

Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL

Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum



DEWANPERS



Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL

Ketua Dewan Pers dari unsur tokoh masyarakat. Pria kelahiran Lampung, 6 Oktober 1941 ini adalah Ketua Mahkamah Agung dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2008. Ia sebelumnya menjabat sebagai Direktur Perundang-Undangan Departemen Kehakiman (1990-1995), Dirjen Hukum dan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman (1995-1998). Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran (Unpad) Bandung ini juga merupakan Alumnus Master of Comparative Law, Southern Methodist University Law School Dallas, Texas, AS dan meraih gelar Doktor Hukum Tata Negara di Unpad (1990). Ia memiliki banyak pengalaman di bidang organisasi. Pernah menjadi Anggota DPRD Kotamadya Bandung, Anggota Komisi Ombudsman Nasional, dan Rektor Universitas Islam (Unisba) Bandung. Sejak 1987 menjadi penulis dan editor puluhan buku tentang hukum dan ketatanegaraan. Mendapat penghargaan "Distinguished Alumni Award" dari Southern Methodist University Dedman School of Law, Texas, USA. Setelah pensiun sebagai ketua Mahkamah Agung, dosen yang biasa bertutur sapa lembut ini terpilih sebagai ketua Dewan Pers. Periode 2010 - 2013.

ISBN 978-602-8721-09-7



DEWANPERS

Sekretariat Dewan Pers

Gedung Dewan Pers Lantai 7 - 8
Jl. Kebon Sirih No. 32-34, Jakarta Pusat 10110
Telp. 021-3521488, 3504877, 3504874; Faks. 021-3452030
Email: dewanpers@cbn.net.id
Website: www.dewanpers.org

Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL

**Menjaga Kemerdekaan Pers
di Pusaran Hukum**

Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL

Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum



DEWANPERS

Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum

Diterbitkan oleh Dewan Pers

Cetakan Pertama November 2010

Cetakan Kedua Oktober 2011

Hak Cipta pada © Dewan Pers

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Menjaga Kemerdekaan Pers di Pusaran Hukum

Penyunting: **Wina Armada Sukardi**

- Cet. I. November–Jakarta: Dewan Pers; 2010

- Cet. II. Oktober–Jakarta: Dewan Pers; 2011

ix + 216 halaman, 16 cm x 24 cm

ISBN: 978-602-8721-09-7

Dewan Pers

Gedung Dewan Pers Lantai 7-8

Jl. Kebon Sirih No. 32-34, Jakarta Pusat

Telp. 021-3521488, 3504874-75, 77

Faks. 021-3452030

E-mail : dewanpers@cbn.net.id

Website: www.dewanpers.org

Daftar Isi

Kata Pengantar vii

Bagian I

1. Memelihara kemerdekaan Pers Memperjuangkan
Kehormatan 3
2. Mencari Efektifitas Sosialisasi Kode Etik Jurnalistik 9
3. Makna Pendidikan dan Pelatihan Wartawan..... 19
4. Catatan Menuju Pers yang Bertanggung Jawab dan Sehat..... 31
5. Pers Sehat dan Profesional..... 45
6. Meninggikan Kompetensi Wartawan dan
Kode Etik Jurnalistik..... 59
7. Mekanisme Penyelesaian antara Pers dengan Publik..... 77
8. Kemerdekaan Pers dan Demokrasi antara Nikmat
dan Malapetaka..... 93
9. Kriminalisasi Pers..... 101
10. Penyesuaian Komunikasi atau Korespondensi Pribadi..... 119
11. Peranan Pers (Media) Menghadapi Terorisme..... 141

Bagian II

| | |
|--|-----|
| 1. Pranata Pemakzulan..... | 157 |
| 2. Konstitusi Negara dan Hakim..... | 179 |
| 3. Menghapus Korupsi di Indonesia (Apa Mungkin)..... | 197 |

Kata Pengantar

Kemerdekaan pers bukan saja sebagai nikmat atau rahmat, tetapi dapat menjadi malapetaka kalau tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, tidak dipergunakan secara bertanggung jawab dan disiplin.

Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL

Sebagai ketua Dewan Pers, hampir setiap kali menjadi pembicara di berbagai forum, Bagir Manan, dengan tekun membuat makalah baru. Walaupun sebenarnya dia faham dapat saja mengulang-ulang pemikiran yang sama dalam forum yang berbeda, tetapi Bagir Manan di usianya yang sudah tidak mudah lagi tetap cenderung memilih menyajikan lebih banyak pemikiran dan makalah. Pengetahuan hukumnya yang luas dan pengalaman praktek hukum yang panjang, membuat guru besar Universitas Padjajaran ini memiliki banyak pemikiran penting tentang hukum, termasuk dalam kaitannya dengan pers dan demokrasi. Tidak heran, hasilnya belum setahun menjadi Ketua Dewan Pers, Bagir Manan telah memiliki banyak makalah tentang pers, hukum dan demokrasi. Makalah-makalah itulah yang kemudian kami himpun dan dijadikan bahan dasar buku ini.

Sistematika penyusunan buku mengikuti kronologi waktu penyampaian makalah itu. Hanya guna lebih memperoleh untaian yang lebih terpadu, buku ini dibagi menjadi dua bagian. Pada bagian pertama disajikan tulisan-tulisan yang berfokus kepada problematika pers. Sedangkan pada bagian kedua lebih berfokus kepada problematika hukum.

Dari makalah-makalah yang tersaji dapat terbaca, Bagir Manan bukan saja tertarik untuk terus menerus mengupas kaitan antara hukum,

pers dan demokrasi, tetapi juga sekaligus memperlihatkan keluasan pengetahuan dan pemahamannya tentang hal itu. Ada benang merah pemikiran yang konsisten dari dirinya, yakni hubungan antara pers, hukum dan demokrasi harus memberikan sinergi yang positif bagi kemanfaatan masyarakat dan bangsa. Disini dia menekankan, tanpa pers yang bebas, demokrasi dapat dipastikan sebagai demokrasi semu belaka karena didalamnya bersembunyi otoritarianisme atau kediktatoran. Tetapi sebaliknya, agar kemerdekaan pers terjamin, sebaliknya pers juga harus menjaga demokrasi.

Demokrasi adalah tempat persemaian, hidup dan perkembangan kebebasan pers. Demikian pula sebaliknya, tanpa pers yang bebas, demokrasi dapat dipastikan sebagai demokrasi semu belaka karena di dalamnya bersembunyi otoritarianisme atau kediktatoran. Karena demokrasi sebagai satu-satunya rumah tempat bersemayam kemerdekaan pers, maka pers sangat berkepentingan terhadap demokrasi. Kalau pers akan hidup sehat dan bebas, pers wajib memelihara dan mengembangkan terus demokrasi”, kata Bagir Manan dalam salah satu makalah yang dimuat dalam buku ini. Pers yang tidak menjaga demokrasi yang menopang pekerjaan pers akan melahirkan berbagai persoalan hukum dan kebebasan yang berbuntut merugikan masyarakat dan bangsa.

Bagir Manan tidak henti-hentinya mengingatkan kepada kita semua, pengertian negara hukum tidak sekedar ada hukum, tetapi negara hukum yang demokratis (*the rule of law based on democratic system*). Hukum yang dimaksud baik dalam arti substantif maupun prosedural. Walaupun ada hukum substantif yang menjamin kebebasan pers, tanpa diikuti dengan prosedur yang berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum dapat terjadi kesewenang-wenangan. Ditegaskannya, bahwa pers bukan pranata (*institution*) yang kebal terhadap hukum. Pers tidak berada di atas hukum (*above the law*). Siapapun dapat berkeberatan atau menggugat pers. Namun demikian, hendaknya penegakan hukum (*law enforcement*)

terhadap pers, bukan untuk membelenggu apalagi mematikan pers, tetapi sebagai cara memelihara dan membesarkan tanggung jawab dan disiplin pers. Dengan misi yang demikian betapa penting tata cara menegakkan hukum, termasuk terhadap pers.

Mengingat masih sangat langkanya buku-buku yang membahas mengenai hukum dalam relasinya dengan pers yang merdeka, serta isinya yang substansial, kehadiran buku ini memperkaya pengetahuan dan wawasan kita tentang bagaimana seharusnya kelangsungan hubungan antara pers, hukum dan demokrasi yang tepat. Kombinasi antara pengalaman Bagir Manan sebagai Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Dewan Pers serta guru besar hukum administrasi negara, tidak diragukan lagi membuat buku ini layak dibaca bukan saja oleh kalangan pers, tetapi juga oleh insan hukum dan mereka yang bergelut dalam penegakan demokrasi. Disinilah buku ini dapat menjadi referensi yang kredibel.

Selamat menikmati!

Terima kasih !

Jakarta, Oktober 2010

Penerbit

Bagian I



Jalan yang terbaik bagi pers agar tidak masuk jeratan hukum adalah dengan cara-cara mematuhi hukum.

Memelihara Kemerdekaan Pers Memperjuangkan Kehormatan*

Sejak reformasi (*reform*) tahun 1998, dengan berbagai regulasi baru dan kebijakan pemerintah tidak mencampuri pers, kami menikmati berbagai bentuk kemerdekaan pers.

Dalam suasana baru pers Indonesia, yaitu dari serba terbelenggu menjadi bebas, dari pers yang sekedar bertahan hidup, menjadi pers yang memberi hidup dalam segala aspek kehidupan, dari pers yang senantiasa khawatir ditutup atau dibredel, menjadi pers yang menentukan dirinya sendiri, semestinya sesuatu yang membawa kebahagiaan, bukan saja bagi pers, tetapi bagi masyarakat bahkan pemegang kekuasaan. Dalam kenyataan, untuk sebagian orang, pers yang bebas tidak begitu membahagiakan. Dalam berbagai forum diperdengarkan suara, bahwa kebebasan pers di Indonesia telah melebihi takaran, terlalu bebas (*too much freedom*), kebebasan berlebihan (*excessive*). Harus diakui ada hal yang tidak proporsional, ada hal yang menyimpang. Tetapi masa sebelas tahun (Sejak 1998); secara rasional terlalu pendek untuk menyatakan pers Indonesia seolah-olah tidak layak memiliki kemerdekaan, sehingga perlu diadakan kembali berbagai bentuk kendali, tidak cukup pers mengendalikan diri mereka sendiri. Kita mengetahui, jangankan

* Disampaikan pada Asia Regional Forum for Media Development, Jakarta, 15 April 2010.

sebelas tahun, bahkan pers yang sudah ratusan tahun menikmati kebebasan, acap kali terkena persoalan karena dianggap tidak tepat menggunakan kebebasannya. Namun kita berharap, berbagai anggapan kemerdekaan pers telah berlebihan, tidak mendorong untuk mengayunkan kembali pendulum ke arah membelenggu atau terlalu banyak kendali terhadap kebebasan pers. Pers yang tidak bebas, bukan hanya kerugian bagi pers, tetapi kerugian bagi publik, karena berbagai fungsi publik pers tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Tidak katah kerugian bagi pemegang kekuasaan. Karena akan kehilangan penghubung yang terpercaya antara publik dengan penguasa, kehilangan partner yang akan menjaga agar pemegang kekuasaan tetap berada dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya. Persoalannya: “Bagaimana memelihara (*maintain*) kebebasan pers agar tidak tergelincir kearah sebaliknya”? Menurut pendapat saya, ada beberapa hal yang wajib dilakukan pers untuk menjaga atau memelihara kebebasannya.

Pertama; mengembangkan dan memelihara demokrasi. Setiap demokrat tidak akan mempertanyakan hubungan antara pers dan demokrasi. Tidak akan kebebasan pers tanpa demokrasi. Demokrasi adalah tempat persemaian, hidup dan perkembangan kebebasan pers. Demikian pula sebaliknya, tanpa pers yang bebas demokrasi dapat dipastikan sebagai demokrasi semu belaka karena didalamnya bersembunyi otoritarianisme atau kediktaturan. Karena demokrasi sebagai satu-satunya rumah tempat bersemayam kebebasan pers maka pers sangat berkepentingan terhadap demokrasi. Kalau pers akan hidup sehat dan bebas, pers wajib memelihara dan

mengembangkan terus demokrasi.

Kedua, memelihara dan mengembangkan negara hukum. Pengertian negara hukum tidak sekedar ada hukum, tetapi negara hukum yang demokratis (*the rule of law based on democratic system*). Hukum yang dimaksud baik dalam arti substantif maupun prosedural. Walaupun ada hukum substantif yang menjamin kebebasan pers, tanpa diikuti dengan prosedur yang berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum dapat terjadi kesewenangan.

Pers bukan pranata (*institution*) yang kebal terhadap hukum. Pers tidak berada di atas hukum (*above the law*). Siapapun dapat berkeberatan atau menggugat pers. Namun demikian, hendaknya penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap pers, bukan untuk membelenggu apalagi mematikan pers, tetapi sebagai cara memelihara dan memebesarkan tanggung jawab dan disiplin pers. Dengan misi yang demikian betapa penting tata cara menegakkan hukum, termasuk terhadap pers.

Selain tindakan administratif seperti sensor atau pembatasan-pembatasan lain, yang paling dikhawatirkan pers Indonesia adalah kriminalisasi pers dan kriminalisasi jurnalis. Sebagaimana asas umum pemidanaan (*sentencing principles*), yaitu sebagai “*optimum remedium*” (*sentencing as the last resort*), semestinya penegakan hukum terhadap pers semestinya mendahulukan cara-cara lain seperti mediasi atau konsiliasi. Mengapa? Karena tindakan hukum terhadap pers, terutama pemidanaan (*sentencing*) akan berhadapan dengan ada atau tidak kemerdekaan pers. Tentu saja jalan yang terbaik bagi pers agar tidak masuk jeratan hukum adalah dengan cara-cara mematuhi hukum.

Ketiga, pers sendiri dan atas kemauan sendiri senantiasa memelihara tanggung jawab dan disiplin. Masalah ini berkaitan dengan kode etik pers (*press code of ethics*) sebagai aturan disiplin (*disciplinary rules*) dan aturan moral (*moral rules*). Selain bekerja atas dasar profesionalisme, pers harus menjalankan asas dan kaidah pers dengan tepat dan baik, termasuk prinsip-prinsip kemanusiaan (*humanity*), kepatutan.

Salah satu aspek wujud dari prinsip di atas adalah *self restraint*. Pers tidak hanya sekedar menyampaikan kebenaran berita, tetapi harus memperhatikan akibat yang dapat timbul dari berita. Apabila pers dapat menjalankan semua prinsip tersebut dengan baik, sangatlah sempit upaya untuk mereduksi kebebasan pers.

Keempat, saya perlu menegaskan sebagaimana kebebasan pada umumnya, kebebasan pers bukan sesuatu hadiah atau diberikan dengan cuma-cuma, melainkan hasil perjuangan dan hasil kerja keras. Itulah kehormatan. Tetapi pers akan menerima kehormatan yang lebih tinggi apabila sanggup memelihara kemerdekaan pers, baik dengan cara-cara terus berjuang maupun dengan cara-cara memelihara integritas pers sebagai pelayan publik yang terpercaya. Selain harus selalu diperjuangkan, kemerdekaan pers dipelihara cara pemakaiannya. Suatu yang berlebihan atau terlalu dinikmati tanpa tanggungjawab, dapat pula menjadi penyebab kehilangan kemerdekaan pers. ***

Jakarta, 15 April 2010

Bagian I



Pengetahuan dan ketrampilan yang tinggi dapat tidak berguna atau disalahgunakan tanpa disertai *attitude* dan *character* atau *professional* yang antara lain berisi tanggung jawab moral dan kemanusiaan.

Mencari Efektifitas Sosialisasi Kode Etik Jurnalistik*

1. Pengantar kata

Hingga saat ini sudah lebih dari tiga tahun perjalanan sosialisasi kode etik jurnalistik. Di tengah-tengah berbagai keberhasilan, masih dihadapi berbagai tantangan.

Pertama, walaupun berbagai buku yang memuat kode etik jurnalistik, telah disebarakan secara luas, begitu pula berbagai pertemuan di Jakarta dan daerah-daerah, ternyata masih terlalu banyak wartawan yang belum pernah membaca apalagi memahami kode etik jurnalistik.

Kedua, berbagai laporan baik dari kalangan pers maupun masyarakat ternyata masih begitu banyak praktek wartawan abal-abal atau wartawan bodrex yang tidak melaksanakan tugas jurnalistik, tetapi meminta-minta uang sambil melakukan berbagai tekanan psikologis terhadap sumber berita.

Ketiga, terkesan keikutsertaan perusahaan pers, baik SPS maupun kegiatan individual perusahaan pers, belum signifikan untuk mendorong wartawan memahami dan melaksanakan kode etik jurnalistik, seperti terbukti begitu banyak wartawan yang belum membaca kode etik jurnalistik.

Keempat, makin banyak pengaduan ke-Dewan Pers

* Disampaikan pada lokakarya yang diselenggarakan LPDS dan Dewan Pers, di Bali, 21 April 2010.

mengenai pelanggaran pers (baik dalam lingkup kode etik jurnalistik maupun UU Pers). Kenyataan ini, tidak boleh semata-mata dipandang sebagai peningkatan kesadaran masyarakat, tetapi harus pula dikaji dari perspektif peningkatan pelanggaran pers.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan sosialisasi kode etik jurnalistik

Perlu dicamkan, pemangku utama kepentingan memahami, menghayati, menegakkan, dan mengamalkan kode etik jurnalistik adalah wartawan. Tetapi, paling tidak selama saya berada dalam lingkungan Dewan Pers sedikit sekali wartawan yang ikut ambil bagian atau turut dalam kegiatan sosialisasi kode etik jurnalistik. Mengapa? Ada beberapa kemungkinan.

- (1) Para wartawan sudah mengetahui dan melaksanakan kode etik jurnalistik, sehingga tidak perlu lagi mengikuti sosialisasi (*nothing new*). Kalaupun tidak atau belum mengetahui, secara instinktif atau karena cara-cara lain mereka sudah menjalankan asas-asas dan aturan kode etik jurnalistik.
- (2) Sistem atau metode sosialisasi tidak mendorong untuk turut serta. Dari beberapa kali menghadiri sosialisasi saya memperoleh kesan, tidak ada wartawan peserta yang mau berdiskusi secara intens mengenai seluk beluk dan implikasi kode etik jurnalistik. Bahkan disuatu tempat, beberapa wartawan yang hadir menuntut (meminta) uang peliputan. Para wartawan, termasuk para peserta tidak menyadari pentingnya kode etik jurnalistik dalam menjalankan tugas jurnalistik. Kode etik bukan saja bermakna untuk menyempurnakan pelaksanaan

tugas jurnalistik. Tidak kalah penting sebagai instrumen perlindungan bagi wartawan yang menjalankan tugas jurnalistik.

- (3) Dewan Pers mengikutsertakan organisasi wartawan dan redaksi media dalam penyelenggaraan sosialisasi kode etik jurnalistik. Saya pernah menghadiri pertemuan PWI Cabang Jawa Barat. Pesertanya cukup banyak (mereka tentu wartawan). Selain karena kewajiban organisasi, mungkin Pangandaran (tempat penyelenggaraan) cukup menarik untuk didatangi
- (4) Dewan Pers perlu lebih intensif melaksanakan program wartawan untuk wartawan atau redaksi untuk wartawan. Misalnya, wartawan atau redaktur yang menjadi pembicara utama, atau semacam perkemahan wartawan.
- (5) Para wartawan belum merasakan manfaat memahami dan mendalami kode etik jurnalistik.
- (6) Tidak ada sistem yang mewajibkan wartawan ikut serta dalam sosialisasi kode etik jurnalistik.

3. Kelompok sasaran di luar wartawan.

Dewan Pers telah mengikutsertakan kelompok bukan wartawan, tetapi memiliki hubungan *intens* dengan wartawan atau pekerjaan jurnalistik - antara lain - Humas instansi pemerintah. Bagi kelompok sasaran ini, tidak dimaksudkan agar mereka menjalankan kode etik jurnalistik, **tetapi sangat diharapkan menjadi penunjang menegakkan kode etik jurnalistik ketika menghadapi para wartawan.** Selain melayani dengan baik sesuai dengan kode etik jurnalistik (dan UU Pers), tidak

kalah penting untuk tidak melayani wartawan yang melakukan manipulasi dalam menjalankan tugas jurnalistik, bahkan sangat diharapkan, instansi pemerintah melaporkan kepada redaksi, organisasi wartawan, dan Dewan Pers, kalau ada wartawan yang tidak menjalankan tugas-tugas jurnalistik yang tidak terpuji.

Memperhatikan kelompok sasaran di luar wartawan, semestinya pengetahuan mengenai kode etik jurnalistik, diketahui juga oleh badan atau lembaga non pemerintah, seperti badan-badan usaha. Dengan pengetahuan itu, diharapkan membantu menegakkan kode etik jurnalistik ketika menghadapi wartawan. Menyediakan amplop untuk para wartawan merupakan suatu pelanggaran kode etik. Kalau dilakukan sebagai suatu bentuk suap, akan termasuk perbuatan pidana.

Selain kelompok sasaran di atas, tidak kalah penting masyarakat memperoleh juga informasi (tidak perlu paham atau berpengetahuan) mengenai tujuan, dan fungsi kode etik jurnalistik, seperti informasi mengenai tata cara yang harus ditempuh kalau merasa dirugikan oleh suatu aktivitas jurnalistik dan tindakan lain yang akan mendorong ketaatan wartawan terhadap kode etik jurnalistik.

4. Pemahaman kode etik jurnalistik

Paling tidak, ada empat metode meningkatkan kode etik jurnalistik.

(1) Pelatihan Jurnalistik

Pelatihan dimaksudkan berpraktek, baik dengan memeriksa berbagai berita atau berbagai bentuk simulasi. Untuk itu perlu

disiapkan bahan-bahan pelatihan, dan penyelenggaraannya (*training materials*) dipimpin instruktur yang berpengalaman dan memahami seluk beluk kode etik jurnalistik. Termasuk menyajikan berita-berita hipotetik, baik yang sesuai maupun tidak sesuai kode etik jurnalistik sebagai bahan pelatihan. Dengan cara-cara itu wartawan peserta akan, terlibat secara aktif dalam diskusi dan akan memiliki pengalaman praktis, misalnya mengenai berita yang berimbang, berita yang menghakimi, berita yang tidak akurat, dan lain sebagainya.

(2) Pendidikan Jurnalistik

Pendidikan jurnalistik dalam rubrik ini tidak dimaksudkan sebagai suatu bentuk pendidikan formal keilmuan di bidang jurnalistik, tetapi pendidikan profesionalitas. Tentu saja, sesuai dengan makna profesional yaitu bekerja atas dasar keahlian dan ketrampilan (*knowledge and skill*), dalam pendidikan jurnalistik harus berisi dasar-dasar pengetahuan jurnalistik, atau sebut saja sebagai ilmu jurnalistik terapan (*applied scientific journalism*).

Pendidikan kode etik jurnalistik merupakan bagian integral dari pendidikan jurnalistik, yang diwujudkan dalam bentuk.

Pertama, dalam setiap bahan pendidikan (*course contents*) diupayakan agar memuat aspek-aspek kode etik jurnalistik. Dengan demikian pada setiap mata ajaran sekaligus mengandung nilai-nilai moral, tanggung jawab, dan disiplin serta unsur-unsur lain sebagai cermin prinsip dan petunjuk kode etik jurnalistik. Cara ini dapat disebut sebagai sistem pendidikan terpadu antara pengetahuan jurnalistik dan pemahaman kode etik jurnalistik (*integrated educational journalism*).

Kedua, sebagai mata ajaran tersendiri. Namun agar lebih bermakna, perlu disertai berbagai ilustrasi baik yang semata-mata pelanggaran disiplin, atau yang menimbulkan kewajiban jurnalistik (misalnya memuat hak jawab, atau hak koreksi), maupun yang mempunyai implikasi hukum (seperti pencemaran nama baik, fitnah, dll). Untuk yang terakhir (implikasi hukum), diambil dari berbagai putusan hakim.

(3) Pembinaan Jurnalistik

Pembinaan lebih ditujukan pada membangun *attitude* dan *character* profesionalisme jurnalistik (*attitude and character professional journalism*). Pengetahuan dan ketrampilan yang tinggi dapat tidak berguna atau disalahgunakan tanpa disertai *attitude* dan *character* atau *professional* yang antara lain berisi tanggung jawab moral dan kemanusiaan, penegak kebenaran dan keadilan, obyektif dan senantiasa berorientasi pada kebaikan baik untuk individu maupun masyarakat. Dengan *attitude* dan *character professional*, menghindarkan misalnya penilaian atas baik buruk suatu berita bukan dari siapa yang menjadi sumber berita tetapi apa yang dikatakan sumber berita. Kebenaran dan keadilan berita, semestinya tidak diukur dari yang mengatakan tetapi apa yang dikatakan sumber berita.

Kebenaran dan keadilan berita, semestinya tidak diukur dari yang mengatakan tetapi apa yang dikatakan. Menentukan berita atas dasar sumber yang memberitakan, acap kali menjadi praktek pelintiran berita, penyimpangan berita, sinisme berita dengan maksud mengecilkan atau merendahkan sumber berita.

(4) **Penindakan Jurnalistik**

Penindakan dalam rubrik ini, termasuk sistem kontrol jurnalistik baik kontrol *preventif* maupun *represif*. Sudah waktunya keluarga pers (*press family*) seperti Dewan Pers organisasi wartawan, perusahaan pers, dan lain-lain keluarga pers, dengan sungguh-sungguh melaksanakan langkah penindakan terhadap pelanggaran kode etik jurnalistik sebagai salah satu wujud tanggung jawab pers. Penindakan bukan saja penting untuk menjaga kewibawaan pers, tetapi sebagai wujud tanggung jawab sosial pers. Untuk itu diperlukan aturan (*rules*) bersama mengenai bentuk-bentuk tindakan tata cara melakukan tindakan terhadap pelanggaran kode etik pers. Perlindungan dan pembelaan semata-mata atas nama melaksanakan tugas jurnalistik, sama sekali tidak boleh diartikan sebagai membiarkan pelanggaran atas nama kemerdekaan pers.

Demikian pula pelanggaran di luar tugas-tugas jurnalistik (seperti memeras), harus juga menjadi tanggung jawab setiap keluarga pers. Tidak boleh ada sikap, tidak mencampuri dengan alasan peristiwa atau perbuatan di luar tugas jurnalistik. Harus ada sikap dan penindakan yang tegas, misalnya terhadap yang disebut “wartawan abal-abal” atau “wartawan bodrex”. Mereka adalah perusak pers, karena itu keluarga pers berkewajiban mengambil tindakan yang lebih nyata dan bertanggung jawab.

Penindakan-penindakan sangat diperlukan, bukan saja sebagai upaya mewujudkan pers yang sehat bersih dari berbagai parasit, Demikian pula membebaskan

pers dari berbagai persangkaan seperti telah kebablasan, menjadi semata-mata penari atas gendang orang lain, tetapi menghindari berlunak-lunak terhadap pelanggaran jurnalistik atau non jurnalistik, akan mempertaruhkan kemerdekaan pers.

5. Penutup

Evaluasi pelaksanaan program atau kegiatan sosialisasi kode etik jurnalistik sangat diperlukan untuk menjamin pencapaian tujuan (secara efektif dan efisien) yaitu menjadikan setiap wartawan bukan hanya pernah mendengar atau mengetahui kode etik jurnalistik tetapi menjadikan kode etik jurnalistik sebagai mahkota yang dijunjung tinggi dalam setiap kegiatan jurnalistik. ***

Jakarta, 21 April 2010

Bagian I



Peran yang besar, memikulkan pula beban yang besar di atas pundak pelaku pers. Beban yang besar tersebut hanya dapat diemban dengan baik kalau pers (terutama wartawan) memiliki kompetensi yang tinggi.

Makna Pendidikan dan Pelatihan Wartawan*

1. Pendahuluan

Tujuan pendidikan dan pelatihan dapat dibedakan antara tujuan individual dan tujuan sosial. Secara individual, pendidikan dan pelatihan bertujuan mengubah tingkah laku yang meliputi aspek-aspek pengetahuan, ketrampilan, dan karakter. Dari sudut pengetahuan dan ketrampilan, pendidikan dan pelatihan menjadikan seseorang yang tidak tahu dan tidak trampil menjadi tahu dan trampil, dari yang sudah tahu dan trampil menjadi lebih tahu dan lebih trampil. Dari sudut karakter, pendidikan dan pelatihan berkaitan dengan pembentukan sikap atau attitude yaitu membentuk manusia yang bertanggung jawab, berdisiplin, pekerja keras, berpandangan luas, tolerans, terbuka, dan berpikir ke depan. Hasil-hasil pendidikan dan pelatihan karakter semacam itu, akan menumbuhkan sikap kearifan, kemanusiaan dan integritas.

Bagaimana dengan dimensi sosial? Secara sosial, pendidikan dan pelatihan bertujuan membentuk manusia yang peduli terhadap lingkungan sosial, sanggup memikul dan menjalankan tanggung

* Sambutan pada pembukaan Sekolah Jurnalistik Indonesia (SJI) di Palembang 5 mei 2010

jawab sosial di segala bidang kehidupan untuk mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat, yang tidak lain dari keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

2. Pendidikan dan Pelatihan Pers.

Untuk dunia pers Indonesia, kesadaran mengenai betapa penting pendidikan dan pelatihan pers, bukanlah sesuatu yang baru. Pendidikan dan pelatihan pers telah dijalankan sejak masa awal kemerdekaan, seperti yang dipimpin dan dijalankan almarhum Mr. Sumanang yang menjadi rintisan awal menuju berbagai pendidikan tinggi jurnalistik di tanah air. Bahkan di masa Hindia Belanda, Adinegoro, salah seorang perintis pers tanah air, dengan sengaja ke luar negeri (Jerman) untuk belajar seluk beluk pers.

Selain untuk menjamin kelancaran pekerjaan pers, pendidikan dan pelatihan pers (di luar pendidikan formal keilmuan), kebutuhan dan keharusan menyelenggarakan dan menggeluti pendidikan dan pelatihan pers, didorong pula oleh:

Pertama, Kemajuan ilmu jurnalistik (*scientific journalism*). Pekerjaan pers atau aktivitas jurnalistik, tidak lagi semata-mata ketrampilan tetapi sebagai aktivitas yang dijalankan menurut asas-asas dan kaidah-kaidah keilmuan jurnalistik atau ilmu media pada umumnya. Ilmu jurnalistik, seperti cabang atau disiplin ilmu yang lain, senantiasa berkembang atau tumbuh makin cepat dan makin cepat.

Kedua, kemajuan ilmu dan teknologi. Di atas (pertama), telah dicatat mengenai perkembangan jurnalistik sebagai ilmu.

Perkembangan aktivitas jurnalistik tidak hanya dipengaruhi ilmu jurnalistik, tetapi oleh ilmu dan teknologi pada umumnya. Pada saat ini, kalau para pelaku pers tidak trampil menggunakan berbagai teknologi, tidak mungkin menjalankan tugas dengan baik, efisien, efektif, dan produktif.

Ketiga, perkembangan peran pers. Bukan saja kemerdekaan pers yang menjadi ukuran kehadiran pers, tetapi juga perkembangan peran pers. Pers tidak lagi hanya menjalankan fungsi mengemban tugas menjamin kebebasan berkomunikasi, pers tidak hanya sekedar menyalurkan pendapat umum. Pers juga menuntun, membentuk dan mengarahkan pendapat umum.

Dari sudut politik, pers adalah salah satu infrastruktur politik (di samping partai, golongan kepentingan atau penekan, tokoh-tokoh politik). Bahkan dikatakan, pers merupakan pilar keempat penyelenggara organisasi negara (di samping legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Mungkin yang disebut terakhir berlebihan, karena tidak ada suatu fungsi kenegaraan spesifik yang menjadi dasar wewenang atau kekuasaan pers. Tetapi hal-hal tersebut menunjukkan perkembangan dan besarnya peran pers dalam peri kehidupan berbangsa dan bernegara. Kenyataan, pers sebagai unsur politik, didapati pada setiap sistem politik (demokrasi, otoriter, dan lain-lain).

Dalam sistem demokrasi, salah satu fungsi politik pers yaitu menjadi sarana kontrol dan penjaga keseimbangan kegiatan politik baik dalam lingkungan supra struktur maupun infra struktur. Hari-hari ini kita menyaksikan, beberapa media, melalui pemberitaan, komentar, dan lain-lain, baik secara terbuka maupun secara halus, turut serta atau aktif dalam berbagai peristiwa politik dan pemerintahan di tanah air kita. Namun, saya ingin mengingatkan

hendaknya pers tetap menjaga kedudukan sebagai semata-mata sebagai sarana kontrol dan penyeimbang, bukan sebagai partisan politik. Kalaupun sebagai partisan politik, hendaknya terbuka sehingga unsur keterbukaan sebagai bagian dari kemerdekaan pers dapat dipahami publik.

Peran yang besar, memikulkan pula beban yang besar di atas pundak pelaku pers. Beban yang besar tersebut hanya dapat diemban dengan baik kalau pers (terutama wartawan) memiliki kompetensi yang tinggi, di samping pengorganisasian dan berbagai komponen lain yang baik. Tanpa mengurangi kemungkinan kompetensi diperoleh melalui pengalaman (*experience is the best teacher*), tetapi pendidikan dan pelatihan yang dilaksanakan secara sistematis dan metodologis, lebih membuka peluang penguasaan kompetensi yang sistematis dan metodologi pula, yang tidak mungkin atau sedikit peluang jika kompetensi semata-mata atas dasar pengalaman.

Selain itu, kompetensi yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan akan lebih efisien dibandingkan dengan kompetensi atas dasar pengalaman belaka. Tantangan-tantangan yang silih berganti dihadapi pers sangat memerlukan sistem pendidikan dan pelatihan yang teratur dan terarah agar dapat menjalankan peran dengan baik.

Keempat, tuntutan *competitiveness*. Persaingan merupakan salah satu tantangan dunia pers. Masa keterbukaan dan kebebasan, menyebabkan persaingan antar penyelenggara pers makin kuat. Mungkin untuk sementara, dengan cara-cara pat gulipat, mengeksploitasi kecenderungan publik, atau melakukan cara-cara persaingan yang tidak jujur (*unfair competition*), pers-pers tertentu akan memperoleh keunggulan. Tetapi semua itu bersifat sementara.

Permainan pat gulipat yang menghalalkan segala cara yang melanggar asas-asas dan etika (kode etik jurnalistik) bahkan melanggar hukum tidak mungkin terus menerus dilakukan. Baik secara sosial maupun ekonomi akan dibutuhkan biaya tinggi untuk membayar cara-cara seperti itu. Pers yang demikian itu pasti runtuh baik karena kehilangan *public trust*, maupun karena pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan.

