan malpraktek jurnalistik.
- SDM yang tidak profesional – untuk bisa membedakan mana yang seharusnya diberitakan, dan mana yang tidak seharusnya diberitakan
- Melakukan *character assassination*.
- Mengacaukan masyarakat.
- Melakukan *violence*.
- Melakukan fitnah dan pencemaran nama baik orang lain yang tidak didukung oleh fakta dan informasi yang akurat.
- Menabrak rambu-rambu Undang-undang Pers dan Penyiaran serta etika jurnalistik.

Apa yang diuraikan di atas perlu mendapat perhatian bagi para pekerja media dalam menjalankan profesinya. Menurut Prof. Crispin C. Maslog, guru besar

jurnalistik dari University of the Philippines Los Banos, bahwa hidup sebagai pekerja media penuh dengan resiko. Resiko itu kalau bukan dalam bentuk iming-iming hadiah untuk memberitakan atau tidak memberitakan sesuatu menurut kepentingan orang tertentu, maka seorang wartawan juga tidak luput dari bentuk-bentuk kekerasan seperti pemukulan, penculikan sampai pembunuhan. Dari catatan yang dibuat oleh IPI disebutkan bahwa sejak tahun 1997 sampai 2003, sudah ada 352 wartawan terbunuh di seluruh dunia, atau rata-rata hampir 5 orang setiap bulannya. Dari jumlah itu 109 orang di benua Amerika, 85 orang di Eropa, 76 di Asia, 43 di Afrika dan 39 di Timur Tengah (Unesco, 2003).

Di Indonesia, keadaan yang sama juga banyak dialami oleh para wartawan, sebagaimana dialami wartawan Bernas Jogyakarta, Muh. Syafruddin (Udin) yang dibunuh karena kasus Inpres Dana Tertinggal (IDT), Ersya Siregar cameraman RCTI yang terbunuh dalam konflik bersenjata antara GAM dengan TNI di Aceh, dan penculikan reporter televisi Metro, Meutya Hafid dan Budiyanto oleh pasukan *Al Mujahideen* di Iraq Februari 2005. Dalam wawancara yang dilakukan oleh Meutya dengan pimpinan *Al Mujahideen* ketika dalam masa penculikan, Meutya mengatakan "kami ingin melaporkan apa yang sebenarnya terjadi di Irak dari kaca mata pers Indonesia. Kami ingin informasi yang berimbang dibanding yang selama ini kami peroleh dari pers Barat". Lalu dijawab oleh pimpinan *Al Mujahideen* "kami tak yakin anda bisa menyajikan berita yang berimbang", "Jika kalian ikut meliput kami, kalianlah yang akan jadi target pertama pasukan koalisi (maksudnya AS dan Inggris), bukan kami. Begitu juga kalau kalian mencoba meliput bersama pasukan koalisi, kalianlah yang akan menjadi target pertama untuk kami tembak" (Meutya, 2007).

Efek ketidak profesionalan liputan media, sudah tentu akan membawa konsekuensi hukum dari hubungan politik dengan media. Menurut Ginting dalam Dewan Pers (2003) bahwa ada tiga arah yang dapat dilakukan dalam mengatasi kebablasan media dan juga sekaligus sebagai kendali agar media terhindar dari *privacy invasion*. Pertama adalah swa-regulasi yang dilakukan oleh media itu sendiri, kedua melalui hukum, dan ketiga kontrol melalui lembaga pengaduan masyarakat (*ombudsmen*). Banyaknya keluhan masyarakat terhadap pemberitaan pers yang diproses melalui jalur hukum, terutama dalam hal pencemaran nama baik memberi indikasi bahwa masyarakat tidak terlalu percaya terhadap kontrol internal yang ada pada lembaga-lembaga media. Jalur hukum sengaja ditempuh sebagai bentuk "memberikan pelajaran" pada media. Dalam memberitakan suatu media suka membesar-besarkan (*mem-blow up*), dan ketika berita yang disiarkan itu terbukti tidak akurat, maka hak jawab atau ralatnya dibuat pada kolom yang tersembunyi dalam ukuran yang sangat kecil. Suatu sikap yang oleh masyarakat dinilai tidak fair, sehingga masyarakat cenderung menempuh jalur hukum daripada hak jawab.

Menurut Harkristuti Harkrisnowo (Unesco, 2002) rambu-rambu hukum yang bisa menjerat seorang wartawan, penerbit atau stasiun penyiaran, cukup banyak (lihat Tabel 3). Banyaknya pasal-pasal yang dapat menjerat wartawan dalam menjalankan profesinya dalam Undang-undang Hukum Pidana Indonesia, juga dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, Undang-undang Telekomunikasi dan Audiovisual, Undang-undang Pers dan Undang-undang Penyiaran merupakan rambu-rambu yang harus diperhatikan oleh setiap wartawan Indonesia agar tidak terseret masuk dalam delik hukum. Oleh sebab itu kebebasan pers yang selalu diperjuangkan boleh dikata hanya sebuah idealisme, sebagaimana dinyatakan oleh Merril (1983) bahwa diseluruh dunia, kebebasan pers itu adalah suatu hal yang ideal, dan boleh dikata tidak ada satupun negara yang mencapainya, apalagi untuk negara-negara sedang berkembang. *The free press in developing countries in particular is still more an ideal than reality.*

Lebih lanjut Merrill menyatakan bahwa “freedom does not simply mean to be free from everything, free from other people, free from law, free from morality, free from thought, free from emotion.”