Demikian pula eksploitasi terhadap kecenderungan publik dengan membangkitkan berbagai sentimen publik secara berlebihan. Memang untuk sementara, publik akan terpesona oleh pers yang bersangkutan karena dianggap menyuarakan hati nurani mereka. Tetapi karena hal itu dilakukan sebagai sebuah eksploitasi, apalagi terselip berbagai manipulasi atau kebohongan terhadap publik, semata mata demi keuntungan pers yang bersangkutan, suatu ketika akan sirna.

Abraham Lincoln (Presiden AS) pernah membuat ungkapan, Anda dapat berbohong (dan mungkin berhasil Bagir Manan) di suatu masa dan tempat tertentu, tetapi anda tidak mungkin berbohong untuk selama-lamanya disemua tempat". Begitu pula perbuatan melakukan persaingan tidak sehat (*unfair competition*). Selain melanggar hukum, persaingan tidak sehat adalah perbuatan amoral, karena bukan saja pesaing (*competitors*) yang dirugikan, tetapi publik atau konsumen pada umumnya.

Memenangkan persaingan, atau tetap hidup atau survive dalam suasana persaingan, hanya dapat langgeng dan bermanfaat kalau dilakukan secara sehat juga. Selain efisiensi, persaingan antar pers hanya akan bermanfaat kalau persaingan dapat menyuguhkan berita yang terbaik menurut dasar-dasar etika jurnalistik dan hukum-hukum pers, yang dijalankan oleh tenaga-tenaga yang kompeten

(memiliki kompetensi) dan dipercaya.

Berdasarkan hal-hal tersebut, penyelenggara atau perusahaan pers sangat berkepentingan terhadap tenaga-tenaga yang kompeten dan dapat dipercaya, sebagai cara untuk memperoleh manfaat dari setiap persaingan. Sudah semestinya, setiap penyelenggara atau perusahaan pers, akan berusaha keras menyiapkan dan menerima tenaga yang kompeten dan dapat dipercaya, bukan sebaliknya dengan sengaja memelihara tenaga-tenaga abal-abal yang akan merugikan baik pers yang bersangkutan maupun publik pada umumnya.

Kelima, membangun profesionalisme. Pekerjaan pers adalah pekerjaan yang bersifat profesional yaitu pekerjaan yang dilaksanakan atas dasar kompetensi yang meliputi keahlian dan ketrampilan yang tinggi dalam hal ini keahlian dan ketrampilan mengenai seluk beluk pers. Hanya mereka yang memiliki keahlian, yang berwenang (*bevoegd*) bekerja di bidang profesi seperti wartawan.

Selain keahlian dan ketrampilan yang tinggi, pekerjaan profesi yang melayani publik harus selalu berlaku jujur untuk menjamin kepercayaan publik. Hal-hal ini dapat tumbuh dengan baik melalui pendidikan dan pelatihan yang teratur.

Keenam, sebagai cara membersihkan masyarakat kewartawanan dari wartawan yang tidak kompeten dan atau yang beritikad buruk. Dikalangan pers dikenal sebutan wartawan abal-abal atau wartawan bodrex. Ditempat lain disebut wartawan kembang, wartawan cnn, wartawan WTS (wartawan tanpa surat kabar). Bahkan ada yang mengusulkan (kepada Ketua Dewan Pers), sebutan wartawan ostronot. Berbagai macam sebutan yang melukiskan perbuatan tidak terpuji yang mereka lakukan terhadap sumber atau obyek berita. Keluhan terhadap

perbuatan tidak terpuji ini, datang balik dari kalangan pers (organisasi pers) maupun masyarakat, dan makin menjadi jadi.

Dalam beberapa sambutan dan keterangan saya telah menegaskan agar dilakukan tindakan yang lebih tegas terhadap mereka, baik oleh kalangan pers sendiri maupun bekerja sama dengan penegak hukum. Semua anggota Dewan Pers sepakat atas penindakan yang lebih tegas ini. Perbuatan tercela wartawan abal-abal (dan lain-lain nama dengan maksud serupa), bukan saja merusak citra pers, tetapi dapat meniadakan kepercayaan publik dan mempertaruhkan kemerdekaan pers.

3. Isi Pendidikan dan Pelatihan.

Tujuan pendidikan dan pelatihan (apapun), hanya akan tercapai kalau didukung oleh tenaga-tenaga pendidik dan pelatih yang kompeten, pengorganisasian yang baik, fasilitas yang memadai, peserta didik yang berkeinginan untuk maju, dan isi pendidikan (*curriculum contents*) yang tepat.

Catatan mengenai isi kependidikan sekedar mengingatkan hubungan substantif antara tujuan dan isi pendidikan dan pelatihan. Apakah tujuan pendidikan akan tercapai, terutama ditentukan oleh ada atau tidak ada hubungan substantif antara tujuan dan isi kependidikan. Tentu saja kehadiran pendidikan dan pelatihan yang kompeten sangat penting karena melalui mereka isi pendidikan dan pelatihan akan diberikan makna, semangat yang akan menghidupkan isi pendidikan tersebut. Guru yang baik adalah separoh dari tujuan pendidikan.

Saya akan menyampaikan beberapa isi pendidikan dan

pelatihan yang seyogyanya menjadi isi utama pendidikan dan pelatihan Sekolah Jurnalistik Indonesia yang kita selenggarakan ini.

Pertama, Kode Etik Jurnalistik saya sengaja menempatkan pendidikan dan pelatihan kode etik pada urutan pertama. Pada beberapa kesempatan saya mengatakan, kode etik jurnalistik merupakan mahkota pekerjaan jurnalistik. Pendidikan dan pelatihan kode etik, bukan saja mengenali rambu-rambu etik atau sistem nilai pekerjaan jurnalistik. Lebih dari itu, pendidikan dan pelatihan kode etik, merupakan pendidikan sikap (*attitude*) dan karakter (*character*), yaitu *attitude* dan *character* mencintai kemerdekaan atau kebebasan, menghargai dan menghormati nilai-nilai kemanusiaan, terlatih berpikir dan bekerja atas dasar obyektivitas, berkembang, dari sikap-sikap membenci dan menghakimi, berhati-hati.

Ukuran pemberitaan adalah bersifat dan untuk kepentingan publik bukan kepentingan wartawan atau perusahaan pers, dan berbagai nilai kearifan atau akal sehat, kepantasan serta berbagai nilai kemanusiaan lainnya, sebagai perlambang integritas. Hanya pelaku pers yang memiliki dan menjalankan nilai-nilai di atas, yang akan memelihara public *trust* terhadap pers.

Perlu diingat, kepercayaan publik merupakan induk semang yang akan senantiasa menentukan masa depan pers.

Kedua, kemerdekaan pers. Mengetahui dan memahami kemerdekaan pers sangat penting, baik uraian yang bersifat historis maupun normatif. Dan yang paling utama wajib diketahui oleh (calon) wartawan adalah alasan-alasan perlu kemerdekaan pers, isi kemerdekaan pers, batas-batas kemerdekaan pers, tanggung jawab dan disiplin dalam kemerdekaan pers. Hampir pada setiap menyinggung kemerdekaan pers saya selalu menyebut

tanggung jawab dan disiplin. Saya sebutkan pula kemerdekaan tanpa tanggung jawab dan disiplin akan menuju anarki.

Ketiga, keterampilan jurnalistik. Keterampilan jurnalistik meliputi hal-hal seperti kecakapan melakukan komunikasi (misalnya, kecakapan wawancara), kecakapan menemukan sumber yang dapat dipercaya dan bertanggung jawab, (termasuk kewajiban melindungi sumber), kecakapan menilai bahan berita yang dapat disajikan, belum dapat disajikan (perlu ditunda), kecakapan menilai hubungan antara bahan berita dengan sentimen yang hidup dalam masyarakat, kecakapan menemukan dukungan sumber (dokumen dan lain-lain), kecakapan menyusun berita, dan lain keterampilan yang menunjukkan kompetensi wartawan yang bersangkutan.

Keempat, pembahasan kasus-kasus pers, baik dari dalam maupun luar negeri. Pembahasan ini sangat penting untuk meluaskan horizon dan penerapan praktis persoalan-persoalan pers.

Kelima, latihan-latihan praktis menilai pemberitaan, baik dari bahan-bahan pemberitaan yang ada maupun bukan yang disusun secara hipotetik (*hypothetical*) dari berbagai aspek pers seperti yang berkaitan dengan kode etik, teknik pemberitaan dan lain sebagainya.

Keenam, Pembahasan hukum-hukum Pers dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pers. Para wartawan atau calon wartawan wajib mengetahui atau setidaknya memperoleh informasi mengenai hukum pers atau berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pers.

Perlu disadari oleh para peserta isi pendidikan dan pelatihan diatas hanyalah suatu pintu masuk kedunia pers. Tidak ada sistem

pendidikan dan pelatihan yang sempurna. Perjalananlah yang akan menyempurnakan bagi diri masing-masing. Selain harus terus menerus memperbanyak pengalaman, tidak kalah penting untuk terus belajar, terus menerus mencari baik dalam bentuk menambah (*discovery*) maupun menemukan yang baru (*invention*). Medan tempat belajar sangat luas.

Seluruh jagat raya dan isinya merupakan perpustakaan tempat belajar, belum lagi perpustakaan yang sudah disediakan para pendahulu atau pemikir-pemikir yang bertebaran dimana-mana. Sumber pembelajaran yang tidak kalah penting adalah para pendahulu. Ada kewajiban moral kita belajar dari para pendahulu terutama yang berkaitan dengan kompetensi, keteguhan hati dan pendirian, kecintaan terhadap profesi dan integritas mereka. Kita patut pula belajar, baik keberhasilan, kegagalan maupun kesalahan mereka. Belajar dari kesalahan bukan sekali-kali dimaksudkan untuk mengecilkan, merendahkan, mengejek, apalagi menghina seperti yang masih sering dijumpai sekarang, termasuk dari beberapa pers sendiri. Belajar dari kesalahan semata-mata dimaksudkan agar tidak terjerumus pada lobang kesalahan yang sama.

Marilah terus belajar *for our whole life* untuk menjadi lebih arif dan berkemanusiaan. ***

Palembang, 5 Mei 2010,

Bagian I



Aturan etik adalah aturan nilai atau aturan moral yang justeru menjadi sandaran kepatuhan pada hukum, bukan sebaliknya. Karena itu ada pendapat, hukum yang baik adalah hukum yang bersandar pada moral (*the moral first, and then law*)

Catatan Menuju Pers yang Bertanggung Jawab dan Sehat*

1. Pendahuluan.

Kita sering mendengar sebutan media disamping pers. Disini akan dipergunakan sebutan “pers” bukan “media”, meskipun sebutan media cukup dikenal dan populer (seperti sebutan media massa, media TV, media radio dan lain-lain). Secara keilmuan lazim juga dipergunakan sebutan media seperti “*media lan*”. Tetapi sebutan “pers” lebih resmi, seperti sebutan Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999), Dewan Pers, kemerdekaan (kebebasan) pers, dan lain-lain. Selain sebagai sebutan resmi, secara historis, pers merupakan cikal bakal perkembangan instrumen komunikasi massa atau informasi massa.

2. Pengertian Pers yang Bertanggung Jawab.

Bertanggung jawab dalam uraian ini diartikan sebagai kemampuan menerima atau memikul tanggung jawab yang timbul dari kesadaran dan kemauan sendiri, atau akibat yang semata-mata karena perbuatan sendiri. Dengan perkataan lain, bertanggung

* Disampaikan pada pelatihan pers di Bandar Lampung, 23 Mei 2010. Pokok pikiran ini (dengan perubahan-perubahan) pernah disampaikan pada pelantikan dan seminar Lembaga Pers Mahasiswa Islam (LAPMI) PB. HMI, di Jakarta, 15 Mei 2010 dengan tema, "Pendidikan Karakter Bangsa melalui Pengelolaan Media yang Bertanggung Jawab".

jawab adalah kemampuan menerima dan memikul hak dan kewajiban atas dasar kebebasan (*free will*), bukan yang timbul karena suatu tekanan, atau keterpaksaan, atau ketidakberdayaan. Inilah yang disebut tanggung jawab demokratik.

Pers yang bertanggung jawab adalah pers yang bebas atau merdeka menentukan diri sendiri hak dan kewajibannya tanpa suatu tekanan, keterpaksaan, atau ketidakberdayaan. Pers semacam itu hanya ada kalau ada kemerdekaan pers (*freedom of press*). Tanpa kemerdekaan, segala bentuk pertanggungjawaban pers akan bersifat semu sebagai manifestasi tekanan, keterpaksaan atau ketidakberdayaan. Kedudukan, peran, dan pertanggungjawaban pers yang tidak merdeka semata-mata ditentukan oleh kehendak pihak yang dominan dengan pilihan menjadi martir atau sebagai alat kekuasaan.

Pers merdeka memerlukan kebebasan, dan kebebasan memerlukan demokrasi. Tanpa demokrasi tidak pernah ada kemerdekaan atau kebebasan pers. Karena itu, siapapun yang menghendaki pers merdeka, haruslah menjadi atau pendukung demokrasi (*the real democracy*, bukan *cripto democracy*).

3. Menuju pers yang bertanggung jawab dan sehat.

Selain memerlukan kemerdekaan (kemerdekaan pers), pers yang bertanggungjawab haruslah pers yang sehat yaitu pers yang menjalankan tugas-tugas jurnalistik secara benar, tepat, teratur, dan tertib.

Pers yang sehat memerlukan berbagai persyaratan.

Pertama, pers harus dijalankan atau berjalan atas (berdasar) sejumlah tuntunan yang mesti diikuti yaitu:

(1) **Tuntunan Etik.**

Tugas atau pekerjaan jurnalistik atau kewartawanan adalah tugas atau pekerjaan profesi. Pedoman pertama dan utama setiap pekerjaan profesi adalah etika yang akan menuntun pelaksanaan tugas atau pekerjaan dengan baik sesuai dengan ciri-ciri profesi. Pada hampir setiap kesempatan, saya menyampaikan, aturan etik (kode etik) merupakan mahkota yang harus senantiasa dijunjung tinggi pekerjaan profesi (komunitas profesi), tidak terkecuali pekerja pers, khususnya wartawan. Tuntunan etik profesi bukan saja mengacu pada moral (layak dan tidak layak, patut atau tidak patut), melainkan mencakup pula tuntunan disiplin dan tanggung jawab. Karena itu ada yang menyebut kode etik sebagai aturan disiplin (*disciplinary rules*). Ada pula yang menyebut aturan etik sebagai aturan tingkah laku (*code of conduct*), karena menentukan tingkah laku yang semestinya (*ought to be done*) setiap anggota komunitas profesi.

Sebutan “semestinya”, memang bukan aturan hukum. Acap kali ada salah pengertian, seolah-olah karena bukan aturan hukum, efek berlakunya terbatas. Semestinya tidak demikian. Aturan etik adalah aturan nilai atau aturan moral yang justru menjadi sandaran kepatuhan pada hukum, bukan sebaliknya. Karena itu ada pendapat, hukum yang baik adalah hukum yang bersandar pada moral (*the moral first, and then law*).

Bagi wartawan atau pelaku pers, tuntutan etik meliputi hal-hal seperti menjaga obyektifitas, berimbang, tidak

berpihak, kejujuran (*fairness*), *cover both sides*, berita semata-mata berdasarkan fakta, menjauhi kebohongan, menjauhi fitnah, menjauhi berita yang bersifat menghukum (menghakimi), menjauhi cara investigasi atau pertanyaan yang menekan, senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, baik terhadap subyek berita maupun orang-orang yang berkaitan dengan subyek berita, kerahasiaan (perlindungan) sumber dan lain-lain.

(2) Tuntunan kesantunan atau sopan santun.

Ada perbedaan antara tuntunan etik dan tuntunan sopan santun. Tuntunan etik adalah tuntunan yang lebih bersifat ruhaniah dan pribadi (*personal*), sedangkan sopan santun adalah tuntunan tingkah laku sosial dan bersandar pada budaya lingkungan atau tempat tertentu. Setiap wartawan atau pelaku pers sangat perlu menjaga sopan santun dengan menghormati tata krama pada saat menjalankan tugas jurnalistik. Menjaga sopan santun, tidak hanya memudahkan pelaksanaan tugas jurnalistik, tetapi dapat menghindari konflik atau sikap permusuhan yang akan menghambat pelaksanaan tugas jurnalistik.

(3) Tuntunan hukum.

Wartawan atau pelaku pers, baik sebagai pelayan publik, maupun sebagai unsur kekuasaan sosial (*social power*), hanya akan hidup dan menikmati kemerdekaan (kebebasan), kalau ada (dalam) demokrasi dan negara hukum (*democracy under the rule of law, demokratische*

rechtsstaat). Demokrasi dan negara hukum tidak hanya subur di tangan penguasa yang demokratis dan menjalankan kekuasaan berdasarkan hukum (*legality, legaliteit*). Tidak kalah penting adalah masyarakat yang berwatak demokratis dan menjunjung tinggi hukum. Secara sosiologis, demokrasi dan negara hukum akan subur apabila ada kepatuhan sosial terhadap hukum (*law abiding society*). Pers sebagai pelayan publik dan unsur kekuasaan sosial hendaknya menjadi simbol kepatuhan terhadap hukum, dan menjadi pendorong ketaatan pada hukum.

Hukum pers adalah hukum hasil perjuangan dan milik pers yang harus dijaga dengan baik. Penjagaan tidak hanya terbatas pada mencegah pemakzulan terhadap hukum pers. Penjagaan yang terkuat adalah ketaatan komunitas pers terhadap hukum pers. Komunitas pers senantiasa menjaga kehormatan dengan menjunjung tinggi hukum, lebih-lebih hukum pers. Menghindari perkara jauh lebih baik dari pada berperkara. Berperkara harus dipandang sebagai satu keterpaksaan (*the necessary evil*) demi pelaksanaan tugas jurnalistik dengan baik. Tugas pers adalah mencari dan menemukan berita, bukan mencari dan menemukan perkara.

(4) Tuntutan integritas.

Integritas adalah sikap dan tingkah laku untuk berbuat dengan cara-cara terbaik dan terhormat untuk menghasilkan yang terbaik. Integritas adalah harkat kemulyaan (*dignity*) dan kehormatan (*honesty*) untuk

senantiasa mengusahakan dan mencapai yang terbaik. Integritas bertalian dengan *attitude* dan *character* yang mencakup nilai-nilai tanggung jawab, disiplin, kejujuran (*fairness*), dapat dipercaya atau amanah.

(5) Tuntunan cita-cita.

Wartawan atau pelaku pers harus memiliki dan bekerja atas dasar suatu cita-cita atau idealisme yang akan menjadi bintang pemandu kemajuan dan menjalankan tugas jurnalistik dengan baik sebagai pembawa informasi, pertukaran pikiran, dan berbagai tuntutan kemanusiaan atau sosial dalam satu masyarakat demokratik (sambutan dan ceramah pada pertemuan PWI Jawa Barat).

Kedua, kompetensi dan profesionalisme.

Pekerjaan atau tugas jurnalistik adalah pekerjaan profesi (suatu profesi). Setiap pekerjaan profesi menuntut kompetensi (otoritas) yang tinggi yang meliputi kompetensi pengetahuan (*knowledge*), kompetensi ketrampilan (*skill*), disamping tuntutan-tuntutan lain seperti kewajiban menjunjung tinggi etik, menjaga kepercayaan klien (*client oriented*), dan lain-lain.

Pelaku pers, terutama wartawan, dituntut memiliki kompetensi tinggi baik kompetensi pengetahuan, kompetensi ketrampilan, kompetensi etik dan lain-lain. Selain sebagai syarat profesional, kompetensi yang tinggi juga berjalan seiring dengan tuntutan masyarakat yang makin kompleks dan maju, akibat kemajuan ilmu dan teknologi, serta tuntutan yang menggelobal. Tanpa kompetensi yang tinggi dan sikap serta tindakan yang profesional, pekerja pers khususnya wartawan tidak akan dapat menghasilkan keluaran

(*output*) jurnalistik yang dihargai masyarakat. Tuntutan kompetensi dan professional juga makin didorong oleh persaingan antar usaha pers yang makin meningkat. Ada yang menyatakan, keluaran pers yang buruk akan ditinggalkan masyarakat. Masyarakat hanya akan memilih keluaran yang baik (*Milton*).

Baik berdasarkan sifat pekerjaan, perkembangan pers, dan menghadapi berbagai tuntutan serta perkembangan baru, haruslah secara terus menerus dilakukan upaya atau usaha meningkatkan kompetensi pers nasional kita. Usaha-usaha ini wajib dilakukan perusahaan pers, organisasi wartawan, organisasi perusahaan pers, lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan pers, dan Dewan Pers. Kegiatan meningkatkan kompetensi dapat dilakukan dengan aneka ragam bentuk, seperti pendidikan dan pelatihan, pertemuan-pertemuan ilmiah, lokakarya, diskusi dan lain sebagainya. Salah satu segmen yang sangat penting untuk meningkatkan kompetensi pers adalah kerja sama dengan lembaga pendidikan tinggi jurnalistik, dan mendorong berbagai kegiatan sosial pers, termasuk mendorong pengembangan pers kampus.

Ketiga, sistem pengelolaan.

Pengelolaan pers dapat dibedakan antara **pengelolaan perusahaan pers dan pengelolaan penerbitan pers**. Selain untuk mencapai efisiensi, efektifitas, dan produktifitas sebagaimana fungsi dari perangkat manajemen pada umumnya, pengelolaan (perusahaan dan penerbitan) pers yang baik merupakan sesuatu yang tidak terpisah dari upaya membangun dan memelihara kepercayaan publik (*public trust*).

Dari segi pengelolaan perusahaan pers, kita telah memiliki standar (minimal) perusahaan pers seperti bentuk usaha (badan

hukum), kecukupan modal (minimum Rp.50.000.000,-), ada pengurus yang bertanggungjawab, dan berbagai kewajiban perusahaan terhadap wartawan dan karyawan bukan wartawan, dan kewajiban terhadap masyarakat (*corporate social responsibility*). Sebagai sebuah perusahaan, tidak dapat dielakkan perusahaan pers, harus dikelola atas dasar prinsip-prinsip ekonomi, termasuk keuntungan ekonomi.

Pengelolaan penerbitan dimaksudkan penyelenggaraan kegiatan agar berita sebagai fungsi utama pers dapat sampai kepada publik, memenuhi segala syarat pemberitaan yang dipercaya karena telah sesuai dengan kriteria etik dan hukum, serta mencerminkan kompetensi yang tinggi.

Pada saat ini, salah satu polemik yang dihadapi yaitu kapitalisasi perusahaan dan penerbitan pers. Pemilik modal tidak terlepas dari motif mencari keuntungan (rugi laba) termasuk pemilikan atas pers. Kepemilikan pers oleh kaum modal dikhawatirkan akan berpengaruh pada kebebasan wartawan, kemerdekaan pers, dan pers sebagai sarana demokrasi. Kebijakan pemberitaan ditentukan oleh perhitungan rugi laba pemilik, bukan lagi untuk mewujudkan berita yang benar dan akurat. Pers tidak akan lagi sebagai instrumen sosial yang melayani kepentingan publik melainkan semata-mata kepentingan pemilik perusahaan.

Dipihak lain, ada pendapat yang menyatakan, keikutsertaan kaum modal dalam perusahaan (usaha) pers tidak mungkin dielakkan, antara lain untuk menghadapi persaingan yang ketat terutama dari media massa baru seperti internet dan lain-lain. Media-media tradisional (seperti surat kabar, radio) menghadapi ancaman kehilangan pembaca, pendengar, pemirsa dan Man (*Wayne Overbeck-Genelle Belmos, Major Principles of Media Law, 2010*).

Selain menyangkut kelangsungan kemerdekaan pers, kebebasan wartawan, menguatnya penguasaan pemilik modal dapat menimbulkan monopoli penyelenggaraan pers dan eksploitasi terhadap wartawan dan karyawan bukan wartawan. Keadaan suram ini dapat dipecahkan dengan beberapa cara.

(1) Mengintensifkan pelaksanaan berbagai peraturan yang akan berpengaruh pada kemerdekaan pers, kebebasan wartawan, dan merugikan kepentingan publik seperti pelaksanaan undang-undang anti monopoli, undang-undang pencegahan persaingan tidak sehat, undang-undang ketenagakerjaan, undang-undang pers dan lain-lain.

(2) Memperkuat organisasi wartawan atau organisasi karyawan pers. Organisasi yang kuat akan meningkatkan daya tawar (*bargaining position*) wartawan dan karyawan menghadapi pemilik perusahaan seperti kesepakatan upah, kesejahteraan, dan pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.

Organisasi wartawan yang terpecah-pecah, (sekarang ada \pm 40 organisasi), tidak mungkin efektif sebagai sarana menghadapi pemilik modal pada perusahaan pers. Baik dalam *jargon revolusioner* maupun demokratik, hanya ada satu kekuatan efektif pihak yang lemah menghadapi yang lebih kuat, yaitu memperkokoh persatuan dan solidaritas.

Hak atas kebebasan berbeda pendapat (*the right to dissent*) sebagai salah satu wujud kebebasan berpendapat (*freedom of opinion*) dan hak atas kebebasan berserikat (*freedom*

of union, the right to association) merupakan kemestian (*a must*) dalam setiap tatanan dan masyarakat demokratis. Tetapi hendaknya hak atas kebebasan untuk berbeda, hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan berserikat, jangan sampai memperlemah diri sendiri. Semestinya hak-hak tersebut dipergunakan untuk memperkuat diri, untuk menemukan kesepakatan yang lebih kokoh, bukan justru bercerai berai. Mengapa terjadi begitu banyak organisasi wartawan? Hal tersebut terjadi karena rasa tidak puas terhadap organisasi yang ada, dan karena salah menerapkan makna hak atas kebebasan untuk berbeda, hak atas kebebasan untuk berpendapat, atau hak atas kebebasan berserikat. Di atas segala itu, perpecahan terjadi karena ada disorientasi terhadap esensi kepentingan yang menjadi inti dan mesti diperjuangkan. Kalau semua bertolak dan memegang teguh kepentingan yang diperjuangkan semestinya tidak akan ada begitu banyak organisasi wartawan. Organisasi wartawan adalah organisasi kepentingan, tidak terutama sebagai organisasi atas ikatan ideologi atau tujuan politik tertentu. Sebagai organisasi kepentingan, semestinya banyak dan mudah menemukan dan mempertemukan dasar-dasar kebersamaan (*common platform*) dan persamaan kepentingan (*common interest*) yang akan menjadi tali pengikat bersama (*common binder*) yang menjauhkan perpecahan.

Keempat, sebagai penuntun masyarakat.

Pada rubrik-rubrik di atas, dan pada hampir semua kesempatan

telah dikemukakan atau diperdengarkan sebutan seperti: “pers adalah pranata atau lembaga sosial, pers milik publik, informasi publik” dan lain-lain. Ungkapan-ungkapan serupa juga disebut dalam Undang-Undang Pers (UU No. 40 Tahun 1999), seperti: “pers adalah lembaga sosial, pers adalah wahana komunikasi massa”. Semua ungkapan tersebut bermaksud menunjukkan tali ikatan antara pers dan masyarakat. Karena itu, adalah satu kemestian, setiap insan pers harus menanamkan keinsyafan sebagai pekerja masyarakat, bekerja untuk kepentingan masyarakat, bertanggungjawab kepada masyarakat. Masyarakat adalah tempat labuhan awal dan labuhan akhir insan pers. Sungguh tidak dapat dibayangkan kalau ada pers yang mencederai masyarakat melalui cara-cara penyesatan informasi, rekayasa informasi atau bentuk-bentuk lain sehingga masyarakat tidak mendapat informasi yang benar, apalagi dengan sengaja menyalahgunakan identitas sebagai insan pers menekan bahkan memeras masyarakat.

Selain memberikan informasi yang benar, pers yang bertanggungjawab dan sehat semestinya menjadi penuntun masyarakat. Dalam beberapa kesempatan, didorong oleh rasa tidak gembira dengan keadaan masyarakat, bangsa, dan negara yang kurang menentramkan atau menenangkan hati, saya memberikan catatan mengenai kewajiban pers untuk menuntun menuju suasana yang tentram dan lebih menyenangkan, menuju cita-cita bangsa yaitu mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Tidak semestinya pers sebagai pranata sosial menjadi bagian dari suasana yang tidak menenteramkan atau kemelut.

Pers harus berlaku sebagai penuntun yang membimbing, mengarahkan, dan mengajak memulihkan keinsyafan bahwa masyarakat memerlukan pengelola yang tenteram bukan pengelola yang selalu menjadi sumber atau yang memelihara suasana tidak tenteram. Pers yang sehat adalah pers yang menjadi penuntun kearah yang lebih baik dengan semboyan hari ini lebih baik dari hari kemarin, dan besok lebih baik dari hari ini. ***

Bagian I



Pengabdian atau patriotisme tidak berarti membenarkan (*justify*) gaji rendah, serba tidak cukup. Pengabdian dan patriotisme bukanlah pembenaran untuk membayar gaji yang tidak mencukupi untuk hidup secara wajar sesuai dengan kemanusiaan.

Pers Sehat dan Profesional

1. Pers Sehat

Saya pernah menulis (menyampaikan) persoalan pers sehat dan bertanggung jawab. Ada bermacam-macam kriteria yang saya catat. Sekarang saya coba membuat susunan kriteria dengan nuansa yang pada dasarnya sama dengan pengutaraan yang agak berbeda. Di lapangan ilmu, mungkin akan dipandang sebagai suatu bentuk inkonsistensi. Tetapi sebagai upaya menanamkan keinsyafan kaum pers menuju pers yang mulia dan dimulyakan, terhormat dan dihormati, sangatlah perlu memperkaya berbagai kemungkinan suatu pers sehat.

Pada kesempatan ini, saya akan mencatat sejumlah kriteria pers sehat :

(1) Memiliki kemauan dan kemampuan berkembang.

Kemauan untuk berkembang adalah tekad setiap warga pers hari ini lebih baik dari kemarin, dan besok lebih baik dari hari ini. Meskipun pada saat ini pers telah berkembang sebagai industri, tetapi garda atau garba yang dikedepankan hendaknya tetap mengupayakan peningkatan kualitas diri sebagai insan pers, bukan sekedar kemauan dan kecakapan sebagai pengelola industry untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya (*profit motives*).

Kemampuan berkembang menyangkut berbagai dasar. Selain kapasitas insan pers, juga harus ada obyektif (tujuan) yang

jelas, sistem pengelolaan yang baik.

(2) Kemandirian

Pers yang sehat adalah pers yang mandiri. Kemandirian tidak sama dengan tidak berpihak. Kemandirian (*zelfstanding haid*) adalah wujud dari independensi. Keberpihakan pers hanya atas dasar kebenaran dan keadilan, serta sebesar-besarnya manfaat berita untuk kepentingan publik. Kepentingan publik yang harus senantiasa diperhatikan pers, bukan saja dalam arti materil. Tidak kalah penting adalah nilai-nilai moral dan keyakinan yang dijunjung tinggi publik. Pers semestinya tidak boleh menjadi alat rezim yang berjarak dengan kepentingan publik. Tetapi juga, pers tidak boleh menggunakan kemandirian atau kebebasan yang bersifat partisan yang menyebarkan kebencian, permusuhan yang akan merugikan publik.

(3) Pers yang menjalankan fungsi dengan baik

Pers yang sehat adalah pers yang menjalankan tugas-tugas pers dengan benar dan tepat. Di kalangan pers telah lama diketahui berbagai asas yang harus dipegang teguh ketika menjalankan setiap tahap, atau tingkat tugas jurnalistik, seperti obyektif, berimbang, faktual, akurat, dan benar. Hal ini wajib ditaati dalam rangka mewujudkan asas *fairnees* dan *impartiality* dalam pemberitaan pers. Selain itu pers harus senantiasa memperhatikan dengan sungguh-sungguh asas kehati-hatian (*carefulness, zorgvuldigheid*) dan menjauhi perbuatan sewenang-wenang (*arbitrary, willekeur*). Prinsip kehati-hatian bukan saja untuk kepentingan subyek berita, seperti pelanggaran *privacy*, perbuatan tidak menyenangkan, pencemaran nama baik,

atau fitnah. Kehati-hatian juga sebagai cara melindungi diri (*selfprotection, selfdefence*). Suatu berita yang disiarkan dengan memperhatikan asas-asas di atas merupakan perlindungan dan sekaligus pertahanan, termasuk sebagai dasar pembelaan yang semestinya diterima di muka hakim.

(4) **Pers yang mission oriented**

Meskipun di Indonesia telah berkembang (dan diterima) pers sebagai industri (bisnis), tetapi hendaknya tidak melepaskan komitmen sebagai institusi sosial (*social institution*) yang melayani kepentingan publik. Kalau di dunia bisnis, ada pergeseran dari semata-mata *profit orientad* atau *economic oriented* berbagi dengan *corporate social responsibility*, tidak semestinya atas nama pers industri, pers meninggalkan watak natural sebagai pemikul tanggung jawab social, beralih sematamata berwajah *economic oriented*. Paling tidak harus tetap dijaga keseimbangan antara *social responsibility* dengan *economic responsibility*.

Komitmen tertinggi pers Indonesia, semestinya tidak pernah terlepas dari riwayat pers Indonesia itu sendiri. Di masa lalu pers Indonesia dengan penuh kehormatan dan keyakinan menamakan dan dinamakan sebagai **pers perjuangan**. Pada masa revolusi, pers perjuangan tidak pernah terpisah atau memisahkan dari perjuangan membela dan mempertahankan kemerdekaan. Setelah revolusi, tidak kalah penting perjuangan mengisi kemerdekaan mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, mencapai sebesar-besarnya kemakmuran, atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat dalam satu sistem penyelenggaraan negara yang demokratis dan berdasarkan hukum. Memperhatikan kenyataan-

kenyataan yang ada, selain sebagai pembawa berita, pers hendaknya menjadi penuntun yang akan membentuk dan mempengaruhi jalan menuju cita-cita bangsa.

(5) Pers yang memiliki tanggung jawab dan disiplin

Tanggung jawab mencakup *responsibility* dan *accountability*. Tanggung jawab bukan hanya dalam arti menemukan motif dan alasan yang benar atas suatu tindakan (*the right justification*). Tanggung jawab tidak hanya dalam proses yang terbatas pada *responsibility*. Lebih dari itu tanggung jawab harus sampai pada hasil (*result, output*) atau objektif yang dicapai, termasuk kesanggupan. memikul segala akibat. Inilah yang dimaksud *accountability*. Bertanggung jawab atas hasil sangatlah penting. Perkiraan mengenai hasillah yang semestinya menjadi pembimbing (*guidance*) dalam setiap tindakan, dalam suatu proses yang juga bertanggung jawab. Alhasil antara *responsibility* dan *accountability* merupakan *two sides of one coin*. Hasil tidak boleh menghalalkan segala cara (*justifies the mean*), tetapi harus melalui proses yang benar. Sebaliknya juga proses harus dijalankan dalam suatu perjalanan mencapai hasil yang benar pula.

Bagaimana dengan disiplin. Disiplin dapat diwujudkan dengan instrumen eksternal atau internal. Instrumen eksternal meliputi mekanisme kontrol, kepatuhan pada peraturan, ketaatan pada prosedur, dan ketaatan pada prinsip-prinsip etik seperti diatur dalam Kode Etik Jurnalistik. Pengorganisasian yang baik bukan saja berkaitan dengan pembagian kerja (wewenang, hak, dan kewajiban), melainkan sebagai mekanisme kontrol atau kendali antar unit dalam organisasi. Kontrol internal

adalah *selfdiscipline* yang dapat terwujud apabila pelaku senantiasa *committed pada cita-cita dan tujuan yang lubur (idealism)*, dan *professional (professionalism)*.

(6) Kesejahteraan

Kesejahteraan adalah hak asasi. Segala bentuk eksploitasi (*exploitation de l'homme par l'homme*), termasuk membiarkan kemiskinan adalah pelanggaran hak asasi manusia. Meskipun sejumlah catatan sejarah acapkali terjadi keseiringan antara idealisme dengan kemiskinan atau kemelaratan, tetapi hal itu sama sekali tidak bersifat kodrati (bukan sebuah kodrat), bahkan mungkin sekedar keterpaksaan. Karl Marx yang memilih kemelaratan dan sebagian hidupnya dibantu Engels, bukanlah konsekuensi logis dari cita-cita besarnya yang kemudian dikenal dengan marxisme. Begitu pula Tan Malaka yang memilih kesengsaraan dan kemelaratan, bukanlah kodrat dari perjuangan "*Naar de Republiek*", melainkan suatu realitas keadaan dan lingkungan yang terpaksa dihadapi. Engels dengan filsafat "*idealisme*" adalah orang yang sangat berkecukupan. Bung Hatta, meskipun tidak berlatar serba kecukupan, tetapi bukanlah orang yang terlalu berkekurangan dalam perjuangan mencapai Indonesia merdeka. Begitu pula Soekarno, meskipun bukan berasal dari keluarga kaya, tetapi tidak melarat. Bahkan Agus salim dan Sutan Syahrir adalah dari keluarga yang berkecukupan. Kalau kemudian mereka memilih kesederhanaan, semata-mata karena keadaan yang harus mereka lalui bersama rakyat yang mereka pimpin. Begitu pula konsep pengabdian atau patriotisme. Pengabdian atau patriotisme tidak berarti membenarkan (*justify*) gaji rendah,

serba tidak cukup. Pengabdian dan patriotisme bukanlah pembenaran untuk membayar gaji yang tidak mencukupi untuk hidup secara wajar sesuai dengan kemanusiaan.

Hampir disetiap pertemuan dilingkungan pers, saya dihadapkan dengan diskusi atau pertanyaan, penerimaan uang para wartawan yang sangat rendah. Meskipun Dewan Pers telah menggariskan upah minimum (yang minimum), tetapi cukup banyak perusahaan pers tidak memenuhi kewajiban standar minimum tersebut. *The stomach cannot wait*, atau dalam agama ada ungkapan “kemiskinan adalah awal kekafiran”.

Pers yang sehat tidak mungkin mempertahankan kondisi semacam itu. Bahkan lebih jauh, ketiadaan kesejahteraan sangat mencederai pers, seperti pers abal-abal atau sebutan lain semacam itu. Pers berkolusi atau menjadi *pressure group* terhadap sumber berita. Karena itu, kesejahteraan hendaknya menjadi salah satu acuan dasar membangun pers yang sehat. Tanpa kesejahteraan, sulit mewujudkan pers sehat.

2. Pers professional

Di atas telah disebut-sebut profesional atau profesionalisme. Apakah itu?

Tidak ada perbantahan dari dalam atau luar, pers adalah sebuah profesi. Apapun yang termasuk profesi (dokter, advokat, termasuk pers dan lain-lain), memiliki ciri-ciri umum sebagai berikut :

(1) Independen

Pekerjaan profesi dilakukan mandiri. Untuk wartawan

(jurnalis) ada dilema. Disatu pihak sebagai profesi wajib mandiri. Di pihak lain, ada redaksi atau pemilik perusahaan yang menentukan kebijakan dan memilih berita. Dengan perkataan lain, ada ketergantungan yang lebih nampak sebagai hubungan kerja yang tidak independen. Demikian pula kemungkinan media partisan sebagai organ (resmi) kekuatan politik (partai politik atau regim). Tetapi kenyataan-kenyataan ini dapat diatasi selama prinsip-prinsip pers merdeka (demokratis) dilaksanakan sebagaimana mestinya (obyektif, berimbang, factual, benar) dijalankan dengan baik. Di pihak lain mekanisme perlindungan terhadap subyek yang diberitakan dapat pula terlaksana dengan baik (hak jawab, hak koreksi, dan kemungkinan suatu proses hukum).

Terlepas dari kemungkinan kenyataan-kenyataan di atas, prinsip independen sebagai ciri profesi harus selalu menjadi asas, acuan dan semangat pers.

(2) Pekerjaan bersifat jasa (service)

Pekerjaan pers adalah pekerjaan jasa (*service*), bukan pekerjaan atas dasar upah atau gaji. Pembayaran yang diterima pers (cq. wartawan) semestinya disebut **honorarium** (uang kehormatan), atau kompensasi atau sebutan lain yang membedakannya dari pembayaran atas dasar hubungan kerja atau upah.

Pers melakukan pekerjaan servis publik yang tidak teridentifikasi. Berbeda dengan servis publik yang diberikan oleh dokter atau advokat yang dapat diidentifikasi yaitu orang-orang yang datang atau didatangi untuk dibantu (diobati atau memperoleh bantuan hukum).

(3) Bekerja atas dasar keahlian atau pengetahuan yang cukup.

Sebagai profesi, penyelenggaraan pers harus didasarkan pada pengetahuan yang cukup atau keahlian baik dalam arti penguasaan pengetahuan maupun ketrampilan .

(4) Berorientasi pada kepentingan klien (*client oriented*)

Ada beberapa unsur *client oriented*.

- a. Bekerja atas (demi) kepentingan klien.
- b. Senantiasa memelihara (menjaga) kepercayaan (*trust*) klien, termasuk hal-hal yang mestinya dirahasiakan, dan jujur terhadap klien.
- c. Tidak mentelantarkan klien. Pelayanan terhadap klien harus tuntas, kecuali klien yang pergi atau sampai batas maksimum kesanggupan maksimum yang tidak mungkin dipaksakan lagi.
- d. Dilarang memelihara hubungan dengan klien semata-mata untuk memperoleh keuntungan (dari klien).

(5) Menjaga integritas.

Pekerjaan profesi tidak dapat dipisahkan dari integritas sebagai pilar untuk menjaga dan mempertahankan kehormatan dan kemulyaan profesi. Tanpa integritas, kehormatan dan kemulyaan akan sirna. Pers atau wartawan yang tidak memiliki integritas, bukan saja akan kehilangan kehormatan dan kemulyaan, juga akan direndahkan bahkan jadi bahan gurauan. Selain dalam kejujuran dan keterbukaan, integritas adalah untuk senantiasa menjalankan pekerjaan (tugas jurnalistik) dengan cara-cara terbaik untuk mencapai hasil yang terbaik. Tidak ada keisengan dalam profesi.

(6) Menjunjung tinggi etik

Pers Indonesia memiliki Kode Etik Jurnalistik yang berisi kewajiban-kewajiban dan tanggung jawab yang harus senantiasa dijalankan dan dijunjung tinggi. Etik adalah tuntunan moral. Etik tidak boleh hanya diartikan sebagai pendamping aturan hukum. Etik bagi profesi mempunyai kekuatan mengikat yang sewaktu-waktu dapat berada di atas hukum. Apabila terjadi pertentangan antara hukum dan etik, pers (wartawan) harus mendahulukan etik. Mungkin, suatu ketika ada berita pers yang dianggap melanggar hukum, seperti soal-soal yang berkaitan dengan keamanan nasional atau hak-hak pribadi (*privacy*). Dalam proses hukum antara lain ada kemungkinan pers diminta mengungkap sumber berita. Tanpa mengetahui sumber berita, pelanggaran hukum tersebut tidak dapat diungkap dengan tuntas atau pembuktiannya tidak memadai. Di pihak lain, etik pers, menentukan kewajiban pers merahasiakan sumber. Dalam peristiwa (keadaan) semacam itu, pers wajib menjunjung tinggi tuntunan etik (merahasiakan sumber), daripada mewakili suatu tuntutan hukum.

(7) Bukan pekerjaan probono (pro Deo)¹

Pekerjaan profesi bukan pekerjaan probono (*free of charge*), karena itu, pekerja profesi berhak atas kompensasi atau imbalan sesuai jasa yang diberikan. Demikian pula pekerjaan pers (wartawan). Mereka berhak menerima kompensasi sesuai dengan asas-asas kesejahteraan dan kemanusiaan.

¹. secara kebahasaan, pro De'o artinya pekerjaan demi Tuhan semata. Sehari-hari disebut pekerjaan amal soleh

3. Instrumen-instrumen menuju pers yang sehat dan profesional

Untuk mewujudkan pers yang sehat dan profesional diperlukan instrumen-instrumen sebagai prasyarat. Disini akan dicatat beberapa instrumen sebagai prasyarat.

(1) Pers harus merdeka

Tanpa pers merdeka tidak mungkin ada pers sehat dan profesional. Pers yang tidak merdeka akan menjadi semata-mata alat kekuasaan, penyalur kehendak kekuasaan, atau paling tidak, tidak dapat menjadi sumber informasi yang benar. Pers merdeka, berdiri di atas dua pilar :

a. Demokrasi

Pers demokratis bukan sekedar instrument, pranata dan mekanisme demokrasi. Lebih dari itu, pers demokratis merupakan bagian dan partisipan demokrasi. Tanpa demokrasi tidak akan ada pers merdeka. Sebaliknya tanpa pers merdeka, tidak akan ada demokrasi. Paling tidak, ada dua bentuk tanggung jawab pers demokrasi.

- a.1. Sebagai penuntun antara lain menuntun untuk menemukan kebenaran dari berbagai perbedaan, menuntun menemukan jalan keluar suatu persoalan. Sebagai penuntun pers berkewajiban mendewasakan demokrasi. Pers demokratis tidak boleh menjadi bagian persoalan, tetapi menyelesaikan persoalan.
- a.2. Sebagai penjaga. Salah satu fungsi pers sebagai

penjaga adalah memberikan kritik sosial terhadap penguasa maupun masyarakat. John Stuart Mill, mengungkapkan, kritik perlu untuk menghindari pemerintah melakukan kesalahan. Phillips K. Jessup mengatakan: kalau suatu pendapat tidak boleh dikritik, tidak perlu diutarakan.

b. Hak asasi manusia

Meskipun pers sebagai institusi (pranata) bukan orang, tetapi pada pers melekat hak asasi yaitu hak atas kebebasan, seperti kebebasan berpendapat, kebebasan menyampaikan informasi. Untuk mewujudkan hak asasi tersebut, dilarang melakukan pembatasan secara sewenang-wenang seperti *licencing* atau sensor (*prior restraint*) terhadap pers.

(2) Pers harus selalu tunduk pada hukum dan kode etik.

Hukum yang dimaksud adalah hukum yang dibuat dan berlaku secara demokratis menurut asas-asas negara hukum. Pers tidak wajib taat pada hukum yang sewenang-wenang dan bertentangan dengan asas-asas negara hukum.

Mengenai kepatuhan terhadap kode etik, merupakan suatu kemestian yang tidak dapat dielakkan.

(3) Pers harus bermutu

Ada dua aspek mutu yang harus dibangun (dimiliki) pers.

- a. Mutu individual terutama mutu wartawan yang meliputi *penguasaan pengetahuan, penguasaan ketrampilan, dan penguasaan kode etik jurnalistik*. Wartawan harus selalu dalam suasana menambah pengetahuan, ketrampilan, dan etik.

Pengetahuan dan ketrampilan meliputi pengetahuan dan ketrampilan jurnalistik maupun non jurnalistik.

- b. Mutu manajemen. Ditengah-tengah persaingan media yang makin luas, keselamatan usaha pers harus diarahkan pada peningkatan efisiensi, bukan persaingan pemasaran, atau kemampuan menjaring iklan tetapi kemampuan memberikan pelayanan terbaik.

(4) Pers harus ramah lingkungan.

Sebagai pranata (institusi) sosial, pers bukan hanya instrumen lingkungan, tetapi milik lingkungan. Pers harus besar bersama lingkungan, bukan sesuatu yang terpisah dari lingkungan. Hanya dengan kesadaran tersebut, pers tidak hanya sekedar mampu bertahan hidup, melainkan akan menjadi sesuatu yang dibanggakan dan dimulyakan. Almarhum Sudiman Kartohadimodjo (guru besar) pernah menyampaikan ungkapan: “ora sanak ora kadang, yen mati melu kalangan”.

(5) Organisasi yang kuat, baik organisasi wartawan maupun organisasi perusahaan pers. Jumlah organisasi yang terlalu banyak dan bersaing satu sama lain akan melemahkan “bargaining” baik internal maupun eksternal.

(6) Meningkatkan hubungan kemitraan baik domestik maupun internal. ***

Jakarta, Oktober 2010

Bagian I



Setiap wartawan atau pelaku pers sangat perlu menjaga sopan santun dengan menghormati tata krama pada saat menjalankan tugas jurnalistik. Menjaga sopan santun, tidak hanya memudahkan pelaksanaan tugas jurnalistik, tetapi dapat menghindari konflik atau sikap permusuhan yang akan menghambat pelaksanaan tugas jurnalistik

Meninggikan Kompetensi Wartawan dan Kode Etik Jurnalistik*

I. Pendahuluan

Sepanjang mengenai pelaksanaan fungsi dan tugas jurnalistik, paling tidak, ada dua persoalan utama yang masih harus dihadapi pers di Indonesia yaitu kemerdekaan pers dan kompetensi jurnalistik para wartawan.

Pertama, tentang kemerdekaan pers. Sejak reformasi, dan terutama sejak kehadiran UU No. 40 Tahun 1999 (tentang Pers), pers Indonesia sangat menikmati kemerdekaan menjalankan tugas-tugas pers. Bahkan ada yang berseloroh mengatakan, pers Indonesia yang paling bebas di Asia bahkan di dunia. Kalau dibandingkan di masa Orde Lama dan Orde Baru, ungkapan “menikmati kemerdekaan” tidaklah berlebihan. Sejak reformasi tidak ada pranata SIUP yang setiap saat dapat dicabut penguasa untuk mematikan pers. Demikian pula ancaman dan praktek pemberedelan merupakan kekhawatiran yang senantiasa menghinggap para penyelenggara pers.

Sejak reformasi, bukan saja tidak ada lagi SIUP, tidak ada lagi ancaman pemberedelan, atau tidak perlu ada rasa khawatir lainnya, karena secara normatif (menurut undang-undang), telah menegaskan, di satu pihak, pemerintah tidak akan lagi campur tangan terhadap pers, di pihak lain, pers akan mengatur diri sendiri. Walaupun demikian, dunia pers Indonesia ternyata masih

* Disampaikan pada pertemuan dengan PWI Cabang Jawa Barat, di Pangandaran, 10 April 2010.

dihadapkan pada upaya yang dirasakan sebagai penggerogotan kemerdekaan pers.

Hantu ketentuan dalam KUHPid tentang pencemaran nama baik atau kehormatan, perbuatan tidak menyenangkan, penghinaan, fitnah, dengan ancaman pidana badan (bui), masih mencemaskan para pelaku pers (wartawan atau redaksi). Selain itu, telah hadir pula berbagai undang-undang baru, yang memuat ancaman pidana yang lebih berat dibandingkan dengan ketentuan KUHPid. Bukan saja pemberatan pidana badan, pidana denda dilipatkan dengan skala tidak terhingga disertai pula sistem pidanaan komulatif meninggalkan sistem pidanaan alternatif.

Memang, ancaman pidanaan ini tidak semata-mata untuk pelaku pers, melainkan untuk setiap orang, tetapi dapat diperkirakan pelaku pers yang sangat intens dan mudah berhadapan dengan delik-delik yang disertai ancaman pidanaan yang diperberat tersebut. Terkesan, pencantuman berbagai pemberatan ancaman pidana tidak lagi terkait dengan tujuan pidanaan dan berbagai ajaran pidanaan, melainkan sekedar untuk mempidanakan sebagai bentuk maksimalisasi tindakan represif yang mengingatkan pada ajaran usang pidanaan seperti taliansi dan lain-lain. Karena itu sangat wajar kalau kaum pers menyebut berbagai ancaman pidana dalam undang-undang baru sebagai bentuk kriminalisasi pers.

Terlepas dari tepat atau tidak tepat penggunaan sebutan kriminalisasi pers, berbagai pemberatan itu bukan sekedar mempidana pelaku pers, melainkan bertalian erat dengan ancaman atau belenggu terhadap kemerdekaan pers. Perlu pula di catat dalam perkembangan dan kenyataan, persoalan bahkan ancaman terhadap kemerdekaan pers tidak hanya datang dari negara atau pemerintah. Pers sebagai industri yang membawa nuansa komersial dapat menjadi ancaman terhadap kemerdekaan pers. Sebagai

usaha komersial yang berorientasi pada laba (hitungan laba rugi), dapat sangat berpengaruh pada aktifitas jurnalistik pengasuh pers (wartawan, redaksi), dan kebijakan pemberitaan. Mengingat perkembangan, kapitalisasi pers sulit dihindari, karena itu sangat perlu dipikirkan hubungan yang memuaskan dan harmonis antara kepentingan kaum pemodal dengan pers yang akan menjamin dan memfasilitasi kemerdekaan pers.

Faktor lain yang dapat berpengaruh terhadap kemerdekaan pers adalah pers itu sendiri. Ketika pers sangat menikmati kemerdekaan pers dalam wujud kebebasan hanya demi kebebasan tanpa diiringi dengan tanggung jawab dan disiplin, sehingga yang didapat bukan lagi kemerdekaan pers tetapi anarki pers. Walaupun hal semacam ini sangat hipotetik, tetapi kalau terjadi akan menentukan kemerdekaan pers. Untuk menghindari hal semacam ini terjadi, betapa penting menanamkan tanggung jawab dan disiplin dan berbagai dasar moral, dasar sosial, dan dasar menurut hukum pers yang baik.

Kedua, tentang kompetensi jurnalistik.

Kompetensi jurnalistik tidak hanya bertalian dengan penguasaan pengetahuan (*knowledge*) dan ketrampilan (*skill*), dan unsur-unsur manajemen yang mempengaruhi efisiensi dan efektifitas. Tidak kalah penting adalah faktor *attitude* dan *character* yang berisi integritas, profesionalitas, ketinggian moral, nilai-nilai kemanusiaan, tanggung jawab sosial.

Mengenai pengetahuan dan ketrampilan jurnalistik, tidak terlepas dari sumber daya pelaku pers yang umumnya tidak berasal dari sumber pendidikan dan atau pelatihan pers. Mereka tumbuh atas dasar "*learning by doing*". Karena itu sangat perlu usaha meningkatkan secara terus menerus pengetahuan dan ketrampilan jurnalistik pelaku pers. Mengenai *attitude* dan *character*, terutama

berkaitan dengan kode etik jurnalistik. Sebagai pekerja professional, setiap pelaku pers harus mengetahui dengan baik dan menjunjung tinggi kode etik jurnalistik. Kode etik jurnalistik adalah mahkota pelaku pers (sebagaimana kode etik bagi profesi lain). Dalam kenyataan, masih sangat banyak pelaku pers terutama wartawan yang belum membaca apalagi menguasai kode etik jurnalistik. Hal ini sangat berpengaruh pada pelanggaran kode etik jurnalistik.

II. Pengertian wartawan

Wartawan yang akan didiskusikan adalah seseorang atau sekelompok orang yang menjalankan tugas jurnalistik atau tugas kewartawanan yang meliputi kegiatan, antara lain, informasi memperoleh atau mencari informasi, mengolah (meneliti) informasi, menyimpan (merahasiakan) informasi, dan memberitakan informasi secara terbuka melalui media pers.

Pengertian yang disebutkan di atas tidak hanya penting untuk lingkungan pers, tetapi untuk publik pada umumnya.

Pertama, berdasarkan pengertian di atas, wartawan atau pekerja kewartawanan adalah sebuah profesi dengan ciri-ciri independen, bekerja atas dasar keahlian (kompetensi), melaksanakan pekerjaan secara bebas, bertanggung jawab secara individual, berorientasi pada kepentingan klien (*client oriented*), berhak atas imbalan berdasarkan jasa, dan berada di bawah naungan etika profesi dan peraturan profesi.

Kedua, pengertian di atas akan menentukan pertanggung-jawaban, jaminan, dan perlindungan hukum yaitu apakah di bawah naungan etika dan peraturan profesi, atau hukum di luar etika profesi dan peraturan profesi.

Ketiga, publik yang berhubungan dengan pers, dapat

menentukan pilihan hukum yang harus diikuti apabila ada keluhan, keberatan kepada seorang wartawan atau pers pada umumnya. Keluhan, yang timbul karena pelaksanaan tugas jurnalistik, seperti saat peliputan berita, atau akibat suatu pemberitaan atau karya jurnalistik pada umumnya akan atau mesti melalui atau menempuh cara yang berbeda dengan kalau wartawan (mencoba) memeras atau menipu melakukan perbuatan melawan hukum atau wanprestasi, atau berkelahi atau memukul dengan sengaja (walaupun sedang melakukan tugas jurnalistik, yang tidak terkait dengan pelaksanaan tugas atau karya jurnalistik.

III. Problematik Kompetensi Wartawan

Untuk membicarakan kompetensi wartawan, ada beberapa problematik yang perlu mendapat perhatian.

- (1) Sebagian besar wartawan tidak berlatar belakang pengetahuan dan ketrampilan kewartawanan. Dunia kewartawanan dikenali dan dipelajari atas dasar "*learning by doing*". Bukan saja tidak memiliki pengetahuan dan ketrampilan kewartawanan, sangat banyak wartawan terutama di daerah, yang tidak memiliki suatu pengetahuan atau ketrampilan suatu bidang ilmu yang akan menunjang kemampuan kewartawanan. Kecuali media yang berpusat di kota besar sebagai tempat konsentrasi tenaga kependidikan tinggi, pada umumnya kebanyakan wartawan juga tidak memiliki pengetahuan dan ketrampilan tertentu sebagai kelengkapan keberhasilannya. Hal ini mengakibatkan sejumlah pemberitaan di bidang-bidang seperti hukum, pertanian dan lain-lain kurang tepat bahkan dapat menyesatkan.

Keadaan lebih menjadi buruk kalau redaksi sebagai

penanggung jawab tidak pula memiliki pengetahuan yang cukup, apalagi kalau disertai sikap partisan tertentu. Komulasi lemahnya pengetahuan dan ketrampilan kewartawanan dan pengetahuan penunjang, mudah menimbulkan sengketa pers, obyek berita harus menggunakan hak jawab, hak koreksi dan lain-lain instrumen untuk menghindari informasi yang sesat (*misleading*).

- (2) Sebagian wartawan tidak mematuhi dan melaksanakan bahkan melakukan pelanggaran terhadap kode etik jurnalistik, seperti prinsip *check and recheck* dan prinsip prinsip pemberitaan atau reportase yang baik. Dalam beberapa pertemuan dengan para wartawan, hampir semua mengatakan belum membaca kode etik jurnalistik. Suatu anomali luar biasa.

Secara obyektif harus pula diakui, wartawan yang belum membaca kode etik jurnalistik, tidaklah serta merta melakukan pelanggaran asas dan ketentuan kode etik jurnalistik. Kepatuhan mereka karena ada korelasi dengan kepatuhan hukum, hasil-hasil dalam perjalanan melaksanakan tugas jurnalistik, musibah-musibah yang menimpa rekan sejawat akibat menyimpangi asas dan ketentuan etik jurnalistik, dan lain sebagainya.

Kepatuhan yang bersifat instinktif atau spontan. Kepatuhan semacam ini secara filosofis dapat lebih tulus dari yang didasarkan pada pengetahuan yang acap kali bias. Namun, bagaimana tulus dan spontan kepatuhan semacam itu, tidak mungkin dipertahankan.

Kode etik adalah mahkota profesi, karena itu wajib diketahui dan dijunjung tinggi. Mengetahui dan menjunjung tinggi bukan semata-mata untuk menghindari sanksi, tetapi sebagai lambang kompetensi, lambang kualitas atau mutu,

lambang kepercayaan publik. Di atas itu semua, mengetahui dan menjunjung tinggi kode etik profesi adalah lambang kehormatan profesional (*honorable professional*)

- (3) Didapati wartawan-wartawan yang menyalahgunakan identitas kewartawanan dan melakukan perbuatan yang merendahkan martabat pers atau wartawan, bahkan melakukan perbuatan melawan atau melanggar hukum. Di kalangan pers, wartawan yang dengan sengaja merendahkan martabat pers (wartawan) dan atau melanggar hukum, disebut "wartawan abal-abal" atau "wartawan bodrex" Hampir pada semua diskusi atau pertemuan di kalangan pers atau wartawan, muncul keluhan bahkan kejengkelan terhadap para "wartawan abal-abal" atau "bodrex" ini. Bahkan dari hubungan interaktif dengan masyarakat melalui radio atau TV, ada keluhan atas praktek "wartawan abal-abal" atau "wartawan bodrex"

Dalam suatu hubungan interaktif melalui N, seorang pemerhati menyampaikan kejengkelannya terhadap wartawan abal-abal yang mendatangi kantor atau sekolah-sekolah meminta uang yang disertai ancaman untuk dibuat berita-berita yang tidak menyenangkan (semacam pemerasan atau *black mailing*). "Wartawan abal-abal" atau "wartawan bodrex" sangat merusak citra pers, karena itu harus ditindak dengan tegas baik oleh kalangan pers sendiri, penegak hukum, dan masyarakat.

Langkah meniadakan "wartawan abal-abal" atau "wartawan bodrex" dilakukan sebagai berikut.

Pertama, terhadap perusahaan pers yang mempekerjakan "wartawan abal-abal" atau "wartawan bodrex". Harus ada tindakan nyata terhadap perusahaan pers yang dengan sengaja mempekerjakan "wartawan abal-abal" atau "wartawan

bodrex”. Dalam hal perusahaan pers yang bersangkutan tidak mengetahui tingkah laku wartawannya, didorong untuk mengambil tindakan terhadap wartawan yang bersangkutan.

Kedua, terhadap sumber berita. Sumber berita wajib mengetahui identitas wartawan yang datang dan menolak dan melaporkan kepada Dewan Pers, organisasi wartawan, perusahaan pers, “wartawan abal-abal” atau “wartawan bodrex” yang melakukan perbuatan tidak terpuji atau melanggar hukum.

Ketiga, Dewan Pers dan organisasi wartawan yang mengetahui atau mendapat laporan wajib mengambil tindakan terhadap perbuatan “wartawan abal-abal” atau “wartawan bodrex”.

- (4) Sebagian besar wartawan tidak mendapat imbalan untuk hidup layak atau hidup wajar, sehingga harus mencari tambahan sendiri yang acap kali bertentangan dengan kedudukan dan kehormatan pers, bahkan melanggar hukum. Saya pernah mendapat cerita, perusahaan pers mengatakan: “hanya dapat member imbalan... , kekurangannya agar mencari sendiri”. Oleh sebagian wartawan “mencari sendiri” sebagai bagian dari kegiatan kewartawanan. Kebijakan semacam ini, dapat dijadikan pembenaran melakukan perbuatan-perbuatan tidak profesional bahkan melanggar hukum. Harus ada tanggung jawab perusahaan pers menjamin kesejahteraan wartawan dan seluruh pekerja persnya. UMR harus dimaknakan sebagai benar-benar minimum, bukan sebagai kewajiban maksimum perusahaan pers yang bersangkutan. Untuk itu, kecukupan modal dan kecukupan pendapatan harus menjadi bagian integral persyaratan perusahaan pers, tanpa mengurangi semangat dan cita-cita.

- (5) Hingga saat ini, bahaya perlakuan terhadap wartawan termasuk kekerasan. Di berbagai tempat dan keadaan, masih terjadi kekerasan terhadap wartawan tanpa alasan yang cukup atau wajar (alasan yang cukup dan wajar kalau misalnya terjadi perkelahian, meliputi kerusuhan, meliputi perang dan lain sebagainya).

Bahaya yang paling umum yang dihadapi pelaku pers (wartawan) bertalian dengan kebebasan menjalankan tugas pers tanpa harus ada rasa khawatir menghadapi persoalan hukum. Hingga saat ini ancaman pidana terhadap pelaku pers masih menjadi kenyataan yang harus dihadapi. Selain ancaman pidana yang diatur dalam KUHPid, diadakan pula berbagai undang-undang baru yang memuat ancaman pidana yang lebih berat yang dapat dikenakan kepada pelaku pers. Meskipun ancaman atau pengenaan pidana terhadap pelaku pers bukan hanya monopoli Indonesia, tetapi di Indonesia kaidah-kaidah pidana tertentu sangat bertalian dengan kebebasan pers. **Sesuatu yang semestinya tidak lagi ada di negara Indonesia yang merdeka dan demokratis.** Sama sekali tidak salah, dalam KUHPid atau undang-undang lain mengatur pidana atas perbuatan mencemarkan nama baik, fitnah, dan lain-lain. Tetapi apakah tidak mungkin kaidah-kaidah itu dikecualikan terhadap pelaku pers yang menjalankan tugas atau aktivitas pers. Pengecualian semacam ini dapat mengambil model Amendemen Ke - I UUD Amerika Serikat (1791) yang melarang Kongres membuat undang-undang yang berkaitan dengan kemerdekaan pers. Walaupun demikian, pengecualian ini tidak dimaksudkan pers akan diberi kekebalan hukum.

Pertama, terhadap perbuatan (yang dapat) dipidana yang

dilakukan pelaku pers (wartawan) yang bukan melaksanakan atau di luar tugas-tugas pers. Terhadap mereka tidak berlaku pengecualian untuk diadili sebagaimana mestinya.

Kedua, walaupun dilakukan dalam melaksanakan tugas pers atau yang diragukan sebagai melaksanakan tugas pers sangat terbuka kemungkinan untuk tetap diadili. Suatu opini yang menghakimi seperti sebutan “kebusukan hakim” atau penggunaan ungkapan yang sangat stigmatik yang mencemarkan atau merendahkan martabat dapat menjadi dasar proses peradilan. Namun demikian, karena perbuatan ini masih dapat tercakup sebagai perbuatan pers, maka semestinya diselesaikan menurut atau atas dasar asas dan keadilan pers, walaupun tidak, semestinya menggunakan proses hukum di luar pembedaan, seperti kaidah keperdataan. Pencemaran, perbuatan tidak menyenangkan menyangkut kepentingan individual bukan publik. Tidak ada unsur kepentingan umum atau ketertiban umum sehingga negara perlu campur tangan melalui proses pembedaan.

- (6) Didapati pelaku pers (wartawan) yang memaknai kemerdekaan pers semata-mata sebagai kebebasan (*liberty*), tanpa memperhatikan disiplin dan tanggung jawab. Suatu kebebasan tanpa disiplin dan tanggung jawab akan menuju anarki atau sewenang-wenang (*arbitrary*). Pelaku pers (wartawan), seolah-olah tidak tersentuh oleh aturan dengan menyalahgunakan media yang mereka kelola. Tingkah laku semacam ini merupakan sumber pelanggaran kode etik jurnalistik bahkan pelanggaran hukum.
- (7) Hingga saat ini, belum ada persyaratan, wartawan yang bekerja pada suatu media pers, khususnya surat kabar, majalah, radio, TV, menjadi anggota salah satu organisasi

kewartawanan dan mendapat rekomendasi dari organisasi kewartawanan. Akibatnya, sebagian besar wartawan tidak berkaitan dengan organisasi kewartawanan. Menurut beberapa keterangan, sekitar separuh dari seluruh jumlah wartawan tidak ada hubungan keanggotaan dengan suatu organisasi kewartawanan. Keengganan memasuki organisasi wartawan, timbul karena berbagai hal (antara lain).

- a. Sikap independen yang berlebihan (tidak mau terikat).
- b. Menghindari kepartisan.
- c. Menjauhkan diri dari pesilangan sikap yang berpihak.
- d. Tidak memperoleh manfaat bergabung dengan organisasi wartawan.
- e. dan lain-lain.

Mendorong memasuki suatu organisasi merupakan instrumen penting pembinaan tanggung jawab dan disiplin serta penindakan terhadap wartawan yang tidak melakukan tugas pers secara benar.

- (8) Ada sebagian wartawan (seperti wartawan TV), ketika menjalankan tugas pers bertindak atau berlaku seperti tugas penyidik atau penyidik suatu perkara, dan tanpa mempertimbangkan kehormatan, harga diri dan hak keluarga atas perlindungan baik atas dasar kemanusiaan maupun hukum, sehingga berbagai asas seperti praduga tidak bersalah tidak lagi menjadi sesuatu yang penting.

Tidak jarang mereka melakukan cara-cara yang menekan yang dikalangan penegak hukum sekalipun, sebagai sesuatu yang sangat dilarang. Di lingkungan penegak hukum suatu pengakuan atau bukti yang dipaksakan secara memaksa tidak mempunyai kekuatan pembuktian (*exclusionary rules*).

- (9) Masih ada penguasa di Pusat dan daerah yang mendua terhadap wartawan atau pers, bahkan mungkin ada yang menganggap pelaku pers (wartawan) sebagai “pranata” yang harus dikendalikan atau dibatasi, atau masih dipandang sebagai “*power compititors*” yang kurang disukai.
- (10) Seiring dengan meningkatnya pers sebagai bisnis komersial (*profit motive*) menempatkan pemodal sebagai penentu kegiatan dan corak pemberitaan yang akan sangat berpengaruh pada kebebasan wartawan atau kegiatan pers pada umumnya.
- (11) Sadar atau tidak sadar, wartawan atau pers acap kali ikut terbuai oleh dorongan pranata-pranata yang secara natur selalu berusaha mempengaruhi kebijakan negara atau pemerintah. Kalau tidak ada kehati-hatian, wartawan atau pers dapat menjadi instrumen berbagai kelompok kepentingan atau kelompok penekan tersebut.
- (12) Cara bertutur secara tertulis dalam pemberitaan media acap kali tidak menunjukkan penguasaan standar berbahasa yang baik dan benar.