Tabel 3. Rambu-rambu Tindak Pidana (Delik) Pers dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Jenis	Pasal	Sanksi Maksimal
Penghinaan	310 dst	9 bulan
Pengaduan Fitnah	317	4 tahun
Penghinaan terhadap Kepala Negara/ Wakil Kepala Negara	134, 136 bis, 142,143	6 tahun
Penghinaan terhadap golongan tertentu	156	5 tahun
Penghinaan terhadap pemerintah	154	5 tahun
Penghinaan terhadap penguasa umum	207	7 tahun
Penghinaan terhadap agama tertentu	156 a	1 tahun 6 bulan
Penghasutan		5 tahun
Penawaran kejahatan	161	6 tahun
Pembocoran rahasia negara	112	4 tahun
Pembocoran rahasia	32	7 tahun
Pornografi	282	9 bulan
Penyiaran kabar bohong	Pasal XIV UU 1/1946	1 tahun 6 bulan

Sumber: Harkristuti Harkrisnowo, dalam Unesco (2002)

Kebebasan pers tidak berarti harus melakukan intervensi dengan mudah pada privacy seseorang. Demikian juga perlakuan hukum kepada pers tidak berarti pengekangan terhadap kebebasan pers, melainkan untuk mendidik para wartawan agar lebih profesional dan peka terhadap hal-hal sensitif yang bisa merugikan orang lain atau bangsa dalam arti luas. Apakah benar kebebasan pers itu tidak hanya ditujukan untuk segelintir orang, yakni hanya untuk wartawan, editor dan pemilik media, sebab kebebasan itu bersumber dari kebebasan menyatakan pendapat, dan kebebasan berbicara untuk semua orang. Dari pandangan ini maka kemerdekaan berbicara mencakup didalamnya kemerdekaan media, dan kemerdekaan media adalah kemerdekaan berbicara, dan jika salah satunya dipasung maka demokrasi bakal sekarat. Tanggung jawab pers adalah tanggung jawab kepada kemanusiaan, termasuk tanggung jawab kepada demokrasi. Tidak ada demokrasi tanpa kebebasan berbicara dan tidak mungkin ada kebebasan berbicara tanpa demokrasi. *If democracy fail, it is the fault of the press.*

Sangat aneh jika dalam suatu negara hukum ada orang yang tidak mau dikenai aturan hukum. Karena itu, di depan hukum wartawan tidak ada bedanya dengan warga negara yang lain, dengan kata lain wartawan tidak memiliki keistimewaan dalam mendapatkan akses untuk hidup seperti halnya dengan orang lain. Bahkan dalam rancangan revisi KUHP yang disusun sejak tahun 1998, pasal-pasal represif untuk pers bukannya dihapus sifat pidananya, malahan justru ditambah menjadi 42 pasal, sedangkan rancangan yang dibuat oleh Departemen Hukum dan HAM ditambah lagi menjadi 48 pasal. Jangan harap ada kebebasan pers yang lepas dari undang-undang, sebab para hakim tidak akan membiarkan aturan itu hilang dari Undang-undang Pidana dengan belajar dari banyak kasus yang terjadi pada abad ke 18 di Eropa dan Amerika. Begitu ketatnya rambu-rambu terhadap profesi jurnalistik, Dewan Legislatif Minnesota (AS) sejak 1925 telah meloloskan hukum penghentian gangguan publik (*public Nuisance Statement Law*) dengan mengisinkan seorang hakim dapat menutup

penerbitan apa saja yang dianggap cabul, tidak senonoh, membangkitkan birahi, dan atau menyebarkan kebencian, desas-desus dan fitnah.

Untuk menjalankan tugas-tugas jurnalistik secara professional dan terhindar dari rambu-rambu delik aduan, maka diperlukan Undang-undang Pers dan Kode Etik untuk dijadikan pegangan bagi setiap wartawan. Dengan Undang-undang Pers yang mengatur tentang fungsi, kewajiban dan peranan pers itu, serta Kode Etik yang dapat dipedomani oleh setiap wartawan (lihat Undang-Undang Pers dan Kode Etik Wartawan Indonesia, Bab III), maka wartawan Indonesia diharapkan dapat melaksanakan tugas jurnalistiknya dengan baik sesuai dengan standar profesional. Untuk itu seorang wartawan dalam mewawancarai seorang sumber, perlu bersikap mawas diri dalam mengajukan pertanyaan yang tidak memojokkan, sehingga menimbulkan rasa antipati dan kehilangan sumber berita. Seorang wartawan harus memiliki daya antisipasi terhadap efek dari apa yang ditulisnya, apalagi dalam situasi reformasi, dimana satu kata saja bisa menimbulkan implikasi hukum, dengan kata lain semua sudut pemberitaan (*angle*) harus dicermati. Sebab untuk menciptakan sebuah surat kabar yang baik, harus memiliki komitmen, tanggung jawab, dan integritas yang tinggi terhadap profesi jurnalistik.