IV. Kompetensi sebagai dasar keberhasilan melaksanakan tugas dan karya jurnalistik.

Di negara kita, paling tidak sejak 10 tahun terakhir, didengungkan sebutan **managemen atas dasar kompetensi** (*management by competences*) baik dalam arti *expertise* (keahlian) maupun *skill* (ketrampilan). Kompetensi harus menjadi ukuran yang menentukan wewenang, tugas untuk mencapai sasaran atau tujuan organisasi. Selain menjamin pelaksanaan wewenang dan tugas secara tepat dan benar, pekerjaan yang dilaksanakan atas dasar kompetensi akan melahirkan pula tata kerja yang efisien dan

efektif serta kualitas hasil kerja yang bermutu dan tepat sasaran, Manajemen atas dasar kompetensi, menempatkan manusia (*man*) sebagai subyek organisasi yang menentukan capaian tujuan atau sasaran organisasi. Manajemen semacam ini dapat pula dimaknai sebagai manajemen yang memuliakan manusia. Manusia bukan sekedar salah satu instrumen dari mesin manajemen (*money, material dll*).

Sebelum manajemen atas dasar kompetensi mengedepankan, dikenal pula sebutan manajemen atas dasar tujuan atau atas dasar sasaran (*management by objective*), dan manajemen atas dasar prosedur (*management by procedure*). Dalam realitas, tidak mungkin atau tidak pernah ada manajemen hanya menggunakan satu dasar dan menampilkan dasar yang lain. Apapun tinggi mutu kompetensi yang melekat pada seseorang atau sekelompok orang dalam sebuah organisasi, tidak akan menemukan sasaran yang tepat dan benar, kalau tidak ada kejelasan obyektif yang dituju atau hendak dicapai. Begitu pula tanpa prosedur atau tata kerja yang jelas, akan menjadi hambatan nyata karena akan terjadi hal-hal seperti tumpang tindih pelaksanaan pekerjaan, yang akan berpengaruh pada efisiensi dan efektifitas. Pilihan berbagai dasar manajemen yang beraneka ragam semata-mata dimaksudkan menentukan pemeran yang akan menjadi ukuran penggerak utama organisasi.

Sering disebutkan, di masa modern atau *post modern* sekarang ini, kekuasaan atau kekuatan ditentukan oleh penguasaan teknologi dan informasi. Meskipun ada berbagai penopang lain, kenyataan menunjukkan tingkat penguasaan teknologi dan informasi sekaligus menunjukkan kekuatan dan kekuasaan suatu organisasi, termasuk suatu bangsa atau negara.

Bagaimanakah kalau unsur kompetensi di atas dilekatkan pada wartawan atau pelaku pers pada umumnya? Apakah kalau

unsur-unsur *expertise, skill*, penguasaan teknologi dan informasi telah dikuasai dengan baik, dapat dikatakan wartawan atau pelaku pers telah memiliki atau memenuhi standar kompetensi yang diharapkan?

Bagi wartawan atau pelaku pers, agar standar kompetensi dapat terwujud dengan baik, diperlukan topangan-topangan lain (antara lain) :

(1) Tuntunan Etik

Tugas atau pekerjaan jurnalistik atau kewartawanan adalah tugas atau pekerjaan profesi. Pedoman pertama dan utama setiap pekerjaan profesi adalah etika yang akan menuntun pelaksanaan tugas atau pekerjaan dengan baik sesuai dengan ciri-ciri profesi (*supra*). Tuntunan etik profesi bukan saja mengacu pada moral (layak dan tidak layak, patut atau tidak patut), melainkan mencakup pula tuntunan disiplin dan larigging jawab. Karena itu ada yang menyebut kode etik sebagai aturan disiplin (*disciplinary rules*).

Bagi wartawan atau pelaku pers, tuntunan etik meliputi hal-hal seperti menjaga obyektifitas, berimbang, tidak berpihak, kejujuran (*fairness, cover both sides*, berita semata-mata berdasarkan fakta, menjauhi kebohongan dan fitnah, berita yang bersifat menghukum (menghakimi), menjauhi cara investigasi atau pertanyaan yang menekan (*proefstik*), senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, baik terhadap subyek berita maupun orang-orang yang berkaitan dengan subyek berita (seperti keluarga) dan lain-lain.

(2) Tuntunan kesantunan atau sopan santun

Ada perbedaan antara tuntunan etik dan tuntunan sopan santun. Tuntunan etik adalah tuntunan yang lebih bersifat ruhaniah dan pribadi (*personan*), sedangkan sopan santun

adalah tuntunan tingkah laku sosial dan bersandar pada budaya lingkungan atau tempat tertentu. Setiap wartawan atau pelaku pers sangat perlu menjaga sopan santun dengan menghormati tata krama pada saat menjalankan tugas jurnalistik. Menjaga sopan santun, tidak hanya memudahkan pelaksanaan tugas jurnalistik, tetapi dapat menghindari konflik atau sikap permusuhan yang akan menghambat pelaksanaan tugas jurnalistik.

(3) Tuntunan Hukum

Wartawan atau pelaku pers baik sebagai pelayan publik, maupun sebagai unsur kekuasaan sosial (*social power*), hanya yakin hidup dan menikmati kemerdekaan (kebebasan), kalau ada (dalam) demokrasi dan negara hukum (*democracy under the rule of law, demokratische rechtsstaat*). Demokrasi dan negara hukum tidak hanya subur di tangan penguasa yang demokratis dan menjalankan kekuasaan berdasarkan hukum (*legality, legaliteit*). Tidak kalah penting adalah masyarakat yang berwatak demokratik dan menjunjung tinggi hukum. Secara sosiologis, demokrasi dan negara hukum akan subur apabila ada kepatuhan sosial terhadap hukum (*law abiding society*). Pers sebagai pelayan publik dan unsur kekuasaan sosial hendaknya menjadi simbol kepatuhan terhadap hukum.

Hukum pers adalah hukum hasil perjuangan dan milik pers yang harus dijaga dengan baik. Penjagaan tidak hanya terbatas pada mencegah pemakzulan terhadap hukum pers. Penjagaan yang terkuat adalah ketaatan komunitas pers terhadap hukum pers. Komunitas pers harus senantiasa menjaga kehormatan dengan menjunjung tinggi hukum, lebih-lebih hukum pers.

4) Tuntunan integritas

Integritas adalah sikap dan tingkah laku untuk berbuat

dengan cara-cara terbaik dan terhormat untuk menghasilkan yang terbaik. Integritas adalah harkat kemulyaan (*dignity*) dan kehormatan untuk senantiasa mengusahakan dan mencapai yang terbaik.

Integritas bertalian dengan *attitude* dan *character* yang mencakup nilai-nilai tanggung jawab, disiplin, kejujuran (*faimess*), dapat dipercaya atau amanah.

(5) Tuntunan cita-cita.

Wartawan atau pelaku pers harus memiliki dan bekerja atas dasar suatu cita-cita atau idealisme yang akan menjadi bintang pemandu kemajuan dan menjalankan tugas jurnalistik dengan baik sebagai pembawa informasi, pertukaran pikiran, dan berbagai tuntutan kemanusiaan atau sosial dalam satu masyarakat demokratik.

V. Penutup

Dapat dipastikan masih sangat banyak syarat dan tuntunan lain, tetapi apabila beberapa catatan di atas dapat diusahakan dan diwujudkan setiap wartawan atau pelaku pers, dapat diyakini akan dicapai kemajuan menuju pers yang lebih sehat dan lebih baik di masa mendatang. ***

Jakarta, 10 April 2010

Bagian I



Pers yang baik adalah cermin peradaban
suatu bangsa atau masyarakat

Mekanisme Penyelesaian Sengketa antara Pers dengan Publik*

1. Pengertian “sengketa pers” dan “publik”.

a. Pengertian “sengketa pers”.

Sengketa pers adalah persengketaan yang timbul atau berkaitan dengan aktivitas atau pelaksanaan tugas jurnalistik yang dilakukan pers (wartawan, redaksi, perusahaan pers). Sengketa-sengketa yang melibatkan pers tetapi bukan dalam kaitan dengan aktivitas jurnalistik tidak termasuk sengketa pers. Wartawan yang memeras, menipu atau melakukan kebohongan dengan maksud menguntungkan diri sendiri tidak termasuk sengketa pers. Demikian pula perbuatan melawan hukum, perbuatan wanprestasi yang dilakukan oleh orang-orang pers, tetapi tidak dalam rangka atau berkaitan dengan pelaksanaan tugas jurnalistik tidak termasuk sengketa pers. Perbuatan-perbuatan yang bukan perbuatan pers tidak dilindungi etika jurnalistik dan hukum pers. Terhadap perbuatan-perbuatan diluar tugas-tugas jurnalistik berlaku ketentuan-ketentuan hukum umum diluar ketentuan etika pers dan hukum pers.

b. Pengertian “publik”

Sengketa dengan publik akan mencakup beberapa

* Disampaikan dalam Rapat Kerja Humas Polri di Jakarta, 30 April 2010.

kemungkinan.

- (1) Sengketa dengan orang-perorangan yang semata-mata (bersifat) individual (*individual common people*).
- (2) Sengketa dengan orang-perorangan sebagai pemangku jabatan (kekuasaan) publik (*individual public authority*) seperti Camat, Bupati, Gubernur, dan lain pejabat (*public officer, ambtsdrager*) dalam kapasitas perorangan seperti sebutan “mencemarkan nama baik pejabat”.
- (3) Sengketa dengan suatu paguyuban sosial (*social community*), seperti suku, agama, perhimpunan-perhimpunan sosial, seperti gugatan atas nama suku atau nama suatu perhimpunan sosial.
- (4) Perhimpunan politik, seperti partai politik.
- (5) Organisasi kekuasaan publik atau suatu lingkungan jabatan publik (*ambten sfeer, public authority*), seperti kementerian, POLRI, TNI, dan lain-lain.

Dari berbagai macam dimensi pengertian “publik” diatas, akan membawa pula berbagai sengketa yang melibatkan pers. Pers dapat bersengketa dengan orang-perorangan (anggota masyarakat), dengan pejabat publik secara perorangan, dengan paguyuban sosial tertentu, dengan perhimpunan politik, atau dengan badan atau organisasi kekuasaan publik.

2. Sumber Sengketa dengan Pers.

Suatu sengketa pers dapat ditinjau dari dua dimensi.

Pertama, pers sebagai pangkal sengketa (pangkal perkara). Pers sebagai pangkal sengketa bersumber dari **pemberitaan**

pers yang dimuat dalam media pers sebagai karya jurnalistik pelaku pers yaitu wartawan, redaksi atau perusahaan pers, atau dapat juga disebut pemberitaan sebagai hasil pelaksanaan tugas jurnalistik pers.

Sebagai pangkal sengketa, pers adalah tergugat, terdakwa, atau termohon

kedua, pers sebagai korban (*victim*). Sebagai korban, terutama berkaitan dengan hambatan-hambatan atau halangan-halangan, atau pembatasan-pembatasan dalam menjalankan fungsi atau tugas jurnalistik pers. Dengan bahasa yang lebih sederhana, pers sebagai korban (*victim*) timbul atau bersumber dari persoalan kebebasan (kemerdekaan) pers (*freedom of press*).

UU No. 40 Tahun 1999 membedakan antara hak pers nasional, dan kegiatan jurnalistik. Pers nasional yang merdeka memiliki hak mencari, hak memperoleh, dan menyebarluaskan gagasan dan informasi (Pasal 4 ayat 2). Kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi (Pasal 1 angka 1).

Hambatan atas kebebasan pers dapat terjadi baik karena tindakan kekuasaan publik yaitu negara atau pemerintah, maupun oleh suatu kekuasaan diluar kekuasaan publik yang dominan dibidang politik maupun bukan politik. Kekuasaan diluar kekuasaan publik yang dominan, misalnya dalam sistem partai dominan, atau *pressure groups* tertentu. Kekuasaan yang bukan kekuasaan politik, seperti kekuasaan pemilik modal (kekuasaan yang bersifat komersial).

Pembatasan kebebasan (kemerdekaan) pers oleh kekuasaan publik (negara, pemerintah) terjadi dengan beberapa cara

terutama melalui pengaturan secara hukum dan penindakan secara hukum. Pengaturan secara hukum dilakukan dengan menetapkan berbagai persyaratan pembentukan usaha pers (seperti SIUP), persyaratan penyiaran (seperti *licencing*), pencegahan atau larangan penyiaran, dan lain-lain. Dapat ditambahkan sebagai pembatasan kebebasan (kemerdekaan) pers, yaitu dengan ancaman pemidanaan secara berlebihan. Pembatasan juga dilakukan melalui penindakan pemberedelan, penutupan usaha pers, melakukan tindakan hukum terhadap pelaku pers dan lain sebagainya.

Bermacam-macam cara pembatasan diatas secara sederhana dapat dibedakan antara penindakan preventif dan penindakan represif. Pada negara-negara yang menjunjung tinggi prinsip demokrasi dan negara hukum, penindakan preventif dihindari atau sangat dibatasi, karena tindakan preventif merupakan bentuk pembelengguan atau pembatasan kebebasan, bahkan suatu bentuk penghukuman atas sesuatu perbuatan yang belum dilakukan. Inilah salah satu dasar penghapusan hal-hal seperti *licencing* dan atau SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers).

3. Aturan-aturan hukum sebagai dasar sengketa pers.

Pers tidak semata-mata sebagai pranata sosial (*social institution*), tetapi juga sekaligus sebagai pranata politik (*political institution*), dan pranata hukum (*legal institution*).

Sebagai pranata sosial, pers adalah pranata yang menjalankan fungsi atau tugas-tugas sosial seperti sebagai sarana komunikasi, sarana informasi. Dalam ungkapan lain, sering didengar ungkapan “pers sebagai jendela dunia”,

tanpa pers, masyarakat akan berada dalam kegelapan.

Sebagai pranata politik, pers sering disebut sebagai cabang kekuasaan keempat atau pilar keempat penyelenggaraan negara (disamping legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Pers adalah infra struktur politik di samping infra struktur politik lain seperti partai politik, golongan kepentingan atau penekan (*interest* dan *pressure group*), dan lain-lain. Fungsi atau tugas utama pers sebagai pranata politik adalah melakukan kontrol agar kekuasaan negara atau pemerintahan tidak menyimpang, tidak disalahgunakan, tidak sewenang-wenang. Selain itu, fungsi atau tugas pers sebagai pranata politik yaitu memberikan masukan (*input*) politik kepada negara atau pemerintahan yang dapat dijadikan dasar kebijakan negara atau pemerintah. Sebagai pranata politik, pers dapat menjadi kelompok *critical* atau supporter terhadap negara atau pemerintah, tergantung pada behavior negara atau pemerintah. Dalam tatanan demokrasi hal ini sangat diperlukan. Bukan sekedar mewujudkan *the right to dissent*, tetapi untuk menjamin keberhasilan menuju realisasi cita-cita bernegara (keadilan dan kesejahteraan sosial, demokrasi, negara hukum, dan tegaknya prinsip-prinsip sistem konstitusi).

Harus diakui, pers sebagai pranata politik atau instrumen politik dapat terkena penyakit kekuasaan pada umumnya seperti sinyalemen Montesquie dan Lord Acton.

Montesquie menyatakan, kekuasaan senantiasa mengandung sifat "*greedy*" (keserakahan) dan cenderung membesarkan kekuasaannya. Dengan demikian, dapat dikatakan, suatu kepentingan kekuasaan (*political interest*) tidak hanya terbatas pada usaha memelihara dan mempertahankan kekuasaan, tetapi selalu sebagai kenikmatan dan karena itu harus

selalu diperbesar atau dikokohkan. Lord Action lebih tegas menyatakan “*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”.

Bagaimana pers sebagai pranata hukum? Sebagai pranata hukum, pers bukan sekedar obyek yang diatur hukum tetapi sekaligus sebagai pemikul hak dan kewajiban hukum yang dijelmakan melalui para pelaku pers yaitu wartawan, redaksi, atau perusahaan pers. Disinilah dasar kehati-hatian yang mesti senantiasa diperhatikan pada saat pers menghadapi atau dihadapkan pada persoalan hukum (termasuk juga persoalan politik). Persoalan pers tidak hanya menyangkut orang perorang pengelola pers, tetapi pers sebagai pranata, pers sebagai institusi. Ketika seorang wartawan atau redaksi diadili, persoalan hukum tidak semata-mata menyangkut individu yang bersangkutan tetapi dapat menyangkut kedudukan pers secara keseluruhan sebagai pranata sosial, pranata politik, dan pranata hukum seperti persoalan kemerdekaan pers, kebebasan melakukan komunikasi, kebebasan dari sensor dan lain-lain.

Menghadapi berbagai status dan fungsi pers (seperti dicatat diatas), menyebabkan pers sekaligus mengandung berbagai dimensi hukum, seperti hukum tata negara (seperti jaminan konstitusional kemerdekaan pers, jaminan kebebasan komunikasi, jaminan kebebasan menyatakan pendapat, jaminan kebebasan berbeda pendapat dan lain-lain), dimensi hukum administrasi, baik dalam makna aturan kemudahan atau aturan kendali (seperti pemberedelan, sensor dan lain-lain), hukum keperdataan (seperti perbuatan melawan hukum), dan hukum pidana (seperti pencemaran, menyiarkan berita bohong, dan lain-lain) *Dari segala dimensi hukum diatas, tidak kalah penting adalah hukum pers atau hukum media yang mengatur atau bersangkutan dengan pers itu sendiri.* Semua aturan-aturan hukum

yang disebutkan diatas dapat menjadi dasar perkara pers (perkara pers , atas dasar hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum keperdataan, hukum pidana, dan hukum pers itu sendiri).

4. Hukum pers sebagai sebuah regim hukum.

Sering ada perbedaan mengenai kedudukan hukum pers sebagai "*lex specialis* "berhadapan dengan hukum lain sebagai *lex generalis*.

Untuk menetapkan suatu hukum sebagai *lex specialis* atau *lex generalis*, ditentukan oleh beberapa prinsip berikut.

Pertama, hukum-hukum yang bersangkutan harus berada dalam satu regim hukum yang sama (seperti sama-sama sebagai regim hukum keperdataan, misalnya antara hukum perdata umum dan hukum dagang, antara hukum pidana umum dengan hukum pidana militer tertentu).

Kedua, tingkat peraturan yang sama (seperti antara undang-undang dengan undang-undang, antara PP dengan PP).

Ketiga, mengatur hal yang sama (seperti hukum perjanjian dengan hukum perjanjian).

Hukum pers atau hukum media berlintas regim yang sekaligus memuat dimensi hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum keperdataan, hukum pidana, dan bukan harrya terbatas pada hukum materil tetapi juga hukum acara (seperti pengaturan hak jawab, mediasi atau arbitrase). Karena sifatnya yang khas tersebut, diberbagai pendidikan tinggi hukum (terutama di luar negeri), hukum pers merupakan mata kuliah (course) yang berdiri sendiri dan dalam perkembangan dipandang atau menuju disiplin hukum yang berdiri sendiri.

Dengan demikian, sebagai regim hukum yang berdiri sendiri, untuk pers sudah semestinya hukum pers yang pertama berlaku bagi pelaksanaan tugas-tugas jurnalistik pers (sama halnya hukum pidana militer didahulukan bagi perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas sebagai militer), tanpa harus (lagi) memperdebatkan antara *lex specialis* dan *lex generalis*. Mengingat kedudukan pers (memiliki berbagai dimensi) dan hukum pers sebagai regim hukum mandiri, perlu ada kehati-hatian dalam memeriksa perkara pers. Sebelum menentukan (secara apriori) hukum yang akan diterapkan, para penegak hukum wajib terlebih dahulu memeriksa sifat perbuatan pers yang bersangkutan.

Apakah perbuatan dilakukan sebagai tugas jurnalistik atau diluar tugas jurnalistik?

5. Mekanisme penyelesaian sengketa pers.

Diatas telah dicatat, ada dua dimensi perkara pers (pers sebagai pangkal sengketa, atau pers sebagai korban). Pada kesempatan ini, hanya akan dicatat dimensi pertama (pers sebagai pangkal sengketa). Telah pula dikemukakan, pers sebagai pangkal sengketa bersumber dari pemberitaan sebagai hasil kerja jurnalistik pers. Gugatan, dakwaan, tuntutan atau claim terhadap pers dapat didasarkan pada semua dimensi hukum yang telah disebutkan terdahulu (hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum keperdataan, hukum pidana, hukum pers).

Bagaimana menentukan pilihan hukum diantara berbagai kemungkinan hukum-hukum diatas sebagai upaya mewujudkan keadilan?. Seperti dikatakan Leslie Lipson (*The Great Issues of*

Politics), keadilan terwujud apabila ada kepuasan (*satisfaction*) dan berhasil menciptakan harmoni. Dalam hal ini kepuasan dan harmoni antara pers dan para penuntut atau penggugat.

Suatu kepuasan yang bersifat adil dan harmoni tidak semestinya berorientasi pada pemenang dan yang kalah (*the winner and the loser*), melainkan penyelesaian yang akan memuaskan semua pihak yang lazim disebut *win-win solution*. Hal inilah yang semestinya menjadi pegangan dasar penyelesaian perkara pers. Mengapa?

Pertama, dari sudut pers. Sebagai instrumen sosial, pers memikul tanggung jawab memulyakan setiap orang yang menjadi sumber atau bahan berita dan anggota masyarakat pada umumnya. Hal ini bertalian dengan dasar-dasar kemanusiaan sebagai salah satu pilar fungsi atau tugas pers. Tanpa dasar kemanusiaan untuk memulyakan manusia, pers akan melahirkan kekejian baik terhadap individu atau masyarakat pada umumnya. Pers harus senantiasa menjaga dan menjunjung tinggi harkat dan martabat, kehormatan, nama baik atau reputasi setiap orang.

Setiap pemberitaan yang mencederai harkat dan martabat, kehormatan, nama baik atau reputasi seseorang atau suatu komunitas harus dipikul sebagai tanggung jawab dan disesali sebagai pelanggaran dasar-dasar kemanusiaan. Selain dikendalikan aturan etik (kode etik jurnalistik) dan aturan hukum, dalam pers - seperti juga setiap profesi bebas - berlaku pula prinsip mengendalikan diri sendiri (*self restraint*) yang akan menentukan kelayakan suatu berita baik untuk menjaga kebebasan pers, maupun pelaksanaan dengan baik fungsi-fungsi pers.

Kedua, dari sudut pandang masyarakat. Pers adalah sarana masyarakat. Telah dikemukakan, tanpa pers, masyarakat kehilangan

jendela dunia, yang mencakup hal-hal seperti jendela kemajuan, jendela ilmu, jendela politik dan lain sebagainya. Karena itu masyarakat wajib memelihara agar karya pers layak dibaca. Pers yang baik adalah cermin peradaban suatu bangsa atau masyarakat. Suatu tuntutan, gugatan atau dakwaan tidak boleh sekali-kali dimaksudkan untuk mematikan pers melainkan sebagai bagian dari kontrol sosial, pendidikan pers agar tetap berfungsi dengan baik bukan menjadi sewenang-wenang.

Masyarakat yang baik dan bertanggung jawab harus merasa memiliki pers sebagai miliknya sendiri yang harus senantiasa dipelihara dan dikembangkan. Sangat tidak masuk akal, masyarakat termasuk penguasa publik mempunyai sikap kebencian atau permusuhan terhadap pers. Tentu saja rasa memiliki, tidak termasuk membiarkan kesalahan atau kekeliruan

Berdasarkan dua sudut pandang tersebut, maka bukanlah menang dan kalah yang semestinya menjadi tujuan atau sasaran, melainkan yang utama adalah memelihara dan mengembangkan perikehidupan pers yang bebas, sehat, disiplin, dan bertanggung jawab.

Begitu pula hendaknya peran para penegak hukum yaitu lebih mengkedepankan cara-cara menemukan kepuasaan yang adil dan mampu menciptakan harmonis antara pers dan publik.

Untuk menentukan mekanisme yang tepat, agar tujuan berperkara tercapai, sangat perlu menentukan pilihan-pilihan hukum yang tepat pula. Untuk menentukan suatu peristiwa atau keadaan telah layak secara hukum atau memenuhi syarat hukum sebagai suatu perkara (*mootness*) baik substantif maupun prosedural perlu ada pegangan kelayakan berperkara. Karena yang akan

diselesaikan adalah perkara pers, yang tunduk dan diatur regim hukum pers, sudah semestinya hukum pers diletakkan pada urutan pertama ukuran kelayakan berperkara.

Apakah asas dan kaidah hukum pers, baik hukum materil maupun hukum acara pers telah ditempuh sebagaimana mestinya. Penerapan hukum pers akan menjadi prasyarat kesiapan (*mootness*) bagi penggunaan asas dan kaidah hukum lainnya (perdata atau pidana). Dalam hukum pers ditentukan hal-hal seperti penggunaan hak jawab atau hak koreksi, penyelesaian melalui mediasi atau arbitrase. Sebagaimana hukum yang didahulukan, penggunaan hak jawab, hak koreksi, mediasi atau arbitrase merupakan syarat kesiapan berperkara dengan instrumen hukum lain. Karena itu, semestinya para penegak hukum yang memeriksa perkara pers, hendaknya terlebih dahulu memeriksa penggunaan hukum pers sebagai hukum yang didahulukan. Apabila ternyata asas dan kaidah hukum pers belum ditempuh, maka semestinya perkara tersebut dinyatakan tidak dapat diterima, atau belum layak menjadi perkara.

Selanjutnya perlu dicatat konsep *restorative justice* dalam perkara pidana. Diberbagai negara, seperti Amerika Serikat, Canada, Australia, New Zealand, Inggris, Jepang dan lain-lain, dikembangkan dan diterapkan konsep *restorative justice* dalam perkara pidana yaitu mediasi dalam kasus pidana yang dilaksanakan bersama antara kelompok masyarakat, korban, dan pelaku. Di Australia dan New Zealand pranata ini dilembagakan secara resmi dibawah asuhan kepolisian. Konsep ini lahir karena beberapa pertimbangan.

- (1) Mendorong agar pelaku bertanggung jawab dan tidak akan mengulangi perbuatannya, tanpa harus menjalani pidana.
- (2) Korban (*victim*) mendapat perhatian dan kompensasi yang

layak secara materil dan moril.

- (3) Mencegah penunggakan (pending) karena jumlah perkara terlalu banyak.
- (4) Meningkatkan peran masyarakat ikut serta menanggulangi perbuatan pidana.
- (5) Proses dekriminalisasi untuk menemukan cara-cara penyelesaian perkara secara lebih efektif dan berhasil guna. Pidanaan ternyata tidak selalu sebagai sarana efektif memelihara ketertiban dan mencegah perbuatan pidana.
- (6) Dapat mengurangi beban anggaran secara signifikan (proses peradilan yang mahal, karena menyediakan tempat tahanan, lembaga pemasyarakatan dan lain sebagainya).

Perkara pidana terhadap pers (apabila penerapan hukum pers tidak memuaskan) sangat tepat sebagai obyek menerapkan *restorative justice* yang dilakukan sejak dini (sejak penyelidikan atau penyidikan) dengan semboyan “berdamai dan saling memaafkan senantiasa lebih mulia dari berperkara”. Mereka yang merasa kehormatan dan nama baiknya telah tercemar tidak akan pulih karena memenjarakan pers, tetapi akan pulih apabila pers mengakui kekeliruan disertai permohonan maaf yang tulus. Itulah kehormatan dan kemulyaan.

Seandainya tetap harus berperkara, seyogyanya tidak berperkara secara pidana melainkan memilih perkara secara perdata atas dasar perbuatan melawan hukum yaitu memulihkan segala kerugian akibat gangguan pers atas kehormatan dan nama baik. Selain menghindari pidanaan terhadap pers yang akan menyentuh kebebasan pers, berperkara secara keperdataan lebih memberi manfaat kepada penggugat dari pada berperkara secara

pidana yang semata-mata perkara antara negara dan terdakwa, dan tidak memberi atau sedikit sekali memberi manfaat pada pelapor sebagai korban (*victim*). Dapat pula ditambahkan, berperkara secara keperdataan memberikan kedudukan yang seimbang (*equal foot*) antara penggugat (yang merasa dirugikan) dengan pers sebagai tergugat dan lebih mudah menciptakan harmoni. ***

Jakarta, 30 Maret 2010,

Bagian I



Tanpa pers yang bebas demokrasi dapat dipastikan sebagai demokrasi semu belaka karena di dalamnya bersembunyi otoritarianisme atau kediktatoran

Kemerdekaan Pers dan Demokrasi, antara Nikmat dan Malapetaka*

Sejak reformasi 11 tahun yang lalu kita dapat mengatakan dan merasakan sebagai bagian dari komunitas pers yang merdeka. Kepada setiap tamu atau pengunjung negeri ini, kita dengan kepala yang tegak mengatakan, “kami insan pers Indonesia adalah pers yang bebas dan itu semata-mata hasil perjuangan yang teguh dari seluruh insan pers sendiri”.

Dalam suasana baru pers Indonesia, yaitu dari serba terbelenggu menjadi bebas, dari pers yang sekedar bertahan hidup menjadi pers yang memberi hidup dalam segala aspek kehidupan, dari pers yang senantiasa khawatir ditutup atau dibredel, menjadi pers yang menentukan dirinya sendiri, semestinya sesuatu yang membawa kebahagiaan, bukan saja bagi pers, tetapi bagi masyarakat bahkan pemegang kekuasaan. Dalam kenyataan, untuk sebagian orang, pers yang bebas tidak begitu membahagiakan.

Dalam berbagai forum diperdengarkan suara, bahwa kebebasan pers di Indonesia telah melebihi takaran, terlalu bebas (*too much freedom*), kebebasan berlebihan (*excessive*). Harus diakui ada hal yang tidak proporsional, ada hal yang menyimpang. Tetapi menurut pendapat saya masa sebelas tahun (sejak 1998), secara rasional terlalu pendek untuk menyatakan pers Indonesia seolah-olah tidak layak memiliki kemerdekaan, sehingga perlu

* Sambutan Memperingati Pers Sedunia 3 Mei 2010

diadakan kembali berbagai bentuk kendali, tidak cukup pers mengendalikan diri mereka sendiri. Kita mengetahui, jangankan sebelas tahun, bahkan pers yang sudah ratusan tahun menikmati kebebasan, acap kali terkena persoalan karena dianggap tidak tepat menggunakan kebebasannya. Namun kita berharap, berbagai anggapan kemerdekaan pers telah berlebihan, tidak mendorong untuk mengayunkan kembali pendulum ke arah membelenggu atau terlalu banyak kendali terhadap kebebasan pers.

Pers yang tidak bebas, bukan hanya kerugian bagi pers, tetapi kerugian bagi publik, karena berbagai fungsi publik pers tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Tidak kalah kerugian bagi pemegang kekuasaan. Apabila pers tidak bebas, kekuasaan akan kehilangan penghubung yang terpercaya antara publik dengan penguasa, kehilangan partner yang akan menjaga agar pemegang kekuasaan tetap berada dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Pada hari-hari ini, pers Indonesia dihadapkan pada berbagai undang-undang baru yang memuat ancaman pidana yang lebih berat bahkan kumulatif. Meskipun undang-undang tersebut tidak spesifik tertuju kepada pers, tetapi dapat diperkirakan pers yang paling potensial berhadapan dengan berbagai undang-undang baru itu, sehingga ada ungkapan kriminalisasi pers. Mungkin rasa khawatir ini berlebihan, tetapi penggada itu telah disiapkan yang sewaktu-waktu dapat dipergunakan, pisau itu telah tersedia yang setiap saat dapat dikeluarkan dari sarungnya.

Hal-hal ini menunjukkan persoalan kemerdekaan pers belum usai, masih harus tetap ditata dan diperjuangkan. Salah satu cara lebih

menjamin kemerdekaan pers adalah dengan memperoleh jaminan konstitusional, tidak cukup kalau hanya diatur atau dijamin undang-undang yang mudah bergeser kalau ada perubahan perimbangan kekuatan sosial atau politik. Di dalam UUD memang telah diatur hak atas kebebasan berkomunikasi dan memperoleh informasi, hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi (UUD, Ps 28F). Walaupun pasal tersebut secara implisit atau *implied* berlaku pula untuk pers, tetapi bukan secara eksplisit atau *expressis* jaminan terhadap kemerdekaan pers.

Selain lebih mengokohkan kemerdekaan pers, jaminan konstitusional akan menyelesaikan perdebatan antara *lex specialis* dan *lex generalis*, antara hukum pers sebagai regim hukum yang berdiri sendiri dan tidak berdiri sendiri. Di atas segala itu dapat dicegah berbagai eskalasi undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang dapat menyentuh eksistensi kemerdekaan pers. Dengan jaminan konstitusional segala bentuk pembatasan atas kemerdekaan pers terukur dalam batas-batas yang dibenarkan konstitusi atau UUD.

Kemerdekaan pers, bukanlah satu-satunya syarat atau asas bagi kehidupan pers yang dipercaya publik. Tetapi kemerdekaan pers merupakan asas dan syarat paling esensial. Selain demi kepentingan demokrasi dan hak asasi *an sich*, kemerdekaan pers sangat diperlukan untuk :

Pertama, sebagai instrumen penyampai informasi yang benar, baik kepada masyarakat secara umum, maupun kepada pihak-pihak tertentu yang berkepentingan.

Kedua, sebagai instrumen pertukaran pikiran secara bebas (*free market of ideas*). Seperti dikatakan John Stuart Mill, jangankan

pikiran yang benar, pikiran yang salah atau kelirupun tetap berguna untuk diketahui orang lain. Pemikiran yang salah atau keliru diperlukan untuk menilai atau mengukur suatu kebenaran. Tanpa pengukur sebagai penilai tidak dapat diketahui atau dapat dipastikan suatu kebenaran.

Ketiga, sebagai instrumen perubahan dan kemajuan (*agent of change*). Melalui informasi yang benar (sebagaimana adanya) dan pertukaran pikiran yang bebas (*free market of ideas*), pers yang merdeka adalah instrumen perubahan dan kemajuan untuk seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara (politik, ekonomi, sosial, dan budaya).

Keempat, sebagai instrumen penjaga ketertiban sosial (*public or social order*). Pers merdeka dapat menjadi katalisator yang mengatur lalu lintas hubungan sosial secara tertib dan damai, karena segala perbedaan pendapat tersalur di atas meja pers tanpa ada hambatan.

Kelima, sebagai instrument kontrol terhadap kekuasaan.

Pers merdeka adalah penjaga dan sekaligus pengawas kekuasaan agar tidak bertindak salah atau sewenang-wenang.

Keenam, sebagai instrumen yang ikut mengantarkan mencapai cita-cita bangsa mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Ketujuh, sebagai instrumen penyebar nilai-nilai kemanusiaan, membangun saling pengertian, keterbukaan, dan toleransi.

Kemerdekaan pers bukan saja sebagai nikmat atau rahmat, tetapi dapat menjadi malapetaka kalau tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, tidak dipergunakan secara bertanggung jawab dan disiplin. Kemerdekaan pers memerlukan dukungan lain

yang wajib dijalankan dengan baik oleh seluruh insan pers.

Pertama, mengembangkan dan memelihara demokrasi. Setiap demokrat tidak akan mempertanyakan hubungan antara pers dan demokrasi. Telah dicatat di atas tidak akan ada kemerdekaan pers tanpa demokrasi. Demokrasi adalah tempat persemaian, hidup dan perkembangan kebebasan pers. Demikian pula sebaliknya, tanpa pers yang bebas demokrasi dapat dipastikan sebagai demokrasi semu belaka karena di dalamnya bersembunyi otoritarianisme atau kediktatoran. Karena demokrasi sebagai satu-satunya rumah tempat bersemayam kemerdekaan pers maka pers sangat berkepentingan terhadap demokrasi. Kalau pers akan hidup sehat dan bebas, pers wajib memelihara dan mengembangkan terus demokrasi.

Kedua, pers sendiri dan atas kemauan sendiri senantiasa memelihara tanggung jawab dan disiplin. Masalah ini berkaitan dengan kode etik pers (*press code of ethics*) sebagai aturan disiplin (*disciplinary rules*) dan aturan moral (*moral rules*). Selain bekerja atas dasar profesionalisme, pers harus menjalankan asas dan kaidah pers dengan tepat dan baik, termasuk prinsip-prinsip kemanusiaan (*humanity*), kepatutan. Salah satu aspek wujud dari prinsip di atas adalah *self restraint*. Pers tidak hanya sekedar menyampaikan kebenaran berita, tetapi harus memperhatikan akibat yang dapat timbul dari berita. Apabila pers dapat menjalankan semua prinsip tersebut dengan baik, sangatlah sempit upaya untuk mereduksi kebebasan pers.

Ketiga, sebagai penutup sambutan ini, saya perlu menegaskan sebagaimana kebebasan pada umumnya, kemerdekaan pers bukan sesuatu hadiah atau diberikan dengan cuma-cuma, melainkan hasil perjuangan dan hasil kerja keras. Itulah

kehormatan. Tetapi pers akan menerima kehormatan yang lebih tinggi apabila sanggup memelihara kemerdekaan pers, baik dengan cara-cara terus berjuang maupun dengan cara-cara memelihara integritas pers sebagai pelayan publik yang terpercaya.

Selain harus selalu diperjuangkan, kemerdekaan pers dipelihara melalui cara-cara pemakaiannya. Suatu kebebasan yang berlebihan atau terlalu dinikmati tanpa tanggung jawab, dapat pula menjadi penyebab kehilangan kemerdekaan pers. ***

Jakarta, 3 Mei 2010

Bagian I



Sebagai rezim hukum yang berdiri sendiri, untuk pers, sudah semestinya hukum pers yang pertama berlaku bagi pelaksanaan tugas-tugas jurnalistik pers

Kriminalisasi Pers*

1. Pendahuluan

Ungkapan atau sebutan “kriminalisasi pers” dapat salah dipahami (*misleading*). **Pertama**, seolah-olah ada atau akan diadakan sistem pemidanaan atau ancaman pidana yang khusus untuk pers (pidana wartawan, pidana redaksi, pidana perusahaan pers). Pemidanaan terhadap pers, hanya akibat perbuatan pers yang dinyatakan atau termasuk perbuatan yang dapat dipidana (*strafbaar*) menurut kaidah pidana yang berlaku juga terhadap subyek-subyek lain seperti pidana pencemaran nama baik atau kehormatan, pidana fitnah, pidana penghasutan, dan lain-lain.

Kedua, seolah-olah sebutan atau ungkapan kriminalisasi pers, sesuatu yang baru dalam dunia pers termasuk pers Indonesia. Pemidanaan terhadap pers akibat perbuatan yang disebutkan di atas (Pertama), ada di mana-mana dan telah ada sejak dahulu kala. Meskipun UUD Amerika Serikat dengan tegas melarang Kongres mengatur mengenai pers demi menjamin kebebasan pers (Amandemen I, 1791), tidak berarti pers memiliki *privilege* atau kekebalan (imunitas) dari gugatan atau dakwaan di pengadilan. Sekedar gambaran, kita kutip dari buku yang ditulis **Wayne Overbeck** dan **Genelle Belmas** (*Major Principles Of Media Law*,

* Disampaikan di hadapan pertemuan yang diselenggarakan PWI - Lampung, di Bandar Lampung, 26 April 2010.

2010), yang mengatakan :

“The mass media have not escaped this flood of litigation. The nation’s broadcasters, cable and satellite television providers, newspapers, magazines, wire services, internet services and advertising agencies are constantly fighting legal battles. Today even media executives can do their jobs without consulting lawyers regularly”.¹

Selanjutnya disebutkan juga, *“Moreover, legal problems are not just headaches for top executives. Working media professionals run afoul of the law regul ! facing, lawsuits and even jail sentences”*.²

Ketiga, memang ada beberapa undang-undang nasional (undang-undang baru), - antara lain - UU Informasi dan Transaksi Publik, UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Pornografi memuat berbagai ancaman pidana yang lebih keras dibandingkan dengan hal serupa yang diatur dalam KUHPid. Berbagai undang-undang tersebut - seperti KUHPid - berlaku pada setiap orang, bukan secara khusus terhadap pers. Tetapi, dapat diperkirakan, pers karena tugasnya, akan paling intens bersentuhan dengan berbagai ancaman pidana yang diatur dalam berbagai undang-undang tersebut. **Karena itu sangat wajar, apabila kalangan pers yang paling mencemasi**, berbagai ancaman pidana yang lebih keras

¹ Mass media tidak luput dari banjir perkara. Penyiar radio, stasiun TV kabel atau satelit, surat kabar, majalah, penyedia jasa melalui sistem kabel (*wire services*), penyedia jasa internet, agen-agen advertensi terus menerus menghadapi pertikaian hukum. Pada saat ini hanya beberapa penyelenggara media yang dapat bekerja secara teratur berembuk dengan penasihat hukum .

² Dapat ditambahkan, persoalan-persoalan hukum yang dihadapi tidak sekedar memenangkan kepala pimpinan (mass media). Para profesional yang bekerja pada mass media tidak sekedar setiap saat menghadapi persoalan hukum, tetapi juga menghadapi gugatan bahkan pidana penjara.

dibandingkan dengan KUHPid yang senantiasa disebut sebagai produk kolonial, bahkan secara spesifik disebutkan, sejumlah ketentuan dalam KUHPid - seperti *haatzuui artikelen* dibuat demi kepentingan kolonial.

Dengan demikian, pengertian kriminalisasi pers, bukan dimaksudkan dari sesuatu yang tidak ada menjadi ada, melainkan dalam arti ancaman pidana yang makin keras. Pers berpendapat, cara-cara mengendalikan pers dengan ancaman pidana yang lebih berat, dipandang sebagai suatu usaha sistematis membelenggu kembali kemerdekaan pers. Hal ini sangat nyata bertentangan dengan upaya menumbuhkan dan mendewasakan demokrasi (*democratic maturity*) dan UUD yang menjamin kebebasan berpendapat dan kebebasan berkomunikasi.

Berdasarkan catatan di atas, persoalan kriminalisasi pers tidak menyangkut dapat atau tidak dapat pers dipidana. **Persoalan utama kriminalisasi pers berkaitan dengan kemerdekaan pers.** Apakah atau sejauh manakah kriminalisasi pers akan berdampak terhadap kemerdekaan pers? Sejauh mana kriminalisasi pers dapat dibenarkan atau tidak dapat dibenarkan dalam kaitan dengan kemerdekaan pers? Sejauh mana kriminalisasi pers menjadi instrumen untuk melumpuhkan kemerdekaan pers?

Kalau dapat disingkat, persoalan kriminalisasi pers menyangkut hubungan timbal balik antara pembedaan pers dan kemerdekaan pers.

2. Kemerdekaan Pers

Kemerdekaan pers adalah kebebasan pers menjalankan

tugas atau aktivitas jurnalistik yang meliputi kebebasan mendapat berita, kebebasan menahan berita, kebebasan mengolah berita, kebebasan menyusun berita, kebebasan menyiarkan berita. Setiap bentuk pembatasan baik pembatasan preventif atau represif yang dilakukan tanpa mengikuti prinsip-prinsip atau tatanan demokrasi dan negara hukum, adalah pembatasan yang sewenang-wenang dan karena itu dilarang.

Mengapa harus ada kemerdekaan pers? Apakah kemerdekaan pers dapat dibatasi? Pers adalah salah satu media tempat mewujudkan kebebasan berkomunikasi, tempat mewujudkan kebebasan berpendapat, tempat mewujudkan kebebasan berpikir, tempat mewujudkan kebebasan menyampaikan dan memperoleh informasi yang akan mengantarkan manusia mengembangkan saling pengertian dan kemajuan serta perubahan atau dinamika yang merupakan salah satu kebutuhan dasar (kebutuhan asasi) manusia atau individu maupun masyarakat pada umumnya.

Membatasi atau membelenggu kebebasan pers berarti meniadakan atau menutup kesempatan pertukaran kebenaran dan meniadakan kesempatan menemukan ukuran yang benar dan tidak benar, yang baik dan tidak baik. Dalam hal kebebasan atau kemerdekaan berekspresi (termasuk kebebasan pers), John Stuart Mill mengatakan setiap upaya membungkam hak berekspresi, baik terhadap orang perorangan atau kelompok minoritas tertentu, berarti meniadakan sesuatu yang sangat penting bagi seluruh rakyat.

John Stuart Mill mengatakan *“if the opinion is right, they (the people) are deprived the opportunity of exchanging error for truth; if wrong, they lose what is almost as great a benefit, the clearer perception and livelier impression of truth, produced by collision with error”* (dalam *Wayne Ovenbeck*

- Genelle Belmas, *Media Law*, 2010).³ Inilah nilai-nilai sosial dan kemanusiaan yang terkandung dalam kemerdekaan pers. Secara politik kemerdekaan pers juga berkaitan dengan demokrasi. Salah satu sendi demokrasi adalah kehadiran kebebasan (*freedom*).

Salah satu pilar kebebasan atau kemerdekaan demokrasi adalah “*freedom of opinion*” yang akan sangat terjamin kalau ada kemerdekaan pers. Tanpa kemerdekaan pers, tidak ada demokrasi, atau kalaupun disebut-sebut ada demokrasi, hal itu tidak lebih dari demokrasi semu belaka (*pseudo democracy*) atau suatu kelancungan belaka.

Baik kemanusiaan, maupun demokrasi adalah sebagian dari sendi bernegara RI, ditambah pula dengan jaminan hak asasi manusia yang dijamin UUD, (seperti kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berkomunikasi) menunjukkan kemerdekaan pers merupakan sesuatu yang imperatif, atau *a must* dalam tatanan kehidupan bangsa dan negara Indonesia.

Pertanyaan kedua yang telah dicatat di atas yaitu, “Apakah kemerdekaan pers dapat dibatasi”? Baik menurut doktrin (*communis opinio doctorum*), maupun secara normatif, disepakati kemerdekaan pers memang dapat dibatasi.

Persoalannya : Apa yang dibatasi, dalam keadaan apa dibatasi, dan bagaimana cara membatasi”?

³. Seandainya (pendapat yang dilarang) itu benar, mereka (yaitu rakyat), akan kehilangan kesempatan mengganti (menukar) sesuatu yang salah (kesalahan) dengan sesuatu yang benar (kebenaran), seandainyaupun (pendapat yang dilarang) itu salah, rakyat akan kehilangan manfaat yang hampir sama besarnya (dengan pendapat yang benar), yaitu persepsi yang lebih jelas, makna kebenaran yang lebih terang sebagai hasil dari gesekan (sesuatu yang benar) dengan yang salah.

Pada saat ini, sudah ada berbagai undang-undang (baik yang semata-mata dibuat atas inisiatif negara Indonesia sendiri, maupun dari kaidah internasional yang diratifikasi), yang memuat pembatasan memperoleh, menggunakan, dan menyebarkan informasi seperti diatur UU No. 11 Th 2008 (Informasi dan Transaksi Elektronik), dan UU No. 14 Th 2008 (Keterbukaan Informasi Publik). Meskipun ada ketentuan-ketentuan yang mengatur pembatasan (atau yang disebut “pengecualian”), seperti dalam UU No. 14 Th 2008, masih diperlukan berbagai penjelasan dan rincian, paling tidak harus ada pedoman mengenai isi pembatasan-pembatasan agar tidak secara sewenang-wenang melanggar kemerdekaan pers atau membelenggu kemerdekaan pers.

Selain dua undang-undang di atas, pembatasan kemerdekaan pers diatur atau terkandung juga dalam kode etik jurnalistik dan UU Pers yang mengatur syarat-syarat pemberitaan yang benar dan baik (seperti menjauhi fitnah, menghakimi, kewajiban check dan recheck, kewajiban memuat pemberitaan yang berimbang, dan lain-lain).

Pembatasan juga didapati pada ketentuan-ketentuan internasional seperti *International Covenant On Civil And Political Rights* (UN, 1966). Pasal 14 Kovenan tersebut - antara lain - menyebutkan:

The press and the public may be excluded from all or part of, a trial for reasons of morals, public order (orde public) or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interest of justice; but any judgement rendered in a criminal case or in a suit of law shall be made public

*except where the interest of juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial dispute or the guardianship of children.*⁴

Pembatasan pers juga dapat dilakukan atas dasar pertimbangan kedaruratan tertentu (baik nasional, regional, atau lokal), seperti perang, kekerasan sosial, dan lain-lain keadaan semacam itu. Namun pembatasan atas dasar kedaruratan harus memenuhi syarat-syarat normatif dan syarat-syarat obyektif menurut kenyataan yang ada. Syarat obyektif pembatasan pers adalah dapat ditunjukkan ada hubungan yang masuk akal yang tidak lagi diragukan (*unreasonable doubt*), antara keadaan darurat dengan *jastifikasi* pembatasan kemerdekaan pers.

Selain pembatasan yang datang dari luar, tidak kalah penting, pembatasan dari pelaku pers sendiri. Salah satu pembatasan dari pelaku pers adalah kode etik jurnalistik yang merupakan aturan disiplin (*disciplinary rules*) dan tuntunan moral (*moral code*) dan sekaligus sebagai aturan kehormatan (*code of honor*) yang dibuat sendiri oleh pers. Sangat tidak masuk akal, kode etik yang dibuat sendiri oleh pers tidak dipatuhi dan tidak dijunjung tinggi. Kehormatan dan kemulyaan pers pada tingkat pertama semestinya diukur dari kepatuhan terhadap kode etik.

Pembatasan secara internal dapat juga dibimbing oleh tanggung jawab pers (sosial, politik, ekonomi, dll). Pers demokratis

⁴ Pers dan publik dapat dikecualikan (untuk mengetahui, atau memperoleh informasi dan untuk pers hal ini berarti dilarang menyiarkan) seluruh atau sebagian proses peradilan atas pertimbangan moral, ketertiban umum, keamanan nasional dalam suatu masyarakat demokratis, atau apabila menyangkut kepentingan kehidupan pribadi pihak-pihak yang berperkara, atau apabila pengadilan dalam keadaan tertentu berpendapat publikasi akan merugikan kepentingan keadilan (demi keadilan), tetapi putusan harus dibacakan pada sidang terbuka untuk umum, kecuali demi kepentingan yang perlu dalam perkara anak-anak (di bawah umur) atau perkara perceraian (perkawinan) atau perkara perwalian anak (anak-anak).

hanya dapat berkembang kalau disertai tanggung jawab dan disiplin pers sendiri. Kemerdekaan pers tidak dimaksudkan sekedar kebebasan demi kebebasan (*freedom for the sake of freedom*) tetapi untuk mewujudkan secara utuh fungsi pers demokratik.

Bagaimana tata cara pembatasan-pembatasan dapat dilakukan? Dalam setiap negara demokrasi yang berdasarkan hukum, tata cara melakukan atau tidak melakukan sesuatu sangat penting. Negara hukum yang demokratis tidak membenarkan tujuan (yang baik sekalipun) menghalalkan segala cara. Pada negara demokratis berdasarkan hukum, suatu tujuan hanya boleh diusahakan atau dicapai dengan tata cara tertentu menurut asas-asas demokrasi yang dibenarkan oleh hukum. Pertanyaan mengenai tata cara pembatasan kemerdekaan pers (seperti pembatasan lainnya), wajib memenuhi syarat-syarat :

Pertama, dilaksanakan berdasarkan tata cara penegakan hukum (*procedural due process of law*) menurut asas-asas negara hukum (*the rule of law*).

Kedua, pembatasan-pembatasan tidak dibenarkan apabila mengakibatkan pembelengguan terhadap kemerdekaan pers.

Ketiga, tidak boleh ada penindakan yang bersifat preventif (*prior restraint*) dan harus dengan sungguh-sungguh memperhatikan dasar-dasar yang diatur dalam kode etik pers dan UU Pers.

3. Pidanaan Pers

Telah dicatat, tidak ada ketentuan pidana yang secara spesifik mengatur pidanaan terhadap pers (*pers delict, press crime*), melainkan sebagai bagian dari pidanaan pada umumnya (ketentuan pidana

yang berlaku pada setiap orang yang dalam KUHPid disebut “barang siapa”). Kalaupun ada spesifik, diatur dalam UU Pers. Tetapi ketentuan pidana dalam undang-undang pers (Pasal 18), ternyata tidak mengenai pers, melainkan di luar pers.⁵

Walaupun pertanggungjawaban hukum yang dihadapi pers, terbatas pada perbuatan atau tindakan mengenai pelaksanaan tugas atau aktivitas jurnalistik (tugas yang bersifat kewartawanan), sangat banyak ketentuan pidana yang diatur KUHPid atau ketentuan pidana lain yang dapat ditimpakan kepada pers, baik sebagai pelaku, turut serta melakukan atau membantu melakukan perbuatan atau tindakan pidana.

Pers dalam melakukan tugas jurnalistik, tidak hanya dapat didakwa karena pencemaran nama baik atau kehormatan, fitnah, menghasut, menyebarkan berita bohong, tetapi dapat didakwa melakukan perbuatan pidana yang lebih serius seperti ikut serta melakukan atau membantu melakukan makar atau permusuhan terhadap negara dan pemerintah. **Mengingat luasnya kemungkinan tersebut, walaupun sebagai tindakan represif - pemidanaan dapat menjadi sarana efektif membelenggu kemerdekaan pers, disamping tindakan administratif seperti pembredelan atau larangan terbit (untuk sementara atau selamanya).** Karena itu, dapat dimengerti atau mesti dipahami kecemasan pers terhadap pemidanaan. Bukan karena semata-mata karena akan kehilangan kemerdekaan pribadi (karena masuk penjara), tetapi dapat mengancam kemerdekaan yang

⁵. Sepanjang larangan dalam Pasal 18 ayat (1) dilanggar negara atau pemerintah, ketentuan ini mustahil dapat dilaksanakan.

lebih mendasar yaitu kehilangan kemerdekaan pers sebagai sendi demokrasi dan yang dijamin UUD. Kecemasan makin bertambah dengan kehadiran berbagai undang-undang baru dengan ancaman pidana yang lebih keras (ITE, KIP, Pornografi, dan lain-lain).

Dalam praktek, perbuatan atau tindakan pidana yang paling umum ditimpakan kepada pers adalah perbuatan atau tindakan pencemaran nama baik, fitnah, perbuatan yang tidak menyenangkan, menghasut. Di berbagai negara (seperti Amerika Serikat), hal semacam ini pula yang sangat umum sebagai dasar menggugat atau mendakwa pers. Namun pada umumnya di Amerika Serikat dan banyak negara, perkara pers atas perbuatan atau tindakan yang disebutkan di atas, lebih ditujukan pada upaya menuntut ganti rugi atau denda yang harus dibayarkan kepada penggugat. Mereka yang merasa dirugikan tidak **concern** untuk memenjarakan pers karena tidak akan memberi keuntungan apapun. Sekalipun pernah ada kasus yang mewajibkan pers membayar jumlah yang sangat besar, tetapi dianggap lebih “elegan” dibandingkan dengan pemidanaan. Selain karena tidak memberi manfaat terhadap mereka yang merasa dirugikan, tuntutan ganti rugi tidak menyentuh asas-asas kemerdekaan pers yang dijamin UUD (Amandemen I, 1791).

Bagaimana kemungkinannya menurut sistem hukum Indonesia? Memperhatikan pasal-pasal yang umumnya mudah dikenakan kepada pers seperti pasal-pasal peng hasutan (Pasal 155 dan lain-lain), pasal pencemaran, pasal fitnah, dan lain-lain, ancaman pidana selalu bersifat alternatif (pidana badan atau denda). Memperhatikan pemidanaan alternatif tersebut, dan dalam rangka menjamin atau melindungi kemerdekaan pers, akan bijaksana kalau mengutamakan pidana denda. Kalaupun akan dikenakan pidana

badan, sebaiknya dijatuhi pidana bersyarat (*voorwaardelijk*). Alternatif lain, seperti yang lazim dilakukan di negara lain, seperti Amerika Serikat, keberatan atas suatu pemberitaan diajukan tuntutan ganti rugi. Dalam system hukum Indonesia, hal tersebut dapat digugat atas dasar perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Tetapi persoalan yang dihadapi, ancaman pidana menurut KUHPid (alternatif) berbeda dengan berbagai undang-undang baru (produk nasional) yang umumnya memuat ancaman komulatif atau sekurang-kurangnya memuat pilihan komulatif. Hal ini tidak membuka peluang atau sangat mempersempit peluang bagi penuntut dan hakim untuk menghindari penerapan pidana badan. Ancaman pidana komulatif, makin memperkuat kecemasan pers, bahwa undang-undang baru lebih membelenggu kemerdekaan pers. Sesuatu ironi bagi cita-cita demokrasi dan prinsip-prinsip konstitusioal yang melindungi dan menjamin kemerdekaan pers.

Menghadapi ancaman pidana yang akan sangat berpengaruh terhadap kemerdekaan pers, dianjurkan agar setiap dakwaan dan tuntutan menghindari penerapan undang-undang yang keras tersebut, kecuali apabila didasarkan pada fakta yang sangat nyata (*unreasonable doubt*), atau sekurang-kurangnya mengajukan dakwaan alternatif untuk membuka peluang kebijakan (*beleid*) hakim.

Selain, atas dasar sistem pidana berdasarkan pasal-pasal yang disebutkan di atas (pencemaran dan lain-lain) sangatlah perlu memperhatikan penerapan tata peradilan pidana yang dinamakan *restorative justice* yaitu mediasi dalam kasus pidana yang dilaksanakan bersama antara kelompok masyarakat, korban, dan pelaku. Di Australia dan New Zealand pranata ini dilembagakan secara resmi

di bawah asuhan kepolisian. Konsep ini lahir karena beberapa pertimbangan :

- (1) Sebagai upaya lebih menjamin penyelesaian perbuatan pidana yang lebih memuaskan dan lebih mendorong penciptaan harmoni.
- (2) Mendorong agar pelaku. bertanggung jawab dan tidak akan mengulangi perbuatannya, tanpa harus menjalani pidana.
- (3) Korban (*victim*) mendapat perhatian dan kompensasi yang layak secara materil dan moral.
- (4) Mencegah penunggakan (pending) karena jumlah perkara terlalu banyak.
- (5) Meningkatkan peran masyarakat ikut serta menanggulangi perbuatan pidana.
- (6) Proses dekriminalisasi untuk menemukan cara-cara penyelesaian perkara secara lebih efektif dan berhasil guna. Pidanaan ternyata tidak selalu sebagai sarana efektif memelihara ketertiban dan mencegah perbuatan pidana.
- (7) Dapat mengurangi beban anggaran secara signifikan (proses peradilan yang mahal, karena menyediakan tempat tahanan, lembaga pemasyarakatan dan lain sebagainya).

Perkara pidana terhadap pers (apabila penerapan hukum pers tidak memuaskan) sangat tepat sebagai obyek menerapkan *restorative justice* yang dilakukan sejak dini (sejak penyelidikan atau penyidikan) dengan semboyan “berdamai dan saling memaafkan senantiasa lebih mulia dari berperkara”. Mereka yang merasa kehormatan dan nama baiknya telah tercemar tidak akan pulih karena memenjarakan pers, tetapi akan

pulih apabila pers mengakui kekeliruan disertai permohonan maaf yang tulus. Itulah kehormatan dan ketulusan.⁶

4. Tempat Kode Etik Pers dan UU Pers Dalam Perkara Pers

Telah dikemukakan, perkara atau sengketa pers adalah perkara atau sengketa yang timbul atau akibat dari pelaksanaan atau aktivitas jurnalistik yang dilakukan pers (wartawan, redaksi, perusahaan pers). Di luar itu (seperti penipuan, pemerasan oleh wartawan) bukan perkara atau sengketa pers.

Khusus mengenai kedudukan atau tempat hukum (Undang-Undang Pers) sering ada perbedaan mengenai kedudukan hukum pers sebagai *lex specialis* berhadapan dengan hukum lain sebagai *lex generalis*.

Untuk menetapkan suatu hukum sebagai *lex specialis* atau *lex generalis*, ditentukan oleh beberapa prinsip berikut :

Pertama, hukum-hukum yang bersangkutan harus berada dalam satu regim hukum yang sama (seperti sama-sama sebagai regim hukum keperdataan, misalnya antara hukum perdata umum dan hukum dagang, antara hukum pidana umum dengan hukum pidana militer tertentu).

Kedua, peraturan yang sama (seperti antara undang-undang dengan undang-undang, antara PP dengan PP).

Ketiga, mengatur hal yang sama (seperti hukum perjanjian

⁶. Bagir Manan, Mekanisme Penyelesaian Sengketa Antara Pers Dengan Publik, makalah, 2010

dengan hukum perjanjian).

Hukum pers atau hukum media berlintas regim yang sekaligus memuat dimensi hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum keperdataan, hukum pidana, dan bukan hanya terbatas pada hukum materil tetapi juga hukum acara (seperti pengaturan hak jawab, mediasi atau arbitrase). Karena sifatnya yang khas tersebut, diberbagai pendidikan tinggi hukum (terutama di luar negeri) hukum pers merupakan mata kuliah (*course*) yang berdiri sendiri dan dalam perkembangan dipandang atau menuju disiplin hukum yang berdiri sendiri.

Dengan demikian, sebagai regim hukum yang berdiri sendiri, untuk pers, sudah semestinya hukum pers yang pertama berlaku bagi pelaksanaan tugas-tugas jurnalistik pers (sama halnya hukum pidana militer didahulukan bagi perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas sebagai militer), tanpa harus (lagi) memperdebatkan antara *lex specialis* dan *lex generalis*. Mengingat kedudukan pers (memiliki berbagai dimensi) dan hukum pers sebagai regim hukum mandiri, **perlu ada kehati-hatian lain dalam memeriksa perkara pers.**

Sebelum menentukan (secara apriori) hukum yang akan diterapkan, hendaknya para penegak hukum wajib terlebih dahulu memeriksa sifat perbuatan pers yang bersangkutan. Apakah perbuatan dilakukan sebagai tugas jurnalistik atau di luar tugas jurnalistik⁷.

5. Penutup

⁷ Bagir Manan, *ibid.*

Dari uraian-uraian di atas, ada beberapa esensi yang diharapkan menjadi perhatian (baik dalam perumusan kebijakan maupun penerapan hukum terhadap pers).

- (1) Kriminalisasi pers dimaksudkan sebagai kehadiran berbagai undang-undang baru yang disertai ancaman pidana yang lebih berat atau lebih keras yang dapat dikenakan kepada pers.
- (2) Kriminalisasi pers (ancaman pidana yang lebih berat atau lebih keras), bersentuhan langsung dengan jaminan dan perlindungan terhadap kemerdekaan pers.
- (3) Kriminalisasi pers (ancaman pidana yang lebih berat atau lebih keras), dapat menjadi sarana (instrumen) membelenggu kemerdekaan pers.
- (4) Penerapan pidana terhadap pers harus dengan sungguh memperhatikan kedudukan kode etik jurnalistik dan UU Pers, seperti hak jawab, hak koreksi sebagai syarat mendahului (*prerequisite*) sebagai syarat kematangan berperkara (*mootness*).
- (5) Penuntutan dan penjatuhan pidana terhadap pers tidak mencederai kemerdekaan Pers. ***

Jakarta, April 2010

Bagian I

10

Salah satu tiang dasar negara hukum demokratis adalah penolakan atas prinsip “tujuan menghalalkan cara”
(the end justifies the mean)

Penyadapan Komunikasi atau Korespondensi Pribadi*

1. Pendahuluan

Pada masa pemerintahan Presiden Nixon, terjadi skandal Watergate yang menyebabkan sekitar 20 orang pembantu Presiden dijatuhi pidana, dan Presiden Nixon terpaksa mengundurkan diri dalam masa jabatan (9 Agustus 1974).

Skandal Watergate menyangkut beberapa perbuatan pidana yaitu :

- 1). Memasuki secara tanpa wewenang (secara paksa) kantor Pusat Kampanye Partai Demokrat (*Democratic National Campaign = DNC*), yang terletak di Watergate, Washington D.C;
- 2). Melakukan pencurian dokumen-dokumen dari kantor DNC; dan
- 3). Memasang alat penyadap (bug) di kantor DNC untuk menyadap (*wiretap*) pembicaraan telepon Ketua DNC (Larry O'Brien).¹ Memasang alat penyadap dengan maksud menyadap pembicaraan melalui telepon, merupakan pelanggaran terhadap hak atas kebebasan korespondensi atau hak komunikasi yang dijamin dan dilindungi oleh Konstitusi dan Hukum Internasional sebagai hak asasi.²

*Ditulis sebagai catatan atas kehendak Kementerian Kominfo, membuat Peraturan Pemerintah tentang Penyadapan.

¹ Lihat, Michael Arnheim, *US Constitution For Dummies*, 2009, hlm 189.

² Lihat, Amandemen Ke-IV (1791), dan *Universal Declaration of Human Rights* (1948).

2. Ketentuan-ketentuan UUD tentang hak asasi kebebasan korespondensi atau hak komunikasi.

1). Amerika Serikat

Dalam UUD Amerika Serikat ada dua ketentuan yang berkaitan dengan hak atas kebebasan korespondensi atau hak komunikasi.

a. Amandemen ke - I (1791) :

“Congress shall make no law respecting an establishment religion, or prohibiting the free exercise thereof or abridging the freedom of speech, or of the press. or the right of the people peaceably to assemble, and to petition to the Government for redress of grievances”.

Kongres dilarang membuat undang-undang mengenai suatu agama atau melarang melaksanakan ibadah menurut agama, menghalangi (mengurangi) hak atas kebebasan berbicara, atau kebebasan pers, atau hak rakyat untuk berserikat atau berkumpul, dan hak menyampaikan petisi kepada pemerintah menuntut pemulihan atas suatu kerugian.

b. Amandemen ke - IV:

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seizures³

Hak rakyat atas keamanan jiwa dan badan, rumah, surat, dan

³ Amandemen I s/d X (1791) disebut *“The First Ten Amendment”*. Lazim juga disebut *“Bill of Rights Amendments”*, karena mengatur hak-hak pribadi dan politik.

barang-barang berharga dari pemeriksaan dan penyitaan tanpa alasan yang sah tidak boleh dilanggar, dan tidak suatu surat perintah boleh dikeluarkan kecuali atas dugaan yang beralasan (alasan yang cukup) dan diberikan atas sumpah atau janji, dan harus pula disertai dengan keterangan mengenai tempat yang akan digeledah (diperiksa) dan orang-orang yang akan diperiksa serta barang-barang yang akan disita.

2). **Perancis.**

Declaration de 1 Homme et du Citoyen (Declaration of the right of man and citizen), angka 11 : "The free communication of thoughts 17nd opinions is one of the iaost precious rights of man; hence every citizen may speak; write and establish freely, save that he must answer for any abuse of such freedom according to the cases established by legislation".⁴

Kebebasan menyampaikan pikiran dan pendapat merupakan (adalah) hak manusia paling agung, karena itu setiap warga negara dapat (bebas) berbicara, menulis, dan bertindak secara bebas dan aman menghadapi setiap bentuk penyalahgunaan kebebasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Pernyataan Hak-hak Manusia dan Warga Negara di atas tetap berlaku, karena selalu ditegaskan dalam setiap UUD, yang dibuat kemudian.

(1) *UUD 1946 : "It solemnly reaffirms the Rights of Liberties of Man and the Citizen hallowed by the Declaration of Rights of*

⁴ Dekrasi ini ditetapkan tanggal 28 Agustus 1789 pada saat Revolusi Perancis yang dimulai Juli 1789.

1798 and the fundamental principles recognized by the laws of the Republic“.

Dengan penuh hidmat menegaskan kembali hak-hak kebebasan manusia dan warga negara yang diagungkan (dikeramatkan) oleh Pernyataan Hak Tahun 1789 dan asas-asas dasar yang diakui oleh undang-undang (hukum) yang dibuat oleh Republik (Perancis).

(2) UUD 1958 (berlaku sampai sekarang dengan berbagai amandemen).

Pada Pembukaan (Preamble) UUD 1958 disebutkan : *“The French people solemnly proclaims its attachment to the Rights of man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, reaffirmed and completed by the Preamble of the Constitution of 1946”.*

Rakyat Perancis dengan penuh hidmat menyatakan keterikatan terhadap hak-hak manusia dan asas-asas (dasar-dasar) kedaulatan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Deklarasi 1789, menegaskan kembali dan disempurnakan oleh Pembukaan UUD 1946.

3). UUD Jerman⁵

Pasal 10 :

(1) *Privacy of posts and telecommunications shall be inviolable.*

(2) *This right may be restricted only by law. Such law may be laid down that the person affected shall not be informed of any such restriction if it serves to protect the free democratic basic order or the*

⁵ Pertama kali ditetapkan tahun 1949

existence or the security of the Federation or a Land, and the recourse to the courts shall be replaced by a review of the case by bodies and auxiliary bodies appointed by Parliament.

- (1) Hubungan-hubungan pribadi (*privacy*) melalui pos dan telekomunikasi tidak boleh diganggu.
- 2) Hak tersebut hanya dapat dibatasi sesuai dengan ketentuan undang-undang. Undang-undang yang membatasi dapat menetapkan bahwa orang-orang yang terkena boleh tidak diberitahukan mengenai pembatasan tersebut apabila pembatasan dilakukan untuk melindungi dasar kebebasan demokratik atau mengenai keberadaan (eksistensi) atau keamanan federal atau negara bagian, dan keberatan ke pengadilan akan digantikan dengan cara meninjau kembali kasus tersebut oleh badan-badan atau badan-badan khusus yang ditunjuk Parlemen.

4). UUD Jepang⁶

Pasal 21 ayat (2) : *“No censorship shall be maintain, nor shall secrecy of any means of communication be violated”*. ‘

Tidak boleh ada sensor, dan kerahasiaan komunikasi tidak boleh diganggu.

5). UUD Belanda⁷

Pasal 13 :

- (1) *The privacy of correspondence shall not be violated except, in the cases laid down by Act of Parliament, by order of the court.*

⁶. Pertama kali ditetapkan 1946

⁷. Pertama kali ditetapkan 1814

- (2) *The privacy of telephone and telegraph shall not be violated except, in the cases laid down by Act of Parliament, by or with the authorization of those designated for the purpose by Act of Parliament.*
- (1) Korespondensi pribadi tidak boleh diganggu, kecuali dalam kasus-kasus yang ditetapkan oleh undang-undang, atau atas perintah pengadilan.
- (2) Hubungan telepon dan telegraf pribadi tidak boleh diganggu, kecuali dalam kasus-kasus yang ditetapkan oleh undang-undang, atau atas kuasa dari yang berwenang untuk suatu tujuan yang ditetapkan oleh undang-undang.

3. Dokumen-dokumen Internasional.

1). Universal Declaration of Human Rights.⁸

Pasal 12.

“No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home, or correspondence, nor to attack upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attack”.

Tidak seorangpun boleh dicam diganggu secara sewenang-wenang atas kehidupan pribadi, keluarga, rumah, atau korespondensi, juga tidak seorangpun dapat diserang kehormatan dan nama baiknya. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan hukum dari gangguan atau

⁸ Disepakati tanggal 10 Desember 1948

serangan sewenang-wenang tersebut.

2). International Covenant on Civil and Political Rights.⁹

Pasal 17 :

1. *“No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attack on his honour and reputation “.*
2. *“Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attack”.*
1. Tidak seorangpun boleh diganggu secara sewenang-wenang atau secara melawan hukum atas kehidupan pribadi, keluarga, rumah, dan korespondensi, juga tidak seorangpun boleh diserang secara melawan hukum kehormatan dan nama baiknya.
2. Setiap orang berhak mendapat perlindungan hukum dari gangguan atau serangan tersebut.

3). European Convention on Human Rights.¹⁰

(Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).

Pasal 8 : *Right to respect for private and family life.*

1. *“Every has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence”.*
2. *There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well*

⁹. Tahun 1966.

¹⁰. Tahun 1950.

being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others“.

1. Setiap orang berhak dihormati kehidupan pribadi dan keluarganya, rumah tangga dan korespondensinya.
2. Tidak boleh ada gangguan dari penguasa atas pelaksanaan hak tersebut kecuali menurut atau berdasarkan hukum dan dalam masyarakat demokratis dianggap perlu demi kepentingan keamanan nasional, keselamatan umum, atas kesejahteraan ekonomi dalam negeri, untuk mencegah kekacauan dan kejahatan, untuk melindungi kesehatan dan moral, atau demi perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan pihak lain.

4. American Convention on Human Rights.¹¹

“Pact of San Josed, Costa Rica, 1969”.

Pasal 11 : *Right to privacy*

1. *Everyone has the right to have his honor respected and his dignity.*
 2. *No one may be the object of arbitrary or abusive interference with his private life, his family, his home, or his correspondence, or of unknful attacks on his honor or reputation.*
 3. *Evervone has the right to protection of the law against such interference or attack.*
1. Setiap orang berhak atas kehormatan dan kemuliaan dan karena itu wajib dihormati.

¹¹. Tahun 1969

2. Tidak seorangpun dapat menjadi obyek (sasaran) gangguan (campur tangan) atau perlakuan sewenang-wenang atas kehidupan pribadi, keluarga, rumah, atau korespondensi, atau serangan yang bertentangan dengan hukum atas kehormatan dan nama baiknya.
3. Setiap orang berhak atas perlindungan hukum dari gangguan atau serangan sebagaimana disebutkan di atas (sewenang-wenang atau bertentangan dengan hukum tersebut).

5. Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia.

1). Konstitusi RIS

Pasal 17 : “Kemerdekaan dan rahasia dalam perhubungan surat menyurat tidak boleh diganggu gugat, selainnya dari pada atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang telah disahkan untuk itu menurut peraturan-peraturan undang-undang dalam hal-hal yang diterangkan dalam peraturan itu”.

2). UUDS 1950

Pasal 17 : Bunyi pasal ini sama dengan bunyi Konstitusi RIS, Pasal 17.

3). UUD 1945 (Setelah Perubahan)

Pasal 28F : “Setiap orang berhak untuk **berkomunikasi** dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berlaku untuk mencari memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah,

dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

4). **Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998** (Lampiran angka II, Bab. VI, Pasa120, dan Pasa121).

a. Pasal 20 : “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya”.

b. Pasal 21: “Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

5). **UU No. 39 Tahun 1999 (Tentang Hak Asasi Manusia).**

Pasal 14 :

(1) Setiap orang berhak untuk **berkomuaikasi** dan memperoleh **informasi** yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.

(2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia.

6). **UU No. 30 Tahun 2002 (Tentang KPK)**

Pasal 12 :

(1) Dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, KPK berwenang:

- a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan.

6. Makna hak atas kebebasan korespondensi atau komunikasi.

- a. Hak atas kebebasan korespondensi atau komunikasi sebagai *“the right of privacy”*.

Meskipun dalam rumusan - seperti Pasal 12 UDHR - hak atas *“privacy”* seolah-olah terpisah dari hak-hak pribadi lain (*family, home or correspondence*), tetapi hak atas *“privacy”* merupakan payung dari hak-hak pribadi lainnya.

*“The right to privacy may in itself be seen as an umbrella term for all the different rights mentioned in UDHR article 12, it is closely connected to the protection of the family, home, life, place of residence, correspondence, telephone, e-mail and other electronic means of communication as well as physical and mental integrity. The right has to be assessed in that context”*¹².

Hak atas kehidupan pribadi (*privacy*) dapat dipandang sebagai (istilah) payung untuk bermacam-macam hak yang disebut dalam UDHR. Pasal 12, yang berkaitan erat dengan perlindungan terhadap keluarga, rumah, hak hidup (nyawa), tempat kediaman, korespondensi, telepon, e-mail dan sarana komunikasi elektrik lainnya, termasuk pula perlindungan atas fisik dan mental. Hak-hak tersebut diukur dalam kaitan tersebut.

¹² Laes Adam Rebof, dalam Gudmundur Alfredsson - Asbjørn Eide, *The Universal Declaration of Human Rights*, 1999.

Berdasarkan pengertian di atas, maka ada ketentuan-ketentuan yang memastikan hak atas kebebasan korespondensi atau komunikasi sebagai salah satu hak atas “*privacy*”, seperti UUD Jerman (Pasal 10 ayat 1, UUD Belanda, Pasal 13).

- b. Pengertian hak atas kebebasan korespondensi atau komunikasi.

Sebagai hak asasi, pada dasarnya (*in principle*), segala bentuk intervensi, atau perbuatan lain yang dapat diartikan mengurangi (*abridge*) atau **meniadakan** (*attack*), hak atas kebebasan korespondensi dilarang.

Dalam *European Convention of Human Rights* (ECHR, 1950), hak atas kebebasan korespondensi diatur dalam Pasal 8 yang mengartikan intervensi sebagai :

“Interference with the right of communication is not only present when letters are opened. The reading of telegrams and e-mails as well are also the interception of letters and the like are also covered. Both “metering” - gathering information about which telephones have connected to which others - and actual tapping of telephones are covered by ECHR article 8 in accordance with judgement No. 28 in the Klasse case. The interception of private radio communication may also, in certain cases, be covered by article 8)”.

Campur tangan atau gangguan terhadap hak berkomunikasi tidak hanya terbatas pada membuka surat menyurat. Membaca telegram dan e-mails, menyadap surat-surat dan lain semacam itu termasuk

juga sebagai campur tangan atau gangguan terhadap hak berkomunikasi. Baik **memeriksa** (metering) hubungan telepon untuk mengumpulkan informasi yang berkaitan satu sama lain maupun melakukan **penyadapan** atas telepon termasuk (yang dilarang) yang diatur Pasal 8 ECHR sesuai dengan putusan perkara Klasse No. 28. Untuk beberapa hal, mengganggu komunikasi radio pribadi termasuk dalam pengertian Pasal 8.

7. Pembatasan hak atas “privacy”, cq. pembalasan hak atas kebebasan korespondensi.

- a. Pembatasan hak asasi secara umum.
(beberapa contoh)

1) UDHR, Pasal 29 :

1. *Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible.*
2. *In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirement of morality, public order and the general welfare in a democratic society.*¹³

¹³ supra.

3. *These rights and freedoms may in no case be exercise contrary to the purposes and principles of the United Nations.*

1. Setiap orang mempunyai tanggung jawab terhadap masyarakat dengan cara memungkinkan mengembangkan diri secara bebas dan penuh.
2. Dalam melaksanakan hak-hak dan kebebasan, seseorang hanya tunduk pada pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh hukum yang semata-mata bertujuan menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak-hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan moral yang adil, ketertiban umum dan kesejahteraan umum dalam satu masyarakat demokratis.
3. Hak-hak dan kebebasan dalam keadaan apapun tidak boleh dipergunakan untuk sesuatu yang bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip PBB.

Berdasarkan ketentuan di atas, ada beberapa pembatasan atas hak-hak asasi.

- (1) Pelaksanaan hak asasi harus memperhatikan tanggung jawab sosial (terhadap masyarakat).
- (2) Pembatasan harus diatur dengan undang-undang yang semata-mata dimaksudkan menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi orang lain dan untuk memenuhi secara adil tuntutan moral, ketertiban

umum, dan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis.

- (3) Penggunaan hak asasi tidak boleh bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip PBB.
- 2) **International Covenant on Civil and Political Rights (1966)**¹⁴

Pasal 4 :

“In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the State Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin .

Dalam keadaan darurat (kegentingan yang memaksa) yang mengancam peri kehidupan bangsa, yang dinyatakan secara resmi, negara-negara peserta Konvensi diperbolehkan melakukan tindakan-tindakan menyimpang dari kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam Konvensi dalam batas-batas yang secara pasti dituntut (diperlukan) oleh keadaan yang mendesak tersebut, dengan ketentuan tindakan-tindakan tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban lain menurut hukum internasional dan tidak menyangkut diskriminasi

¹⁴ supra.

yang semata-mata didasarkan atas perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal usul.

Negara pihak dibenarkan tidak menjalankan ketentuan-ketentuan Covenant apabila sedang dalam keadaan darurat yang mengancam keselamatan dan eksistensi bangsa. Pengecualian ini tidak berlaku terhadap Pasal-Pasal 6, 7, 8 ayat (1) dan (2), 11, 15, 16, dan 18.

3) American Convention on Human Rights (1969)¹⁵

Pasal 27 :

1. *In time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party, it may take measures derogating from its obligations under the present Convention to the extent and for the period of time strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligation under international law and do not involve discrimination on the ground of race, colour, sex, language, religion, or social origin”.*

Di masa perang, bahaya umum atau keadaan darurat lainnya yang mengancam kemerdekaan dan keamanan suatu negara peserta, negara tersebut dapat mengambil tindakan-tindakan menyimpang dari kewajiban-kewajiban yang ditetapkan Konvensi sejauh dan untuk waktu tertentu yang secara pasti dituntut oleh situasi mendesak tersebut, dengan ketentuan tindakan-

¹⁵ supra.

tindakan tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban lain menurut hukum internasional dan tidak menyangkut diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, atau asal usul.

Pembatasan hanya dapat dilakukan dalam keadaan perang, atau keadaan darurat yang mengancam kemerdekaan atau keamanan negara.

4) UUD Amerika Serikat

Amandemen Ke-IV (1791). Sebagai bagian dari “*the first ten Amendment*” atau “*Bil of Right Amendment*”.¹⁶

“The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated and no warrant shall issue but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particular describing the place to be searched, and the persons or things to be seized”.

(Terjemahan : supra).

Meskipun, penyadapan (*wiretapping*) dan pengintaian secara elektronik (*electronic surveillance*) tidak disebut secara eksplisit, tetapi pengadilan (MA. AS) memasukan penyadapan sebagai obyek yang terkena Amandemen Ke-IV. Karena itu, 16 supra penyadapan dilarang, kecuali dipenuhi syarat yang diatur Amandemen Ke-IV yaitu :

(1) Harus ada “*probable cause*”.

Walaupun “*probable cause*” belum didasarkan pada suatu bukti (*evidence*), tetapi **tidak boleh didasarkan pada persangkaan** belaka, apalagi semata-mata

didasarkan pada keyakinan subyektif (*subjectively belief*) belaka. Dalam hukum Acara Indonesia, *probable cause*, disebut **sangka beralasan** sebagai dasar melakukan penyelidikan sebagai upaya menemukan bukti awal yang cukup. Berdasarkan bukti awal yang cukup dapat dilanjutkan dengan penyelidikan. Apabila ada bukti awal yang cukup tetapi bukan tindak pidana, tidak perlu dilanjutkan dengan penyidikan.

- (2) Tidak boleh dilakukan atas dasar yang “*unreasonable*”. Penyadapan hanya dapat dilakukan kalau ada petunjuk-petunjuk yang dapat digunakan sebagai bukti awal yang cukup yang memuat pertimbangan yang wajar telah terjadi perbuatan pidana.
- (3) Ada perintah yang dikeluarkan pengadilan.
- (4) Harus ada kepastian mengenai tempat, orang, atau barang yang akan diperiksa.

Dari contoh-contoh di atas, maka segala bentuk intervensi terhadap *privacy* (termasuk penyadapan sebagai bagian dari kebebasan korespondensi) dilarang, kecuali **karena alasan-alasan** tertentu, dan harus dilakukan dengan cara-cara tertentu. Dengan perkataan lain, suatu pembatasan atau pencabutan hak atas *privacy* (seperti penyadapan) hanya dapat dilakukan kalau dipenuhi syarat-syarat substantif dan dengan tata cara tertentu (*due process of law*).

8. Undang-Undang Pembatasan Hak Asasi.

Telah dicatat, dalam keadaan tertentu, hak asasi dapat dibatasi atau dikurangi. Syarat-syarat tersebut - antara lain - harus diatur dengan undang-undang.

Namun tidak berarti kalau sudah ada undang-undang, dapat begitu saja diartikan telah dipenuhi salah satu syarat membatasi atau mengurangi hak asasi manusia. Undang-undang yang dimaksud harus memenuhi syarat-syarat substantif maupun prosedural tertentu. Secara substantif, undang-undang tersebut harus **memuat alasan-alasan** yang *reasonable* dan tidak **sewenang-wenang** (*not arbitrary*). Salah satu bentuk kesewenang-wenangan kalau misalnya penyadapan dilakukan terhadap semua orang tanpa memperhatikan *probable cause* dan *reasonableness* (*unreasonable search*). Suatu undang-undang yang dirumuskan terlalu umum sehingga tidak jelas (*vagueness*) dan atau terlalu luas (*overly broad, over breadth*) termasuk ke dalam undang-undang yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dan bertentangan dengan syarat-syarat undang-undang yang baik (*algemene beginselen van behoerlijke wetgeving*).

Demikian pula yang berkaitan dengan tata cara atau prosedur. Mengurangi atau membatasi hak asasi - seperti intervensi terhadap hak atas kebebasan korespondensi - harus dilakukan dengan cara-cara yaitu “*should have fair right of hearing*” yaitu hak memperoleh pemeriksaan yang fair (jujur), yang meliputi elemen-elemen : (1) *notice* (pemberitahuan untuk waktu yang cukup atau *reasonable time*), (2) *opportunity to be heard*, (kesempatan didengar); (3) *impartial tribunal* (peradilan yang tidak memihak), dan (4) *orderly procedure*-(tata cara yang tertib atau teratur).¹⁷

¹⁷ Wadwa Nagpur, Indian Constitutional Law, 2006

Syarat-syarat di atas harus dipenuhi dalam melaksanakan UUD 1945, Pasal 28J ayat (2) :

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memeriui tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis”. Pertanyaannya: “Apakah ketentuan dalam UU KPK tentang penyadapan telah memenuhi syarat-syarat sebagai sebuah undang-undang yang baik terutama ditinjau dari prinsip-prinsip hak asasi, negara hukum, dan demokrasi”? Salah satu tiang dasar negara hukum demokratis adalah penolakan atas prinsip “tujuan menghalalkan cara” (*the end justifies the mean*). ***

Jakarta, Januari 2010

Bagian I



Investigasi jurnalistik tidak hanya berguna mengetahui seluk beluk gerakan terorisme. Hasil investigasi jurnalistik dapat berguna untuk merumuskan berbagai cara (berbagai dimensi) memecahkan atau menghadapi gerakan terorisme

Peranan Pers (Media) Menghadapi Terorisme*

1. Mengenali Terorisme

Penting untuk disampaikan bahwa paparan makalah mengenai terorisme ini terbatas pada konteks and pengalaman Indonesia. Secara umum diterima suatu pandangan bahwa terorisme sulit didefinisikan. Hingga saat ini belum ada satu pengertian terorisme yang dapat diterima di seluruh negara. Namun, untuk keperluan paparan, saya mencoba menyusun beberapa karakteristik terorisme.

- (1) Terorisme adalah sebuah gerakan politik. Hakikat gerakan politik adalah kekuasaan. Sebagai suatu gerakan politik, terorisme dalam ujung perjalanan bertujuan memperoleh kekuasaan.
- (2) Terorisme sebagai gerakan politik dapat dilandasi motif yang beraneka ragam, seperti ideologi (termasuk dasar keagamaan), atau semata-mata demi kepentingan kekuasaan yang ditanamkan seolah-olah suatu keyakinan yang benar. Segala susunan, sistem, dan keyakinan diluar dasar yang mereka yakini, adalah salah, karena itu wajib diganti atau

* Disampaikan dalam Seminar Penanggulangan Terorisme yang diselenggarakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Teroris Republik Indonesia, Denpasar, 18 Oktober 2010.

ditiadakan.

- (3) Terorisme sebagai gerakan politik dilaksanakan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk menimbulkan kekacauan atau rasa takut publik serta untuk menghilangkan kepercayaan publik terhadap sistem dan susunan kekuasaan yang ada.
- (4) Gerakan terorisme dapat berlintas bangsa dan negara, bukan sekedar gerakan domestik, tergantung pada ideologi atau kepentingan yang hendak dicapai.
- (5) Pada umumnya gerakan terorisme tidak memiliki sistem pengorganisasian yang pasti sehingga sulit dikenali atau diketahui. Kalaupun ada, organisasi disusun dalam bentuk satuan-satuan dan hanya terkait pada tingkat tertentu.
- (6) Terorisme adalah gerakan politik tertutup, sehingga sulit dikenali kecuali (sampai) saat melakukan kekerasan.

2. Dasar-dasar perlawanan terhadap terorisme.

Sejumlah peristiwa terorisme di Indonesia; secara hukum tidak atau belum merupakan perbuatan makar (kejahatan terhadap Presiden dan Wakil Presiden menggulingkan pemerintahan yang sah, atau merampas sebagian atau seluruh wilayah). Peristiwa-peristiwa terorisme tersebut belum juga dapat dikategorikan sebagai pemberontakan (*rebellion*). Secara hukum, perbuatan terorisme yang terjadi masih berada dalam lingkup keamanan dan ketertiban umum (*national security* dan *public order*), sehingga secara hukum diperlakukan sebagai perbuatan kriminal biasa.

Di pihak lain, perbuatan-perbuatan terorisme dengan ciri-

ciri yang disebutkan di atas (angka 1) tidak lagi sekedar perbuatan yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum. Perbuatan-perbuatan terorisme secara langsung merupakan ancaman terhadap sendi bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara - antara lain - karena:

Pertama, Bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan Universal. Kekerasan terorisme mengancam dan mengorbankan setiap subyek dan obyek yang tidak ada sangkut paut dengan sikap permusuhan mereka. Perbuatan terorisme tidak hanya mengancam keamanan, ketertiban, atau ketenteraman umum, tetapi menimbulkan ancaman keselamatan dan rasa takut setiap orang.

Kedua, bertentangan dengan sendi dan mekanisme demokrasi. Mencapai tujuan dengan membenarkan segala cara dan kekerasan dalam satu ikatan gerakan tertutup sangat bertentangan dengan prinsip dan nilai demokrasi. Demokrasi memuat nilai-nilai, antara lain:

- a. Gerakan dijalankan secara terbuka (*openess, fransparancy*) sehingga dapat dikenali.
- b. Tujuan dicapai dan dijalankan dengan cara-cara demokratis yaitu menurut hukum dan damai (*peaceful*).
- c. Menghormati dan toleran terhadap perbedaan sebagai wujud *the right to dissent*,
- d. Harus terbuka untuk alternatif, tidak didasarkan pada ukuran benar dan salah (*right or wrong*).
- e. Demokrasi tidak hanya sekedar substansi, tetapi juga cara. Setiap tujuan harus dicapai dengan cara-cara yang demokratis pula - antara lain - wajib tunduk pada cara yang tidak bertentangan dengan hukum, nilai-nilai

umum kemanusiaan dan kesusilaan. Demokrasi dengan segala kekurangannya adalah suatu yang paling manusia baik sebagai sistem sosial maupun sistem politik.

Ketiga, mengorbankan hak asasi. Berbagai peristiwa terorisme di Indonesia sangat nyata menunjukkan gerakan tersebut sangat jauh dari penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Keempat, bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Selain menjunjung tinggi prinsip dan proses demokrasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia dan nilai-nilai kemanusiaan, negara hukum juga menuntut setiap orang berada dibawah hukum (*subject to the law*). Selain itu, dalam makna sosio-kultural, negara hukum juga menuntut kehadiran masyarakat yang setia pada hukum (*law abiding society*) dan yang menjadikan tatanan konstitusi sebagai bagian dari tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang oleh Justice Kirby dari Australia disebut '*constitutional society*'.

Bagi bagian terbesar umat Islam dan siapapun yang mempelajari Islam dengan suatu objektivitas rasional, akan berpendirian bahwa prinsip-prinsip di atas merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sendi-sendi agama Islam. Perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan kemanusiaan dan sejumlah prinsip di atas adalah suatu ketersesatan, yang sekaligus bertentangan dengan akal sehat (agama adalah akal, tidak ada agama bagi yang tidak berakal) dan bertentangan dengan peradaban.

Hal serupa juga berlaku bagi seluruh bangsa (rakyat) Indonesia. Menjunjung dan menjalankan prinsip-prinsip di atas adalah suatu kewajiban dan merupakan pilar-pilar berbangsa dan bernegara yang dimuat sebagai sendi-sendi konstitusi. Menjaga

prinsip-prinsip tersebut sekaligus sebagai bagian tidak terpisahkan dari penjagaan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan RI.

3. Usaha-usaha menghadapi gerakan terorisme

Telah dikemukakan, upaya-upaya memberantas gerakan terorisme yang dijalankan di Indonesia, masih terbatas sebagai upaya menegakkan ketertiban, menjaga keamanan, dan penegakan hukum pidana (*criminal justice system*). Ada beberapa akibat dari pendekatan atau orientasi di atas, yaitu:

Pertama; tanggung jawab dan pelaksanaan memberantas terorisme masih semata-mata dilakukan oleh pemegang fungsi keamanan dan ketertiban, dan penegak hukum.¹

Kedua; penerapan hukum (substansif dan prosedural) terbatas. pada penggunaan ketentuan-ketentuan pidana dan acara pidana, serta ketentuan-ketentuan lain yang relevan (seperti remisi, grasi dan lain-lain) yang akan berpengaruh (bahkan sangat berpengaruh) pada upaya memberantas terorisme.²

Untuk memungkinkan sistem pidanaan lebih efektif sebagai bagian dari upaya pemberantasan terorisme, perlu dipertimbangkan tatanan yang khusus, mulai dari sifat, pengertian dan bentuk-bentuk perbuatan teror, sistem pidanaan dan perlakuan khusus. Sudah waktunya mempertimbangkan terorisme sebagai *special crime* yang diselesaikan dengan cara yang berbeda

1. Beberapa waktu yang lalu, kita membaca suatu keterangan bahwa masih diperlukan suatu peraturan khusus untuk mengikutsertakan TNI memberantas terorisme.

2. Beberapa pelaku teror, setelah menjalani pidana kembali melakukan terorisme.

dengan perbuatan pidana biasa (sebagai bandingkan, korupsi diperlakukan sebagai *special crime*). Tanpa bermaksud mengecilkan makna hak-hak asasi pelaku (terpidana), tetapi mengingat sifat perbuatannya yang tidak serupa dengan makna keamanan dan ketertiban yang lazim, tidaklah salah kalau diciptakan tatanan hukum yang berbeda. Suatu bentuk pembatasan-pembatasan sebelum dan sesudah menjalankan pidana dapat dipertimbangkan sebagai salah satu sarana eliminasi terorisme, atau dengan cara-cara lain.

Sebagai suatu bentuk gerakan politik, tidak semestinya, terorisme semata-mata dihadapi sebagai fenomena hukum, melainkan harus dihadapi pula dengan dimensi-dimensi lain disertai upaya melibatkan seluruh. potensi yang ada (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain), termasuk potensi pers (media).

4. Dasar-dasar keikutsertaan pers (media) menghadapi terorisme

Pengertian pers (media) dalam tulisan ini adalah pers demokratis yang memiliki kemerdekaan untuk melaksanakan tugas-tugas pers (tugas jurnalistik) yang meliputi mencari (*investigate*), memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi secara bebas.

Kemerdekaan pers (pers merdeka) sama sekali tidak dimaksudkan sebagai suatu kemerdekaan atau kebebasan tanpa batas. Pembatasan kemerdekaan atau kebebasan pers dilaksanakan atas dasar ketentuan-ketentuan hukum yang dibuat secara demokratik dalam bingkai asas-asas negara hukum, dan atas kemauan sendiri (*self ceoshotship*) sebagaimana diatur Kode

Etik Jurnalistik (KEJ). Penyimpangan atau pelanggaran terhadap pembatasan hukum dapat menimbulkan konsekuensi hukum yang hanya dapat dilakukan dalam wujud tindakan represif. Dilarang ada hukum yang bersifat “*prior restraint*” terhadap pers. Kode Etik Jurnalistik membebankan kewajiban kepada pers sebagai pers yang bertanggungjawab, berdisiplin menjunjung tinggi moral, kebenaran dan keadilan.

UU Pers (UU No. 40 Tahun 1999), memuat berbagai peran pers nasional (Indonesia):

- a. Memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui.
- b. Menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan hak asasi manusia, serta menghormati kebhinnekaan.
- c. Mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat, dan benar.
- d. Melakukan pengawasan, kritik, koreksi dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum.
- e. Memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Berbagai peran yang mesti dijalankan pers, sejalan benar dengan prinsip-prinsip yang telah dikemukakan di atas yang sekaligus menjadi dasar keikutsertaan pers melawan segala bentuk terorisme. Terorisme sangat nyata bertentangan dengan asas-asas dan peran pers. Namun demikian, tidak berarti tidak ada dilema. Di satu pihak, informasi atau pemberitaan mengenai terorisme sangat penting bagi publik. Bukan saja untuk memenuhi hak publik mendapat informasi (*the right to information*). Tidak kurang penting membangun kesadaran mengenai bahaya terorisme (*educational and awaieness*

function) dan sebagai sarana mengajak keikutsertaan masyarakat melawan terorisme. Di pihak lain, pemberitaan yang luas mengenai terorisme, tidak saja meluaskan ketakutan masyarakat, tetapi dapat menjadi sarana propaganda mengenai eksistensi terorisme atau lebih meningkatkan kewaspadaan mereka sehingga makin sulit untuk dilacak dan diketahui secara dini. Tidak jarang, bahkan secara teratur, gerakan terorisme dengan sengaja menyampaikan rekaman atau melakukan wawancara sebagai sarana propaganda bahkan sebagai sarana menyesatkan (*Misleading*) menghadapi terorisme

Dalam dunia kriminal biasa, tidak jarang pemberitaan yang luas menimbulkan kesulitan dan bias dalam penyelidikan (*inquiry*) dan penyelidikan (*investigation*), alat-alat bukti menjadi kabur yang akan sangat mempengaruhi proses peradilan pidana. Karena itu, sebelum sampai pada sidang pengadilan, terutama pada tingkat penyelidikan (*inquiry*), pada dasarnya pemberitaan tidak dibenarkan dilakukan secara terbuka apalagi menjadi pemberitaan publik. Hal ini dilakukan bukan saja untuk melindungi hak subyek yang diselidiki (*presumption of innocence*) tetapi untuk kepentingan penegakan hukum, cq kepentingan penyelidikan itu sendiri. Pemberitaan-pemberitaan yang luas dapat memberi kesempatan pada pelaku untuk menghilangkan jejak, menghilangkan barang bukti dan sebagainya. Dilema lain yang dihadapi adalah, acapkali para penyelidik atau penyidik berkepentingan dengan pemberitaan tersebut. Secara obyektif, pemberitaan dapat digunakan sebagai sarana agar publik membantu memberikan informasi. Secara subyektif, pemberitaan dianggap sebagai sarana pengumuman mengenai prestasi penyelidik atau penyidik.

Menghadapi dilema-dilema di atas, pers harus menerapkan

prinsip *self censorship* yaitu mempertimbangkan dengan cermat isi dan bentuk pemberitaan atau penyampaian informasi kepada publik. Pertimbangan-pertimbangan *national interest, national security, investigation interest, public safety* (bebas dari ketakutan) dan lain sebagainya sangat penting, lebih-lebih menyangkut terorisme. Para petugas pemberantasan terorisme juga harus dapat mempertimbangkan dengan hati-hati informasi yang sudah layak atau belum layak disampaikan kepada publik.

Dalam sejumlah aktivitas tingkat penyelidikan, wartawan diikutsertakan atau ikut serta dalam suatu penggerebegkan (*raid*). Bahkan tidak jarang suatu station TV menyiarkan aktivitas tersebut sebagai siaran dan sekaligus prestasi eksklusif. Selain tidak, atau kurang memperhatikan kepentingan penyelidikan, keikutsertaan semacam itu dapat menimbulkan persoalan hukum. Para petugas - seperti kepolisian (Densus 88), karena tugasnya dapat memasuki semua tempat, melakukan *trespassing* tanpa memerlukan persetujuan atau izin pemilik atau yang berhak atas suatu obyek *privacy*. Tidak demikian dengan pers (wartawan). Perbuatan para wartawan memasuki wilayah *privacy* dapat menjadi pelanggaran hukum.

Tentu saja, pihak yang berwenang dapat membatasi peliputan atau pemberitaan pers tentang terorisme. Tetapi hal itu **hanya dapat dilakukan** sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip kemerdekaan pers dan hak publik memperoleh informasi. Tidak kalah penting, cara-cara pembatasan harus dilakukan sesuai atau tidak bertentangan dengan asas-asas akuntabilitas, keterbukaan dan asas-asas negara hukum.

5. Bentuk-bentuk keikutsertaan pers (media) melawan terorisme

(1) Pers dan asas praduga tidak bersalah.

Asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) merupakan salah satu pilar dalam *criminal justice system* dalam sistem pemidanaan. Asas ini berkaitan atau sebagai wujud paham negara hukum dan hak asasi manusia. Kode Etik Jurnalistik, bahkan berbagai peraturan hukum melarang pemberitaan - khususnya pers - mengungkapkan identitas dan segala keterangan sehingga publik mengenali pelaku atau tersangka pelaku. Tetapi ada asas lain yang tidak kalah penting yaitu hak memperoleh informasi (*the right to information*) yang sekaligus telah diterima sebagai hak asasi publik. Berdasarkan hak memperoleh informasi, publik berhak mengetahui pelaku, peristiwa dan potensi bahaya atau ancaman suatu kejahatan. Karena itu seyogyanya tidak dilarang bahkan mesti diberitakan. Pemberitaan tersebut bukan hanya penting untuk mengetahui tersangka, tetapi yang sangat penting adalah potensi ancaman dari suatu perbuatan pidana baik keamanan perorangan maupun keamanan publik.

Bagaimana dengan gerakan terorisme? **Pertama**, telah dikemukakan, terorisme adalah suatu gerakan politik yang tidak terbatas pada tujuan mengganti sistem kekuasaan, tetapi seluruh tatanan masyarakat yang dilakukan dengan kekerasan.

Kedua; telah pula dikemukakan, kekerasan sebagai metode pelaksanaan mencapai tujuan, tidak hanya berdimensi kriminal, tetapi mencakup berbagai dimensi lain (politik ekonomi dan sosial).

Ketiga, menghadapi gerakan terorisme sangat memerlukan dukungan dan partisipasi masyarakat, untuk memudahkan upaya mengungkap berbagai aktifitas gerakan ini. Tidak kalah penting adalah pengetahuan publik mengenai berbagai tragedi kemanusiaan, ketenteraman dan keamanan yang ditimbulkan terorisme.

Memperhatikan dimensi-dimensi di atas, maka pers berhak menempatkan hak atas informasi sebagai sesuatu yang lebih asasi dari pada praduga tidak bersalah. Bukanlah pelanggaran hukum atau pelanggaran kode etik jurnalistik pemberitaan mengenai seluk beluk, tindakan terorisme dan tindakan dari aparat negara menghadapi terorisme. Pemberitaan bukan sekedar memenuhi hak informasi, tetapi yang lebih penting membangun kesadaran dan partisipasi menghadapi segala bentuk terorisme. Walaupun demikian, pers harus memperhatikan beberapa hal:

Pertama, segi lain dari hak publik yang harus juga dilindungi pers - antara lain - menjauhkan publik dari berbagai bentuk berita yang dapat dikategorikan sebagai tindakan kejam, terutama dari aparat yang menjalankan tugas menahadapi terorisme. Kode Etik Jurnailistik

Indonesia melarang pemberitaan yang menggambarkan atau menunjukkan sesuatu yang dapat dikategorikan sebagai tindakan kejam atau sadis.

Kedua, sadar atau tidak sadar, pemberitaan dapat menjadi propaganda terorisme yang akan menimbulkan simpati atau ketakutan umum. Dalam tingkat penyelidikan (*inquiry*) dan penyidikan (*investigation*), pemberitaan yang luas dapat mempersulit upaya mengungkapkan atau mendapatkan bukti-bukti terorisme.

- (2) Menahan atau mengendalikan berita.

Menghadapi hal-hal di atas - meskipun di Indonesia tidak ada prosedur pengadilan untuk memerintahkan menahan berita - tetapi sangat diharapkan pers atas kemauan sendiri memilih pemberitaan dan cara pemberitaan yang sekaligus sesuai dengan kaidah-kaidah jurnalistik dan dipihak lain sebagai dukungan terhadap upaya memberantas terorisme. Pada saat suatu operasi sedang berjalan, tidaklah layak (bahkan tidak dibenarkan) pers menuntut pimpinan atau pelaksana operasi mengungkapkan segala segi operasi (mulai dari perencanaan) dengan berbagai kemungkinannya. Walaupun penayangan-penayangan jalannya peristiwa sangat perlu memenuhi hak-hak publik, tetapi jangan sampai mempengaruhi upaya menghadapi terorisme, apalagi justru memberi keuntungan bagi gerakan terorisme.

- (3) Melaksanakan investigasi jurnalistik (*Investigative journalism*).

Melalui investigasi jurnalistik, pers dapat membantu

mengungkap berbagai segi gerakan terorisme (tidak mudah dan berbahaya, karena itu sangat membutuhkan kehati-hatian, keberanian, dan bekal pengetahuan yang cukup). Investigasi jurnalistik tidak hanya berguna mengetahui seluk beluk gerakan terorisme. Hasil investigasi jurnalistik dapat berguna untuk merumuskan berbagai cara (berbagai dimensi) memecahkan atau menghadapi gerakan terorisme. Misalnya mengetahui, apakah keikutsertaan seseorang dalam gerakan terorisme semata-mata karena (untuk) jihad, atau karena motif lain yang mungkin lebih menarik atau lebih mendorong dari pada jihad.

- (4) Fungsi kritik. Kritik adalah salah satu fungsi asasi pers untuk menjamin tegaknya nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai kebebasan, dan ikut menjaga agar tidak terjadi kesalahan. Penguasa harus senantiasa terbuka terhadap kritik untuk menghindarkan penguasa salah dalam menjalankan kekuasaan, apalagi sewenang-wenang. Fungsi kritik harus tetap terbuka dalam pemberantasan atau menghadapi gerakan terorisme. Tindakan pemberantasan gerakan terorisme yang sangat nyata bertentangan dengan asas-asas hukum yang dihormati dan harus dijunjung tinggi, bertentangan dengan perikemanusiaan harus dapat diungkap, dikritik, dan dipersoalkan tanpa maksud menjadi pendukung gerakan terorisme, melainkan dalam upaya menjunjung tinggi hukum, kemanusiaan, dan peradaban. Namun kritik harus sesuai dengan prinsip

demokrasi yaitu dilakukan secara terbuka, beralasan, obyektif, faktual. Kritik bukanlah suatu wujud konflik atas dasar pertentangan kepentingan (*conflict of interest*), atau pertentangan ideologi (*conflict of ideology*), melainkan sebagai wujud hak berbeda pendapat (*the right to dissent*) untuk menemukan sesuatu yang lebih baik atau lebih benar dan menyelesaikan masalah. ***

Jakarta, Oktober 2010

Bagian II



Pranata pemakzulan bukan pranata biasa dan hanya boleh dipergunakan apabila benar-benar sangat nyata Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang diatur dalam UUD

Pranata Pemakzulan*

1. Pendahuluan

Sejak DPR membentuk Panitia Khusus Angket Bank Century (Panitia Angket), mulai bergulir wacana pemakzulan (atau populer disebut impeachment). Hembusan pemakzulan makin kencang menjelang akhir masa kerja Panitia Angket. Ada yang setuju dan ada yang tidak setuju dengan masing-masing alasan. Wacana, tidak hanya terbatas dikalangan DPR (khususnya anggota Panitia Angket), atau para pengamat. Ahli-ahli dari universitas yang disebut pakar atau ahli hukum tata negara ikut dalam wacana tersebut. Mahkamah Konstitusi telah menetapkan hukum acara pemakzulan (kalau dinamakan hukum acara, apakah Mahkamah Konstitusi berwenang). MPR juga menyiapkan rancangan peraturan tata tertib pemakzulan. Bagaimana kesudahannya? Tidak satupun sanggup meramalkan.

Pertama, tergantung pada hasil akhir Panitia Angket. Sekarang mulai dikembangkan wacana, pendapat-pendapat, dan kesimpulan Panitia Angket. Dikatakan, kesimpulan atau hasil Panitia Angket bersifat politik belaka, bukan putusan pengadilan. Siapapun sudah mafhum kalau kesimpulan atau hasil kerja Panitia Angket bukan putusan pengadilan. Putusan Pengadilan mesti oleh pengadilan. DPR bukan pengadilan.

Tetapi sebaliknya dikatakan juga *bail out* adalah persoalan hukum,

* Tulisan ini dibuat sebelum DPR memutus laporan hasil kerja Panitia Angket

bukan politik. Seandainya, yang terakhir yang akan menjadi kesimpulan, maka hasil kerja Panitia Angket tidak akan begitu berarti, karena segala sesuatu akan berpulang pada penegak hukum. Sekali hal tersebut menjadi semata-mata persoalan hukum harus tunduk pada *due process of law*. (*substantive* dan *procedural due of law*). Mengapa baru sekarang dimunculkan? Kalau seandainya menduga-duga, ada beberapa makna wacana baru ini.

- (1) Menegaskan kesimpulan atau hasil Panitia Angket bersifat politik belaka menunjukkan kesimpulan atau hasil tersebut tidak akan mempunyai kekuatan pelaksanaan. Kalau bahasa hakim disebut *non eksekutable*. Hanya putusan hakim (pengadilan) yang akan mempunyai kekuatan eksekutorial. Lebih-lebih kalau dikaitkan dengan sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR, karena itu tidak dapat dipaksa mengikuti kehendak DPR.
- (2) Dengan menyebut kesimpulan atau hasil Panitia Angket bersifat politik, maksudnya kalau berkehendak agar mempunyai akibat hukum, harus berlanjut keproses hukum.¹

Proses hukum yang mana? Apakah proses hukum dalam lingkungan administrasi negara (dianggap semata-mata kesalahan prosedur administrasi, atau kurang mencerminkan asas-asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik), atau proses peradilan administrasi (dianggap melakukan perbuatan melawan hukum atau melanggar syarat-syarat *beschikking* yang benar), atau proses peradilan pidana

¹ Sekarang (setelah keputusan DPR mengenai laporan hasil kerja Panitia Angket), ramai tuntutan agar proses hukum dijalankan, termasuk dari kalangan DPR sendiri).

(dianggap melanggar UU Perbankan, UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, atau ketentuan pidana lainnya). Perjalanan akan sangat panjang dan dapat diulur sampai habis masa jabatan pemerintahan. Perdebatan hukum akan sangat panjang dan berliku. Para pendekar hukum - seperti Ruhut Sitompul - pasti tidak akan melepas peluang ini.

Perlu pula dicatat, kalau sudah masuk ranah hukum, segala sesuatu harus dimulai dan berakhir pada proses hukum. Para penegak hukum tidak terikat secara hukum (*van rechtswege*) terhadap (atas) keputusan DPR. Kepolisian, Kejaksaan, KPK, akan mulai dari penyelidikan. Suatu penyelidikan dapat dimulai kalau institusi-institusi tersebut *menemukan sendiri* (bukan melanjutkan keputusan DPR) yang disebut sangka beralasan atau *probable cause*. Suatu penyidikan dilakukan kalau dari penyelidikan diketemukan bukti awal (*begin van bewijst*) yang cukup. Dengan demikian, tidak semestinya ada dugaan para penegak hukum tersebut enggan, takut atau memperoleh tekanan. Yang harus diteliti para pengamat, apakah para penegak hukum bekerja atau tidak untuk urusan itu.

Kedua, tergantung pada perimbangan kekuatan DPR yang antara lain, akan ditentukan oleh keutuhan koalisi pendukung pemerintah. Kalau koalisi utuh, atau menguasai lebih dari separoh kekuatan politik di DPR, pemakzulan akan makin menjauh.

Ketiga, tergantung pada dasar pemakzulan. Apakah syarat-syarat substantif atau prosedural yang diatur dalam UUD terpenuhi. Syarat substantif berkaitan dengan jenis jenis perbuatan yang ditentukan dalam UUD sebagai suatu alasan memakzulkan. Dasar prosedural menyangkut hubungan antara jabatan dengan perbuatan. Apakah perbuatan yang dilakukan sebelum memangku

jabatan dapat dikenai ketentuan pemakzulan. Termasuk pula dasar prosedural yaitu syarat-syarat persidangan dan syarat-syarat memutus di DPR.

Keempat, tergantung pada kekuatan ekstra parlementer yang dominan (menghendaki atau tidak menghendaki pemakzulan).

Kelima, tergantung pada pilihan mereka yang akan terkena pemakzulan yaitu berani “berkonfrontasi” atau menyerah seperti yang dilakukan Presiden Amerika Serikat Richard R. Nixon (1974).

Terlepas dari faktor-faktor di atas, sangat perlu pemikiran yang matang, karena yang dipertaruhkan bukan sekedar keutuhan koalisi atau ketidak utuhan koalisi, bukan sekedar prestise Presiden, bukan sekedar adu-adu kekuatan atau yang disebut alm. Bung Karno menang-menangan, bukan pula sebagai investasi tahun 2014, tetapi yang dipertaruhkan adalah nasib bangsa yang sudah 66 tahun menanti kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²

2. Pemakzulan dan Impeachment.

Baik orang awam di bidang hukum maupun para ahli hukum, termasuk yang disebut pakar hukum tata negara, sering menyamakan pemakzulan dengan *impeachment* (*interchangeable*). Apakah memang benar, pemakzulan yang diatur dalam UUD 1945, Pasal 7A dan

² Pada waktu perbaikan tulisan dibuat (Juni, 2010), persoalan bail out Bank Century di DPR telah sirna. KPK dengan resmi (di hadapan DPR) menyatakan tidak diketemukan perbuatan pidana dalam kasus tersebut.

Pasal 7B sama dengan *impeachment*? *Black's Law Dictionary (Fifth Ed, 1979)* merumuskan *impeachment* sebagai: “A criminal proceeding against public officer, before a quasi political court ...” (*impeachment* adalah peradilan pidana terhadap pejabat publik tertentu di hadapan pengadilan semu yang bersifat politik). Berdasarkan pengertian di atas, paling tidak ada tiga karakteristik *impeachment*.

Pertama, sebagai peradilan pidana. Hal ini sesuai dengan jenis jenis kejahatan dan pelanggaran yang disebut dalam UUD Amerika Serikat yaitu penghianatan (*treason*), menerima suap (*bribery*), dan lain-lain kejahatan dan pelanggaran (*other big crimes and misdemeanors*). (Art: II sec. 4). Rumusan dan jenis-jenis pelanggaran yang disebutkan di atas, menimbulkan setidaknya-tidaknya tiga persoalan.

- a. Dengan menyebut lain-lain kejahatan dan pelanggaran apakah berarti semua perbuatan yang dapat dipidana (*strafbaar*) dapat menjadi dasar *impeachment*.
- b. Berdasarkan jenis jenis pelanggaran yang semata-mata bersifat pidana, apakah berarti pelanggaran keperdataan seperti wanprestasi, perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*), tidak menjadi obyek *impeachment*.
- c. Apakah perbuatan-perbuatan pidana pejabat yang bersangkutan (presiden, wakil presiden dan pejabat-pejabat publik lainnya), terbatas pada perbuatan yang dilakukan dalam jabatan atau termasuk juga pelanggaran yang bersifat pribadi, misalnya berjudi, melanggar peraturan lalu lintas dan lain lain.

Kedua, karakteristik kedua, *impeachment* hanya berlaku untuk pejabat publik tertentu (presiden, wakil presiden, hakim, duta, menteri dan lain-lain).

Ketiga, karakteristik ketiga, *impeachment* dilakukan oleh sebuah peradilan khusus oleh parlemen, karena itu disebut juga peradilan parlemen atau peradilan politik (*quasi political court*).

Bagaimana ketentuan-ketentuan pemakzulan UUD 1945? Tidak ada kata atau ungkapan “pemakzulan” dalam UUD 1945.

Pasal 8 ayat (2) menyebutkan: “*Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya*”. Pasal ini hanya mengatur alasan-alasan Presiden diganti oleh Wakil Presiden. Walaupun demikian, pasal ini mengandung pula makna, alasan-alasan Presiden tidak dapat menjabat sampai akhir masa jabatannya (mangkat, berhenti, diberhentikan, tidak dapat melakukan kewajiban). Tidak ada sebutan “pemakzulan” sebagai alasan. Ketika sidang-sidang MPR membahas perubahan UUD, ada beberapa anggota yang menggunakan sebutan “pemakzulan”.

Dari ringkasan alasan-alasan tersebut, yang dimaksud pemakzulan adalah jika Presiden diberhentikan karena alasan yang diatur Pasal 7A dan Pasal 7B (tidak termasuk mangkat, berhenti, tidak dapat melakukan kewajiban). Perlu pula dicatat, alasan-alasan serupa dapat pula terjadi pada Wakil Presiden (Wakil Presiden dapat mangkat, berhenti, diberhentikan, tidak dapat melakukan kewajiban). UUD hanya mengatur Wakil Presiden diberhentikan, tetapi tidak menyebut mangkat, berhenti, tidak dapat melakukan kewajiban.

Untuk mengisi kekosongan aturan ini (*wetsvacuum*), harus ditafsirkan dari Pasal 8 ayat (2) yang menyebutkan: “Dalam hal terjadi *kekosongan* Wakil Presiden”. Kekosongan dapat terjadi karena mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan

kewajiban.

Memperhatikan catatan di atas, kata pemakzulan bukan sebutan dalam UUD melainkan sebagai ungkapan umum. Pemakzulan tidak mencakup semua alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak menyelesaikan masa jabatan, melainkan hanya karena alasan diberhentikan. Dengan perkataan lain, yang dimaksud pemakzulan adalah diberhentikan sebagaimana diatur Pasal 7A, Pasal 7B, dan disebut Pasal 8 (tentang Presiden). Secara kebahasaan, pemakzulan adalah menurunkan seseorang dari jabatan, seperti pemakzulan raja.

Berdasarkan Pasal 7A dan Pasal 7B, ada tiga kategori alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan.

Pertama, alasan perbuatan pidana (penghianatan, korupsi, penyuap dan tindak pidana berat lainnya).

Kedua, alasan perbuatan tercela.

Ketiga, alasan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dengan demikian, alasan-alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan menurut Pasal 7A dan Pasal 7B lebih luas dari impeachment yang hanya terbatas pada alasan perbuatan pidana atau proses peradilan pidana.

3. Riwayat Impeachment

Pranata impeachment berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris sebelum berkembang sistem pemerintahan parlementer. Setelah sistem pemerintahan parlementer, pranata impeachment ditinggalkan, Mengapa?

Esensi impeachment, di satu pihak untuk menunjukkan supremasi parlemen, di pihak lain tidak ada pejabat termasuk raja atau ratu, yang kebal dari pertanggungjawaban atas kesalahan yang dilakukan termasuk kesalahan yang dapat dipidana. Demokrasi dan perkembangan sistem pemerintahan parlementer mengubah sistem pertanggungjawaban pemerintah kepada parlemen dengan ciri-ciri sebagai berikut :

Pertama, pemerintah (kabinet) dibentuk berdasarkan kekuatan di parlemen. Pemerintah biasanya ditunjuk dari partai atau partai-partai yang menguasai suara mayoritas - terutama mayoritas absolut - di parlemen. Tidak ada pemisahan kekuasaan antara parlemen dan pemerintah. Yang ada adalah pembagian bahkan semata-mata difusi (*diffusion of powers*), sehingga Strong menyebut pemerintah (eksekutif) sebagai sebuah komite parlemen (*Committee of Parliament*).³

Kedua, pemerintah harus memperoleh mosi kepercayaan dari parlemen dan bertanggung jawab kepada parlemen. Setiap saat parlemen dapat menjatuhkan mosi tidak percaya kepada pemerintah.

Ketiga, kesalahan sebagai dasar mosi tidak percaya hanya terbatas pada soal-soal kebijakan, tidak termasuk kesalahan pidana atau kesalahan hukum pada umumnya.

Keempat, raja atau ratu (atau kepala negara parlementer lainnya) tidak dapat diganggu gugat (*can do no wrong, onschennbaar*), termasuk kesalahan yang dapat dipidana. Tanggung jawab raja atau ratu dipikul pemerintah (kabinet).

³ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, hm 186.

Karena pertanggungjawaban telah diambil alih pemerintah (kabinet), dan tidak ada kesalahan yang dapat dipidana, maka *impeachment* sebagai peradilan pidana (semu) tidak diperlukan lagi.

Selain faktor-faktor di atas, *impeachment* ditinggalkan karena, beberapa hal. **Pertama**, pandang dapat bersifat politik. **Kedua**, *impeachment* memakan waktu panjang. Kasus Warren Hastings yang didakwa korupsi berjalan selama tujuh tahun (1788-1795) dan House of Lords bersidang 145 kali, dan akhirnya diputus bebas.⁴

Bagaimana dengan Amerika Serikat? Amerika Serikat adalah negara modern pertama yang memuat *impeachment* dalam UUD. (Art. 11 sec. 4). Dapat dipastikan sebagai adaptasi terhadap yang pernah dijalankan di Inggris. Mengapa harus ada pranata *impeachment*?

UUD Amerika Serikat (1787) - antara lain - bertolak dari ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Masing-masing cabang kekuasaan berdiri sendiri, terpisah satu sama lain. Montesquieu sendiri menyadari bahaya keterpisahan yang mutlak. Karena itu, disebelah pemisahan kekuasaan diperlukan hubungan *checks and balances*⁵ antara lain, tindakan terhadap Presiden, Wakil Presiden atau pejabat lain yang melakukan tindak pidana. Kendali juga diperlukan dari perspektif demokrasi yang menghendaki pemerintahan yang bertanggungjawab.

Mengapa kekuasaan mengadili Presiden, Wakil Presiden dan pejabat-pejabat tertentu lainnya tidak diserahkan kepada pengadilan (cq. Mahkamah Agung)? Selain pengaruh Inggris (*impeachment* oleh Parlemen), dapat pula ditinjau dari kemungkinan berikut:

⁴ Michael Arnhem, *US Constitution for Dummies*, 2009.

⁵ Montesquieu, *The Spirit of Law*, blm 151 dst

Pertama, meskipun disebut sebagai *criminal proceeding*, pranata impeachment bukan suatu peradilan yang murni hukum melainkan ada unsur politik.

Kedua, untuk mengadili Presiden, Wakil Presiden, dan pejabat-pejabat tertentu dipandang tidak tepat diadili peradilan biasa. Terhadap mereka berlaku privilege untuk diadili secara khusus dan Kongres sebagai wakil rakyat dianggap yang paling memadai mengadili mereka.

Ketiga, pranata *impeachment* dipandang sebagai cara yang tepat mempertemukan antara tuntutan pemisahan kekuasaan disatu pihak dengan pertanggungjawaban demokrasi dipihak lain.

Ditingkat federal, belum pernah ada Presiden dan atau Wakil Presiden yang berhenti karena *impeachment*. Hingga saat ini hanya dua orang Presiden (Andrew Johnson dan Clinton) yang terkena *impeachment* dan semuanya tidak berhasil. Kongres juga mempersiapkan *impeachment* terhadap Presiden Nixon, tetapi tidak diteruskan karena Presiden Nixon mengundurkan diri (1973).

Hal penting lain yang perlu mendapat perhatian yaitu keterkaitan *impeachment* dengan sistem pemerintahan.

Pertama, sistem pemerintahan presidensil. Salah satu esensi sistem presidensil adalah kestabilan pemerintahan (*fixsed executive*) yang dijamin dengan dua cara, (1) Presiden dipilih langsung oleh rakyat. (2) Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Di pihak lain demokrasi - apalagi dikaitkan dengan *rule of law* - menuntut sistem pertanggungjawaban apalagi kalau terjadi kesalahan (*niemand van een bevoegdheid uit oefening zonder verant wording*

⁶ A.D. Balinfante, et al, *Beginselen Van Nederlandse Staatsrecht*, 1983, blm 21

schuldig te zijn).⁶ *Impeachment*, selain sebagai pengawasan secara hukum dapat juga dipandang sebagai bagian dari mekanisme demokrasi. Dengan demikian ada semacam tarik-menarik (*tension*) antara tuntutan pemerintahan yang stabil dan pertanggungjawaban demokrasi. Menyadari esensi sistem presidensil yang menghendaki pemerintahan yang stabil, pranata *impeachment* dapat dipandang sebagai “*the necessary evil*”. Karena itu sesungguhnya pemakaiannya memerlukan prosedur-prosedur yang khusus, dan pertimbangan yang sangat matang.

Kedua, sistem parlementer. Sistem parlementer juga mengenal *impeachment* terhadap Presiden, seperti India (UUD India, Pasal 61). Presiden (Kepala Negara) dalam sistem parlementer tidak dapat diganggu gugat. Lagi-lagi mengikuti Inggris (*The King can do no wrong*), yang diikuti juga negara-negara sistem parlementer lain, seperti Belanda (*de Koning is onschendbaar*).

Begitu pula republik-republik parlementer. Disinipun ada semacam tarik menarik antara Presiden yang tidak dapat diganggu gugat dengan *impeachment*. *Impeachment* dalam sistem parlementer praktis tidak pernah dipergunakan mengingat kabinet yang bertanggungjawab bukan Presiden.

4. Subyek dan Obyek Impeachment

Pasal II, sec. 4. UUD Amerika Serikat berbunyi : “*The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, freason, bribery, or other high crimes and misdemeanoss*”. (Presiden, Wakil Presiden, dan semua pegawai federal (Amerika Serikat), akan diberhentikan dari jabatan

dengan *impeachment* karena didakwa melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan perbuatan pidana serius lainnya, dan melakukan pidana pelanggaran).

Baik subyek maupun obyek *impeachment* yang disebutkan di atas sangat luas. Selain Presiden dan Wakil Presiden, subyek *impeachment* mencakup juga semua pegawai federal, kecuali tentara (mereka diadili peradilan militer). Di negara bagian juga ada *impeachment* untuk pejabat-pejabat negara bagian. Demikian pula obyek *impeachment*, bukan hanya terbatas pada penghianatan, menerima suap, tetapi termasuk semua pidana kejahatan dan pelanggaran. Dengan demikian, pada dasarnya semua perbuatan pidana adalah obyek *impeachment*.

Dalam praktek, *impeachment* tidak diterapkan pada semua pegawai. Pembantu-pembantu Presiden Nixon (20 orang) yang terlibat skandal Watergate diadili oleh pengadilan biasa (peradilan pidana). Di luar Presiden, dan Wakil Presiden, yang termasuk subyek *impeachment* adalah hakim (sampai sekarang belum ada Hakim Agung yang terkena *impeachment*) dan pejabat-pejabat lain. Anggota Kongres tidak menjadi subyek *impeachment*, karena mempunyai tata cara internal untuk menindak anggota Kongres yang melanggar hukum.

5. Peradilan Pejabat Yang Terkena Impeachment

Pasal II. sec. 4. UUD Amerika Serikat - antara lain - menyebutkan : *“Judgement in cases of impeachment not extend further than to removal from office, and disqualification to hold and enjoy any office of honor ... but the party convicted shall nevertheless be liable and subject*

to indictment, trial, judgement, and punishmenst, according to the laW". (Putusan impeachment hanya terbatas pada berhenti dari jabatan dan dilarang menjabat jabatan tertentu (disebut dalam UUD), tetapi pihak yang terkena *impeachment* tetap bertanggungjawab dan dapat didakwa, diadili, dan dihukum sesuai dengan hukum yang berlaku).

Ketentuan ini mengandung makna, seseorang diadili dua kali untuk perkara yang sama atau disebut *double jeobardy*. Sesuatu yang dilarang berdasarkan Amandemen Kelima yang menyebutkan: "*nor shall any person be subject for the same offece to be twice put in jeobardy of life or limb*". (tidak seorangpun dapat diadili dua kali untuk perkara yang sama).

Selain atas dasar larangan mengadili dua kali, mengadili kembali seseorang yang telah terkena *impeachment* juga berkaitan dengan hubungan antara pranata *impeachment* dengan ketentuan pidana umum. *Impeachment* adalah suatu peradilan pidana khusus (forum khusus) bagi pejabat-pejabat tertentu. Sebagai ketentuan khusus (*lex specialis*) adalah prevail dan sekaligus mengenyampingkan proses peradilan pidana umum.

Asas *ne bis in idem (non double jeopardy)* merupakan asas universal, tidak hanya dijamin hukum nasional, tetapi juga hukum internasional.

6. Pranata Pemakzulan Dalam UUD 1945.

Pada rubrik 2, telah dikemukakan, pemakzulan tidak sama dengan *impeachment*. Selain *impeachment (criminal proceeding)*, pemakzulan meliputi pula kriteria perbuatan tercela, dan tidak lagi

memenuhi syarat calon atau menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Tiga macam alasan pemakzulan tersebut dibenarkan pada sebutan “diberhentikan”. Dengan perkataan lain, pemakzulan adalah diberhentikan. Telah pula dicatat, sebutan Presiden dan Wakil Presiden “diberhentikan” adalah pranata konstitusional baru sebagai salah satu karya perubahan UUD 1945 (Pasal 7A, Pasal 7B dan Pasal 8). Sebelum perubahan, yang diatur hanya kalau *Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatan* (Pasal 6).

Secara gramatikal Pasal 8 (sebelum perubahan), bukan mengatur mengenai Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajiban. Yang diatur Pasal 8 (sebelum perubahan) adalah tentang Wakil Presiden menjadi Presiden (setelah perubahan diatur dalam Pasal 8 ayat (1)). Dengan perkataan lain, sebelum perubahan, UUD 1945 tidak mengatur (memuat ketentuan) Presiden dan Wakil Presiden berhenti dalam jabatan, melainkan sebagai sesuatu yang implied dalam Pasal 8. Mengapa perubahan UUD 1945 mengadakan pranata “diberhentikan”?

Walaupun sebelum perubahan, UUD 1945 tidak mengatur tentang pemakzulan, tidak berarti Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatan. Penjelasan UUD 1945 - antara lain - menyebutkan:

“Oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar hukum negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawab kepada Presiden “.

Penjelasan Pasal 3 Ketetapan MPRS. No.-XXXIII/MPRS/1967

- antara lain - menyebutkan: “...sejak berlakunya ketetapan ini menarik kembali mandat MPRS dari Presiden Soekarno serta segala kekuasaan pemerintahan negara yang diatur dalam UUD 1945”.

Apakah yang dimuat dalam Penjelasan dan diterapkan kepada Presiden Soekarno suatu bentuk impeachment? Tidak! Karena pemakzulan sebagai bentuk impeachment adalah *criminal proceeding* (supra). Presiden Soekarno diberhentikan bukan akibat atau hasil *criminal proceeding* melainkan karena alasan-alasan pemerintahan. Pasal 2 Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 - antara lain - menyebutkan: “...Presiden Soekarno telah tidak dapat menjalankan baluan dan putusan MPR”. Alasan ini bukan suatu dasar untuk suatu *criminal proceeding*, melainkan suatu kewajiban atau politik yang lazim didapati dalam sistem parlementer. Dengan demikian, walaupun sebelum perubahan UUD 1945, memungkinkan Presiden diberhentikan, tetapi bukan suatu bentuk pemakzulan, atau *impeachment*.

Mengapa diadakan pranata pemakzulan setelah perubahan UUD 1945? Mengapa tidak membiarkan sistem pertanggungjawaban yang sudah ada? Membaca kembali pendapat-pendapat anggota MPR waktu itu, didapati berberapa pertimbangan :

Pertama, sebagai kelanjutan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden membawa konsekuensi Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR.

Kedua, sebagai konsekuensi demokrasi yang menghendaki ada sistem pertanggungjawaban.

Ketiga, sebagai sarana pengawasan terhadap Presiden dan Wakil Presiden.

Keempat, sebagai sarana *checks and balances*.

Kelima, keinginan agar pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden didasarkan pada pelanggaran hukum bukan kebijakan pemerintahan atau politik.⁷

Secara politik atau sosiologis, dorongan untuk mempergunakan pranata pemakzulan, tidak terlepas dari masa lalu (Orde Lama dan Orde Baru), yaitu Presiden dengan kekuasaan yang besar berkembang menjadi sistem kediktaturan atau otoriter yang tidak dapat diawasi. Justeru sebaliknya Presiden yang mengendalikan dan mengawasi MPR yang selalu menuruti kehendak Presiden. Walaupun demikian MPR menyadari (mudah-mudahan), pemakzulan bukan pranata parlementer yang dapat menjadi alat menekan atau mengendalikan Presiden atau menjadi semacam sarana parlementer.

7. Praktek Pemakzulan di Indonesia.

Rubrik ini agak ganjil. Sampai saat ini belum pernah ada kasus pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Yang dimaksud “praktek” disini dimaksudkan “perlakuan” terhadap pranata pemakzulan.

Seiring dengan menguatnya DPR di hadapan eksekutif ditambah dengan kehadiran pranata parlementer dalam UUD (seperti hak interpelasi), sangat menampakkan tingkah laku parlementer dikalangan (anggota) DPR, seperti sangat menonjolkan fungsi pengawasan daripada fungsi legislatif. Tingkah laku parlementer tercermin juga dalam persoalan pemakzulan khususnya

⁷ Lihat Sekretariat Jenderal - Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945*, Buku IV, Jilid I, 2008.

impeachment. Baik secara terselubung atau terbuka, DPR acap kali menyebut-nyebut pemakzulan (maksudnya *impeachment*) apabila ada persoalan dengan Presiden (Pemerintah). Demikian pula para pengamat agak mudah menyebut penggunaan pranata pemakzulan (maksudnya *impeachment*). Untuk itu perlu diketemukan kemungkinan Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan suatu perbuatan pidana yang diatur (disebut) dalam UUD, atau sekurang-kurangnya telah melakukan perbuatan tercela sehingga Presiden dan atau Wakil Presiden tidak layak lagi memangku jabatan. Semestinya tidak demikian.

Pranata pemakzulan bukan pranata biasa dan hanya boleh dipergunakan apabila benar-benar sangat nyata Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran-pelanggaran yang diatur dalam UUD. Seperti telah dicatat, pranata pemakzulan adalah "*the necessary evil*" yang hanya dipergunakan sebagai suatu keterpaksaan belaka.

8. Pemakzulan dan Kasus Bank Century.

UUD dengan tegas menyatakan : "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya apabila terbukti telah melakukan ... dst". Ada beberapa unsur penting yang perlu diperhatikan yaitu *perbuatan atau keadaan yang menjadi dasar memberhentikan dilakukan dalam masa jabatannya*.

Bail out yang dikucurkan kepada Bank Century tidak dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Wakil Presiden melakukan perbuatan tersebut sebelum menjabat sebagai Wakil Presiden.

Dengan perkataan lain, pengucuran *bail out* tidak dilakukan Wakil Presiden. Karena itu secara hukum tidak mungkin mengenakan pemakzulan terhadap Wakil Presiden atas dasar kasus Bank Century. Apabila terbukti telah terjadi perbuatan pidana sebelum menjadi Wakil Presiden, dapatkah dilakukan melalui proses peradilan biasa. Karena akan diadili pada masa menjabat Wakil Presiden, apakah Presiden dan Wakil Presiden tidak memiliki privilege atau imunitas yang dapat membebaskan mereka dari proses peradilan biasa?

Di Amerika Serikat, sebagai pelopor impeachment modern, belum pernah Presiden dan Wakil Presiden diadili oleh badan peradilan biasa (*common court*). UUD 1945, kebiasaan, maupun undang-undang tidak mengatur mengenai imunitas atau privilege tersebut. Memperhatikan kasus mantan Presiden Soeharto (diadili walaupun tidak berlanjut), tidak dikenal imunitas atau privilege. Mantan Presiden Soeharto diadili oleh Pengadilan Negeri sejalan dengan prinsip persamaan di depan hukum termasuk persamaan dalam forum peradilan.

Bagaimana dengan Presiden yang kebetulan menjabat Presiden pada saat pengucuran *bail out* untuk Bank Century. Ada dua persoalan hukum yang harus dijawab.

Pertama, wewenang melakukan tindakan pengucuran *bail out* telah “dilimpahkan” kepada Bank Indonesia (c.q. Gubernur Bank Indonesia), dan Menteri Keuangan. Pelimpahan wewenang mengandung makna delegasi yang menunjukkan pemberi delegasi melepaskan wewenang dan berpindah menjadi wewenang penerima delegasi yang bertanggung jawab atas segala akibat hukum tindakan atas dasar delegasi. Lebih-lebih lagi, apabila wewenang BI dan Menteri Keuangan berdasarkan undang-undang, sehingga

merupakan atribusi, bukan lagi delegasi.

Presiden bukan hanya tidak berwenang, tetapi dilarang mengintervensi wewenang atributif pejabat lain. Namun demikian, perlu diteliti, apakah peraturan yang menjadi dasar delegasi atau atribusi merupakan suatu peraturan yang benar, baik dari wewenang, materi muatan, bentuk dan tata cara pembentukan, serta tujuan yang harus sesuai dengan hukum atau tidak boleh bertentangan dengan hukum.

Kedua, seandainya Presiden menjadi bagian dari *bail out* dan terbukti sebagai perbuatan pidana. Apakah Presiden sekarang dapat dimakzulkan atas dasar perbuatan di masa lalu? Bagaimana kalau Presiden sekarang berbeda dengan Presiden yang ikut serta dalam proses *bail out* di masa lalu. Tentu tidak mungkin memakzulkan Presiden (sekarang) atas perbuatan Presiden yang telah berlalu. Seandainya Presiden dimakzulkan, timbul persoalan hukum lain. Sesuai dengan Ketentuan Pasal 8 UUD 1945, Presiden diganti Wakil Presiden yang dalam kedudukan sebagai Gubernur BI, ikut memutuskan *bail out* untuk Bank Century. Sesuatu yang tidak masuk akal dan bertentangan dengan keadilan.

Apakah sama sekali tertutup pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden? Tidak! Apakah ternyata keterangan-keterangan yang diberikan Panitia Angket dapat dibuktikan telah terjadi kebohongan untuk mengelabui kebenaran dan dapat dianggap telah dengan sengaja menghambat menemukan kebenaran (*obstruction of justice*), terbuka kemungkinan pemakzulan atas dasar kebohongan-kebohongan dan menghambat menemukan kebenaran tersebut. Tentu masih dapat dipersoalkan: “Apakah kebohongan tersebut tindak pidana berat atau sekedar perbuatan tercela”.

Apakah perbuatan tercela semacam itu sebanding dengan **dasar pemakzulan?** Secara hukum perjalanan masih terlalu panjang. Bagaimana nasib rakyat kalau semua energi ditumpahkan untuk menatap bulan pemakzulan yang begitu jauh disana. ***

Bahan Bacaan

- * Applewood Books, *The Constitution Of The United States Of America.*
- * Amheim, Michael, *US. Constitution, For Dummies, Wiley, 2009*
- * Montesquieu, Baron de, *The Spirit of Laws*
- * Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku IV. Jilid I), 2008.*
- * Spaeth, Harold J & Edward Conrod Smith, *The Constitution Of The United States, Colins, 1991*
- * Strong, C. F., *Modern Political Constitution.*

Bagian II



Tanpa demokrasi dan negara hukum, paham konstitusi tidak mungkin berjalan, dan kehadiran konstitusi atau UUD hanya akan menjadi pajangan belaka

Konstitusi Negara dan Hakim*

1. Sebutan “Konstitusi”

Sebutan konstitusi tidak selalu atau tidak hanya berkaitan dengan negara. Kita mengenal sebutan “konstitusi partai”, “konstitusi himpunan”, di samping sebutan “konstitusi negara”. Mengapa? Karena, konstitusi adalah kumpulan asas dan kaidah (hukum), yang mengatur mengenai organisasi yang meliputi susunan organisasi, bentuk organisasi, jabatan-jabatan dalam organisasi, pejabat-pejabat dalam organisasi, kekuasaan organisasi, tugas dan wewenang pejabat-pejabat organisasi, cara-cara mengisi jabatan organisasi, hubungan antar pejabat organisasi, batas-batas wewenang pejabat dan batas kekuasaan organisasi, dan lain-lain hal yang berkaitan dengan seluk beluk organisasi. Partai politik, himpunan dan lain-lain perkumpulan adalah organisasi, karena itu masing-masing disusun dan memiliki konstitusi.

Bagaimana dengan konstitusi negara? Konstitusi negara adalah kumpulan asas dan kaidah mengenai, organisasi negara. Mengapa disebut organisasi negara (*staatsorganisatie*)? Apakah tidak cukup disebut negara atau tentang negara? Bukankah negara itu organisasi, sehingga sebutan organisasi negara akan berlebihan. Sebutan organisasi sebagai penegasan. Sebutan negara tidak semata-

* Ceramah di hadapan calon-calon hakim, di Megamendung, 20 Mei 2010

mata mengenai organisasi. Seluk beluk negara dapat mencakup hal-hal lain, seperti asal mula negara, syarat-syarat negara, bentuk negara dan lain-lain yang bersifat umum tentang negara. Konstitusi negara hanya mengatur sekitar organisasi negara.

2. Konstitusi dan Paham Konstitusi

Paham konstitusi disebut **konstitusionalisme** (*constitutionalism*). Apakah konstitusionalisme? Konstitusionalisme adalah paham atau aliran yang menghendaki pembatasan kekuasaan (*limited power*). Dalam kaitan dengan negara atau pemerintah, konstitusionalisme adalah paham atau aliran yang menghendaki pembatasan kekuasaan negara (*limitation of state power*) atau pembatasan kekuasaan pemerintahan (*limitation of power of government* atau *limited government*).

Mengapa disebut konstitusionalisme? Apakah hubungannya dengan konstitusi? Telah dikemukakan berbagai muatan (*substance of the constitution, inhoudt van constitutie*). Berbagai muatan tersebut, baik langsung atau tidak langsung, mengandung pembatasan-pembatasan kekuasaan. Konstitusi menentukan berbagai jabatan dalam negara. Ketentuan ini tidak hanya menentukan jabatan-jabatan, tetapi di dalamnya ada pembatasan jabatan yaitu jabatan-jabatan yang disebut dalam konstitusi atau yang diatur berdasarkan konstitusi. Demikian pula ketentuan mengenai wewenang, hak dan kewajiban. Selain sebagai uraian macam-macam wewenang, hak, dan kewajiban, sekaligus diartikan sebagai pembatasan yaitu tidak boleh ada tindakan di luar wewenang atau melampaui wewenang.

Mengapa harus ada pembatasan kekuasaan? Seperti sering kita dengar atau baca yang mengatakan "*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutety* (Acton)". Tanpa pembatasan, kekuasaan akan

dijalankan secara sewenang-wenang (*arbitrary, willekeur*).

Apakah kalau sudah ada konstitusi, akan ada pembatasan kekuasaan? Belum tentu. Mengapa?

Realitas pembatasan kekuasaan, tidak ditentukan konstitusi atau kaidah hukum, melainkan oleh tingkah laku penyelenggara negara, dan tingkah laku penyelenggara negara ditentukan pula oleh berbagai hal seperti ideologi, tatanan politik, kepentingan kekuasaan dan lain-lain. Suatu kediktatoran, seperti kediktatoran proletariat di masa Soviet Uni, tidak mengenal pembatasan kekuasaan walaupun ada konstitusi atau UUD. Demikian pula yang berlaku pada pemerintahan NAZI (Hitler) atau Fascis di Italia (Mussolini): Karena itu, agar paham konstitusi (konstitusionalisme) dapat terlaksana, diperlukan dukungan tatanan politik dan hukum tertentu yaitu demokrasi (kerakyatan, kedaulatan rakyat) dan negara hukum. Tanpa demokrasi dan negara hukum, paham konstitusi tidak mungkin berjalan, dan kehadiran konstitusi atau UUD hanya akan menjadi pajangan belaka. Pada negara yang menjalankan kediktatoran, konstitusi atau UUD ditafsirkan dan dijalankan berdasarkan kehendak penguasa semata atau disebut negara kekuasaan (*machtsstaat*).

3. Konstitusi dan UUD

Telah dikemukakan, konstitusi adalah kumpulan aturan yang mengatur suatu organisasi, dan konstitusi negara adalah kumpulan aturan mengenai organisasi negara (*the law of state organization, de recht van staatsorganisatie*). Karena mengatur seluruh seluk beluk organisasi negara, maka ada aneka ragam aturan konstitusi. Ada yang tertulis (*written constitution, schriftelijke constitutie*), ada konstitusi tidak tertulis

(*unwritten constitution, onschrijfelijke constitutie*). Konstitusi tertulis ada aneka ragam pula yaitu UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan lain (seperti undang-undang) yang mengatur organisasi negara. Begitu pula konstitusi tidak tertulis ada bermacam-macam, seperti kebiasaan ketatanegaraan (*konvensi*), putusan hakim (*yurisprudensi*), praktek-praktek yang belum menjadi konvensi, adat istiadat di luar hukum adat.

UUD hanyalah sebagian dari konstitusi yang disebut *documentary constitution* (Strong). Semua negara (kecuali negara-negara anggota Uni Eropah), menempatkan UUD sebagai kaidah hukum negara tertinggi (*the highest law*), tidak terkecuali Indonesia (UU No. 10 Th 2004). Tertinggi tidak berarti sempurna. Karena itu, dimanapun, UUD selalu dilengkapi peraturan tertulis atau peraturan tidak tertulis lain. Ada dua peraturan tidak tertulis yang sangat berpengaruh yaitu kebiasaan ketatanegaraan (*konvensi*) dan putusan hakim (*yurisprudensi*). Baik kebiasaan ketatanegaraan maupun yurisprudensi dapat menyempurnakan UUD dengan cara-cara mengadakan yang baru atau menafsirkan. UUD Amerika Serikat tidak mengatur kepartaian, tetapi tumbuh melalui kebiasaan ketatanegaraan. Sebelum ada Amandemen ke-XXII (1951), pembatasan jabatan Presiden dua kali berturut-turut semata-mata berdasarkan kebiasaan ketatanegaraan, kecuali (F.D. Roosevelt yang dipilih empat kali berturut-turut). Pengujian (*review*) terhadap peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintahan berasal dari putusan hakim sebagai hasil menafsirkan UUD, karena itu disebut *judicial review*. Kebiasaan ketatanegaraan sangat berpengaruh di Inggris, karena tidak mempunyai UUD. Bahkan pada dasarnya (permulaan) sistem ketatanegaraan Inggris dibangun dari kebiasaan ketatanegaraan (*konvensi*) dan putusan-putusan hakim yang menjadi

Common Law.

UUD Indonesia merdeka telah disusun sebelum merdeka (BPUPKI dan PPKI). UUD pertama (dikenal dengan sebutan UUD 1945), ditetapkan (oleh PPKI) dan mulai berlaku tanggal 18 Agustus 1945 (satu hari setelah Proklamasi). Ditinjau dari saat berdiri negara (17 Agustus 1945), UUD hadir setelah ada negara Indonesia merdeka (negara mendahului UUD). Dengan perkataan lain, UUD 1945 bukan sebagai dasar berdiri negara Indonesia merdeka, tetapi sebagai dasar yang memberi bentuk dan susunan negara Indonesia merdeka.

4. Konstitusi dan Hukum Tata Negara

Dalam kurikulum FH. UNPAD dibedakan antara mata kuliah hukum tata negara (*constitucional law, staatsrecht*) dan mata kuliah hukum konstitusi (*constitutionelrecht*). Obyek hukum tata negara meliputi semua asas dan kaidah hukum mengenai seluk beluk negara (al. seperti rincian Logemann). Hukum konstitusi terbatas pada asas dan kaidah konstitusi, yang lebih menekankan pada teori-teori konstitusi. Dalam literatur Belanda memang dikenal sebutan *staatsrecht* dan *constitutionelrecht*. Dua sebutan itu mengenai hal yang sama. Hukum tata negara dapat disebut *staatsrecht* atau *constitutionelrecht*. Semua asas dan kaidah konstitusi adalah obyek kajian hukum tata negara. Bagi negara-negara yang memiliki UUD - kecuali Amerika Serikat - biasanya, menempatkan UUD sebagai sumber utama obyek kajian hukum tata negara. Tidak demikian di Amerika Serikat dan negara-negara sistem *common law* pada umumnya. Obyek utama kajian hukum adalah putusan hakim, begitu pula kajian hukum tata negara. Bukan UUD yang menjadi

pokok kajian melainkan penerapan UUD sebagaimana ditafsirkan atau diterapkan hakim.

Ditinjau lebih luas, pengajaran ilmu hukum (termasuk hukum tata negara) yang memusatkan kajian pada peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari sistem hukum. Semula, pada negara-negara kontinental sangat menekankan pengajaran pada asas dan kaidah hukum. Sekarang tidak demikian lagi. Dalam buku-buku sistem kontinental - seperti Belanda - setiap pembahasan suatu asas atau kaidah, biasanya diikuti dengan kasus-kasus sebagai ilustrasi, walaupun kasusnya sendiri tidak sepenuhnya menjadi obyek kajian atau pembahasan. Indonesia masih ketinggalan, karena sedikit sekali mengkaitkan pembahasan atau kajian dengan kasus-kasus konkrit, baik yang bersumber dari putusan hakim maupun praktek-praktek seperti praktek ketatanegaraan, praktek yang didapat dalam perjanjian keperdataan, dan lain-lain. Hal ini tidak jarang menimbulkan kesenjangan antara keluaran (*output*) pengajaran dan kenyataan.

5. Konstitusi sebagai sumber hukum

Di Indonesia, perhatian terhadap konstitusi sebagai sumber hukum hanya menjadi *concern* yang mempelajari hukum tata negara. Bidang-bidang kajian lain - seperti hukum kepidanaan, hukum keperdataan - sangat kecil perhatian terhadap konstitusi sebagai sumber hukum, tidak terkecuali UUD. Ada anggapan, konstitusi UUD dan lain-lain hukum konstitusi tidak menjadi sumber hukum kepidanaan, hukum keperdataan dan hukum-hukum lain di luar hukum tata negara. Kendornya perhatian terhadap hukum konstitusi sebagai sumber hukum tidak hanya terbatas pada pengajaran, tetapi

juga dalam pembentukan dan penegakan hukum. Berbagai undang-undang yang dibuat, kurang sekali mengeksplorasi hubungan antara rancangan undang-undang yang disusun atau dibahas dengan asas dan kaidah konstitusi, khususnya UUD. Kalaupun ada hanya terbatas pada pasal-pasal yang dijadikan dasar hukum (mengingat). Hal serupa dalam penerapan hukum atau penegakan hukum seperti putusan hakim. Putusan hakim jarang sekali menggunakan konstitusi, khususnya UUD sebagai dasar pertimbangan, kecuali putusan Mahkamah Konstitusi (menguji undang-undang terhadap UUD), yang kadang-kadang melampaui wewenang karena menjadi pembentuk undang-undang dan melampaui wewenang beracara seperti memerintahkan mengungkapkan sesuatu yang tidak ada kaitan dengan kasus yang diadili, bahkan ikut dalam proses “*policking*”.

Berbeda dengan, misalnya di Amerika Serikat. Semua kegiatan pembentukan atau penegakan hukum senantiasa dikaitkan dengan konstitusi, khususnya UUD, baik di bidang keperdataan, kepidanaan, administrasi, dan lain-lain.

UUD 1945 (Pembukaan dan batang-tubuh), semestinya tidak hanya menjadi sumber (pembentukan, penerapan, penegakan) hukum tata negara, tetapi semua bidang hukum baik tingkat pusat maupun daerah. Sebagai ilustrasi dapat disebutkan hal-hal berikut.

- (1) Pasal 27 ayat (1) yang mengatur antara lain **persamaan kedudukan setiap warga negara di depan hukum**. Kaidah ini berlaku pada semua bidang hukum. Tidak boleh ada suatu kaidah atas asas yang melanggar asas persamaan di depan hukum. begitu pula dalam. penerapan dan penegakan hukum. Terhadap perbuatan yang sama harus berlaku hukum dan

tata cara yang sama. Perbedaan hanya dimungkinkan, kalau hal itu untuk suatu perlindungan (misalnya perlindungan atas dasar etnis, atau jenis kelamin) dan akan memberi manfaat atau keuntungan terhadap mereka yang dibedakan.

Demikian pula asas, setiap warga negara wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan. Tidak boleh ada kaidah di bidang hukum atau penerapan hukum yang akan membolehkan tidak taat pada hukum, kecuali ada alasan-alasan pemaaf, misalnya karena keterpaksaan seperti mencederai atau membunuh dalam perang, membela diri, atau melaksanakan hukum (eksekusi mati).

- (2) Pasal 28 ayat (1) : “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”.

Kaidah ini menjadi asas untuk membentuk, menerapkan, dan menegakkan hukum perkawinan, hukum keluarga yang masuk dalam lingkungan hukum keperdataan dan hukum administrasi negara yang mungkin disertai pula dengan kaidah pidana.

- (3) Pasal 28H yang mengatur mengenai hak atas kesejahteraan, hak atas jaminan sosial, hak untuk mempunyai milik, dan tidak boleh dicabut secara sewenang-wenang.

Pasal ini adalah asas dan dasar untuk hukum yang menyangkut kesejahteraan (*social law, sociaalrecht*) yang termasuk rumpun hukum administrasi, dan hak milik yang masuk dalam rumpun hukum keperdataan.

Ketika - misalnya - ada pencabutan hak milik - tidak cukup hakim meninjau dari undang-undang pencabutan hak milik, tetapi sebagai hak konstitusional yang dilindungi UUD. Itulah sekedar ilustrasi yang menunjukkan UUD adalah

sumber, semua bidang hukum, baik untuk pembentukan, penerapan maupun penegakan hukum.

6. Konstitusi dan Hakim

Bagaimana hubungan antara hakim dengan konstitusi (khususnya UUD)? Sebagai ilustrasi, kita catat kasus-kasus berikut.

(1) Kasus *Marbury v Madison* (diputus 1803).

Marbury menggugat pemerintahan Thomas Jefferson, agar melaksanakan keputusan pengangkatannya sebagai hakim distrik, yang telah ditetapkan pemerintahan John Adams yang digantikan Thomas Jefferson. Tuntutan ini didasarkan pada UU Kekuasaan Kehakiman (Judiciary Act, 1789) yang memberi wewenang kepada pengadilan mengeluarkan perintah (*writ of mandamus*) untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu keputusan. Tidak ada ketentuan semacam ini dalam UUD. Dalam UUD hanya mengatur wewenang yang berkaitan dengan kasus atau perkara. Menurut John Marshall, ketentuan dalam undang-undang tersebut menambah wewenang yang telah diatur dalam UUD, karena itu bertentangan dengan UUD sebagai "*the supreme law of the land*". Tidak boleh ada suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD. Kalau boleh, UUD akan kehilangan makna sebagai "*the supreme law of the land*". Berdasarkan pertimbangan tersebut (ditambah pertimbangan lain), Mahkamah Agung yang dipimpin John Marshall membatalkan undang-undang kekuasaan kehakiman karena bertentangan dengan UUD. **John Marshall menciptakan wewenang hakim (pengadilan) menguji**

undang-undang atau tindakan pemerintahan terhadap UUD, yang tidak diatur dalam UUD. Dengan perkataan lain, melalui kasus ini hakim menciptakan suatu kaidah konstitusional baru yang disebut *judicial review*. Hakim menjadi pencipta kaidah konstitusi.

- (2) Kasus yang disebut "*Woods Case, 1948*). Kasus ini dikenal juga dengan sebutan "*child boom*". Setelah usai PD II, tentara yang kembali dari medan perang menyebabkan banyak sekali keluarga baru dan banyak bayi, yang meningkatkan pula permintaan rumah. Sesuai dengan hukum ekonomi (hukum permintaan dan penawaran) harga rumah (sewa rumah) meningkat dan mahal. Untuk menolong para prajurit yang baru berkeluarga, Kongres menetapkan undang-undang yang mengatur sewa rumah dan **sebagai dasar hukum dipergunakan war power**. Woods menggugat dan meminta undang-undang tersebut dibatalkan karena bertentangan dengan asas *freedom of contract* yang dijamin UUD. Mahkamah Agung membenarkan undang-undang tersebut dan menafsirkan *war power* tidak hanya berlaku pada waktu perang, tetapi tetap berlaku setelah perang usai terhadap hal-hal yang menjadi akibat langsung dari perang. Mahkamah Agung menafsirkan UUD sesuai dengan fungsinya sebagai penafsir undang-undang.
- (3) Kasus yang disebut *Youngstown Sheet & Tube Co v Sawyer (1952)* Pada saat-saat menjelang atau pada waktu perang Korea, terjadi pemogokan buruh besi & baja di seluruh Amerika Serikat. Presiden (Truman) menggunakan kedudukan sebagai "*Commander-in-Chief*", atas dasar pemogokan buruh akan membahayakan keamanan nasional, memutuskan mengambil

alih pabrik-pabrik besi baja yang dilanda pemogokan.

Mahkamah Agung membatalkan keputusan Presiden dengan dasar, UUD atau ketentuan UU tidak memberi Presiden wewenang mengatur hal semacam itu. Alasan ada (ancaman) perang Korea dianggap terlalu jauh sebagai ancaman keamanan nasional.

Mahkamah Agung membatasi kekuasaan Presiden.

(4) *Adisory opinion*

Presiden Washington (Presiden Pertama), menyurati Mahkamah Agung meminta pendapat hukum. Ketua Mahkamah Agung (John Jay) bersama sejumlah Hakim Agung, membalas dengan menyatakan tidak berwenang memberi pendapat hukum. Ada beberapa alasan yang dipergunakan. **Pertama**, berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan yang memisahkan kuasa Presiden, Kongres, dan Mahkamah Agung. **Kedua**, Mahkamah Agung (Peradilan) menurut UUD hanya berwenang memeriksa dan memutus “*case and controvercy*”. **Ketiga**, persoalan yang diajukan masuk dalam kekuasaan eksekutif dan pengadilan tidak berwenang mencampuri kekuasaan eksekutif.

Dari tiga kasus di atas, dapat dicatat.

Pertama, betapa erat hubungan antara hakim dan konstitusi (UUD).

Kedua, hubungan itu tidak selalu harus terkait dengan menilai (menguji) tetapi termasuk afsirkan sebagai sarana aktualisasi atau *up dating* UUD.

Ketiga, hakim dapat menciptakan kaidah-kaidah konstitusi baru (*constituonal creator, constitutionelsbeping*)

Keempat, menafsirkan konstitusi baik menyempitkan atau

memperluas ketentuan konstitusi, khususnya UUD.

Kelima, konstitusi, khususnya UUD adalah sumber hukum putusan hakim di samping undang-undang (baik dalam arti luas atau dalam arti sempit).

7. Konstitusi sebagai alat penguji penerapan atau penegakan hukum

Pada rubrik-rubrik terdahulu - antara lain - telah dicatat konstitusi sebagai sumber hukum. Sebagai sumber hukum, konstitusi, khususnya UUD, adalah tempat menemukan hukum sebagai dasar pembentukan dan penerapan hukum. Pada rubrik telah dibahas hubungan antara konstitusi dan hakim, dengan maksud, konstitusi, khususnya UUD, sebagai obyek yang akan diterapkan atau sebagai alat penilai (penguji) penggunaan suatu peraturan yang akan diterapkan atau penilai (penguji) suatu keputusan atau tindakan pemerintahan.

Mengapa konstitusi, khususnya UUD dijadikan alat penguji? Dalam kasus *Marbury v Madison* (*supra*), sebagai dasar menyatakan batal undang-undang kekuasaan kehakiman (1791) karena **bertentangan dengan UUD**. Mengapa tidak boleh bertentangan dengan UUD? Salah satu pertimbangan disebutkan : “UUD adalah *supreme law of the land*. Apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD dan keputusan atau tindakan pemerintahan boleh bertentangan dengan UUD, maka akan meniadakan makna UUD sebagai hukum negara tertinggi. Mengapa hakim berwenang menilai (menguji) dan berwenang menyatakan batal peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang, atau keputusan tindakan pemerintah yang bertentangan dengan

UUD?

Sebagai pertimbangan disebutkan, hakim bersumpah menjunjung tinggi UUD, karena itu berkewajiban mempertahankan UUD dari setiap peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan UUD. Meskipun pertimbangan ini tidak salah, tetapi semua pejabat bersumpah atau berjanji seta dan wajib menjunjung tinggi UUD, tetapi mereka tidak berwenang menguji. Untuk memperkuat dasar pertimbangan tersebut, dikatakan pula, kalau ada peraturan atau keputusan atau tindakan pemerintah yang bertentangan dengan UUD itu berarti ada “*case and controversy*”. Setiap kasus dan sengketa hukum, menjadi wewenang hakim untuk menyelesaikan.

Walaupun pada waktu itu belum ada ajaran *Stufenbaum des Recht* (Kelsen), tetapi prinsip *supremasi of law of the land*, menjadi relevan dengan ajaran tersebut.

Dari uraian di atas, pada setiap kasus, seorang hakim harus senantiasa mengingat ketentuan UUD. Suatu perkara yang diajukan dengan cara-cara yang bertentangan dengan UUD wajib dipertimbangkan sebagai sesuatu yang tidak sah. Suatu bukti yang diperoleh dengan cara-cara yang bertentangan dengan UUD (atau hukum) tidak boleh diterima sebagai alat bukti (*exclusionary rules*). Suatu bukti yang diperoleh dengan kekerasan adalah bertentangan dengan UUD (Pasal 28G ayat (2) yang menyebutkan, “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia ...”. Pasal 28I ayat (1) menyebutkan antara lain, hak untuk tidak disiksa. Suatu tindakan mencabut hak milik yang merugikan pemilik atau dengan cara-cara yang tidak layak harus dinyatakan sebagai tindakan sewenang-wenang dan bertentangan dengan hak setiap orang untuk mempunyai hak milik (UUD Pasal 28H ayat 4).

Di Indonesia, kewajiban menguji segala peraturan atau keputusan atau tindakan pemerintahan terhadap UUD tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan seperti yang dipergunakan dalam kasus *Marbury v Madison*, tetapi atas dasar yang bersifat normatif.

- (1) UUD 1945, Pasal 24A ayat (1), antara lain, menyebutkan : “Mahkamah Agung berwenang pada tingkat kasasi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”. Undang-undang dalam ungkapan “terhadap undang-undang” semestinya diartikan sebagai undang-undang dalam arti materil (*statute in substantive sense, wet in materiele zin*) termasuk UUD. Suatu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan UUD mesti dinyatakan tidak sah atau sekurang-kurangnya dikesampingkan atau tidak diterapkan. Kalau suatu Peraturan Daerah, atau peraturan perundang-undangan lainnya sangat nyata bertentangan dengan UUD, dibiarkan dengan alasan Mahkamah Agung hanya dapat menguji terhadap undang-undang dalam arti formal (undang-undang), hal tersebut bertentangan dengan **kewajiban akim untuk menjaga tertib hukum** (*rechterde*). Selanjutnya, seperti pertimbangan dalam kasus *Marbury v Madison*, membiarkan peraturan perundang-undangan walaupun lebih rendah dari undang-undang dengan alasan tidak berwenang, akan mengakibatkan UUD sebagai peraturan negara tertinggi (UU No. 10 Tahun 2004), tidak berarti lagi.
- (2) UUD, Pasal 24C ayat 51 antara lain, menyebutkan: “Mahkamah Konstitusi berwenang... menguji undang-undang terhadap UUD ...”.
- (3) UU No. 10 Th 2004 yang mengatur - antara lain - tata urutan

peraturan perundang-undangan yang menempatkan UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan peringkat tertinggi. Peringkat-peringkat ini bukan hanya menyangkut tertib bentuk dan isi, melainkan prinsip peraturan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, yang berpuncap pada UUD 1945.

Baik atas dasar doktrin (*de Stufenbaum des Recht*), asas-asas hukum umum (kasus Marbury), maupun ketentuan UUD dan undang-undang, **hakim dalam semua tingkatan** wajib menilai peraturan perundang-undangan yang akan menjadi dasar putusan terhadap UUD 1945.

Dengan demikian, walaupun undang-undang hanya menyebut Mahkamah Agung yang dapat membatalkan peraturan perundang-undangan, seyogyanya tidak semata-mata Mahkamah Agung. Hakim dalam semua tingkatan dapat menilai.

8. Pembukaan UUD dan Hakim

Menurut atau berdasarkan UUD 1945 (secara normatif) ada dua hal yang tidak boleh (dilarang) ada perubahan, yaitu:

Pertama; Pembukaan UUD 1945. Tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menentukan Perubahan tidak maksud obyek yang dapat diubah, melainkan disimpulkan dari ketentuan Pasal 37 ayat (1), (2), (3), dan (4) yang hanya menyebut pasal-pasal, secara *a contrario* berarti tidak berlaku terhadap Pembukaan (bukan pasal-pasal).

Kedua; bentuk negara kesatuan RI Pasal 37 ayat (5) secara eksplisit menyebutkan“... bentuk negara kesatuan tidak dapat dilakukan

perubahan”.

Pembukaan bukan kaidah karena berada di luar susunan kaidah UUD 1945. Tetapi sebagai “*staatsfundamental norm*” (Prof. Notonegoro), atau ada yang menyebut sebagai *grundnorm* menurut ajaran Kelsen. Saya tidak setuju Pancasila sebagai “*Grundnorm*”. Pancasila bukan norma, karena UUD tidak bersumber dari Pancasila. Sumber UUD dalam arti normatif adalah Proklamasi. Pembukaan menjadi dasar muatan hukum (pembentukan, penerapan, penegakan hukum) yang memuat asas-asas hukum (*general principles of law*) yang berlaku untuk semua bidang hukum. Pembentuk hukum, pelaksana hukum, penegak hukum (terutama hakim) wajib memperhatikan asas-asas hukum umum sebagai sandaran keputusan atau putusan. Mengingat Pancasila mengandung asas-asas hukum umum, maka pembentuk, pelaksana, dan penegak hukum wajib senantiasa memperhatikan isi Pembukaan, bukan sekedar formalitas belaka.

Inilah sebenarnya yang diartikan aspek filosofis sebagai salah satu dasar putusan yang adil dalam arti mampu memberi kepuasan (*satisfaction*) dan menciptakan harmonis (*Leslie Lipson*).***

Jakarta, Mei 2010

Bagian II



Kekuasaan yang diperoleh secara koruptif
dipastikan akan menghasilkan
kekuasaan yang koruptif pula.

Menghapus Korupsi di Indonesia (Apa Mungkin)*

1. Korupsi sebagai persoalan hukum?

Suatu hari, saya bersama-sama anggota Dewan Pers, berkunjung menghadap Ketua Mahkamah Agung RI yang didampingi secara lengkap Wakil-wakil Ketua dan semua Ketua Muda.

Sambil menanti beberapa anggota Dewan Pers yang terkena macet, saya bergurau dengan salah seorang Ketua Muda. Saya katakan, korupsi meluas di Indonesia, karena norma-norma atau kaidah-kaidah korupsi diperluas. Ketentuan ketentuan yang semula semata-mata sebagai tindak pidana umum (delik) yang diatur dalam KUH Pidana, oleh undang-undang tentang korupsi dimasukkan juga sebagai tindak pidana korupsi (misalnya suap). Gurauan itu kemudian saya lanjutkan. Salah satu cara mengurangi tindak pidana korupsi, dilakukan dengan cara mengurangi perbuatan-perbuatan yang termasuk tindak pidana korupsi.

Jadi, kalau semata-mata dilihat dari segi politik hukum (*legal policy*), tidak sulit memberantas atau meniadakan perbuatan korupsi yaitu dengan cara mengurangi perbuatan yang termasuk

* Pernah disampaikan pada acara diskusi pemberantasan korupsi oleh Alumni FH Unpad Angkatan 1970-1979, Bandung, 22 Mei 2010, untuk publikasi ini diadakan berbagai tambahan dan perbaikan.

perbuatan pidana korupsi (*corruption crime*). **Yang sangat tidak mudah melaksanakannya. Lebih-lebih karena hanya ada satu cara yang dikedepankan, yaitu memberantas korupsi melalui penegakan hukum, dan hanya satu pula cara yang diagungkan yaitu melalui proses peradilan.** Pertanyaan untuk para cerdik pandai. Benarkah satu-satunya jalan yang mesti ditempuh memberantas korupsi hanya melalui penegakan hukum dalam proses peradilan?

2. Bentuk-bentuk pemberantasan korupsi

Ketika kita (alumni FH. UNPAD) masih menjadi penjelajah dan memperebutkan kursi tempat duduk diberbagai ruang Jl. Dipati Ukur ini, agar dapat menyimak dengan baik ucapan para guru yang sedang memberikan kuliah hukum pidana, hukum pidana khusus, dan hukum acara pidana melalui pengeras suara yang sudah tidak sempurna lagi, dan kemudian melalui diktat-diktat stensilan yang tidak jelas asal muasalnya, masih terngiang dan tetbaca di hati huruf-huruf kabur di berbagai stensilan itu, **bahwa perbuatan pidana tidak hanya dapat dikurangi atau ditiadakan dengan berbagai tindakan represif, tetapi juga tindakan preventif.** Kepada kita juga diajarkan, bahwa fungsi-fungsi norma di luar norma hukum (kaidah kesusilaan, adat istiadat, dan lain-lain) ditinjau dari penegakan hukum adalah untuk mencegah suatu pelanggaran hukum.

Salah satu pertanyaan panas bahkan ganas dari guru-guru kita yang mesti dapat kita jawab meskipun sedang tidur nyenyak adalah

misalnya, “mengapa orang tidak mencuri?”. Kalau kita menjawab karena takut dihukum atau lebih konyol untuk unjuk kebolehan dengan menyebut KUH Pidana Pasal 362, 363, 364, 365, sudah pasti ke laut dan harus menunggu masa ujian berikutnya atau mundur satu, dua atau tiga bulan. Para guru kita menghendaki jawaban jitu. Orang tidak mencuri bukan terutama takut dihukum, tetapi karena tuntunan kesusilaan, tuntunan agama, dan lain-lain kaidah diluar kaidah hukum.

Itulah pelajaran yang kita terima dan harus kita camkan pada waktu itu. Mungkin dalam perjalanan waktu sebagian kita sudah berubah baik karena perjalanan intelektual, professional, perjalanan politik, perjalanan birokrasi, atau perjalanan melamun atau menghayal sepanjang waktu. Misalnya, sebagai penganut positivisme mulai dari Bentham, Austin sampai Hart dan lain-lain, mungkin salah satu diantara kita berpendapat tidak ada kaidah diluar kaidah hukum, bahkan secara lebih sempit tidak ada hukum diluar aturan yang dibuat penguasa. Semua yang diluar kaidah hukum bukanlah hukum. Hukum adalah sesuatu yang netral, tidak ada kaitan dengan nilai seperti soal-soal kesusilaan, dan lain-lain. Hukum sekedar sebuah mesin yang berjalan menurut otonominya sendiri. Inilah salah satu anomali dalam berbagai diskusi penegakan hukum di negeri kita, seperti pemberantasan korupsi. Di satu pihak kepada kita dipaparkan kewajiban memiliki kesadaran sosiologis, seperti diajarkan Jhering, Roscoe Pound, dan lainlain, bahkan kesadaran akan realitas hukum (*legal realism*). Para penegak hukum akan serta merta disalahkan kalau dianggap putusannya kurang mencerminkan kesadaran sosiologis atau realitas hukum. Bahkan tidak jarang agar

kita dengan sungguh-sungguh memperhatikan doktrin-doktrin metafisik seperti kesadaran masyarakat, rasa keadilan masyarakat, meskipun ajaran itu sudah lama tidak lagi berperan atau tidak lagi menjadi panutan dalam membuat dan menegakkan hukum.

Betapa hormat Kejaksaan Agung terhadap faktor sosiologis dalam kasus Bibit - Chandra meskipun ditemukan cukup alasan hukum untuk meneruskan perkara ke pengadilan, tetapi atas dasar pertimbangan sosiologis, Kejaksaan Agung menetapkan surat keputusan menghentikan penyidikan (SKPP). Ternyata keputusan atas dasar sosiologis ini menuai badai. Dalam perkara pra peradilan, hakim tingkat pertama dan banding, memutus SKPP tidak sah, dan memerintahkan agar perkara dilanjutkan ke pengadilan. Sekarang, Jaksa mengajukan permohonan peninjauan kembali (PK) ke Mahkamah Agung. Tetapi di pihak lain, ketika menghadapi perkara-perkara yang dipandang sebagai musuh masyarakat (*public enemy*), kita kembali agar hukumnya kaku. Penegak hukum tidak semestinya mempertimbangkan dimensi-dimensi nilai dan lain-lain.

Semua koruptor sudah semestinya dihukum mati. Bukan saja karena tergolong pidana berat (*capital crime*), tetapi sebagai kejahatan kemanusiaan (*crime against humanity*). Hal ini ikut pula mempengaruhi apresiasi dan dukungan terhadap pemberantasan korupsi. KPK yang semula menjadi pujaan, dalam perkembangan tidak luput dari bermacam-macam penilaian, bahkan ada suara agar dibubarkan. Tidak jarang suatu efektivitas menegakan hukum tidak begitu bermakna, karena di satu pihak apresiasi yang berlebihan walaupun terjadi pelanggaran, misalnya pelanggaran asas praduga tidak bersalah, tidak lagi menghormati hak-hak pribadi, dan lain-

lain, karena yang penting mencapai tujuan (tujuan menghalalkan cara). Di pihak lain, apresiasi yang sangat rendah bahkan menjadi bahan cemoohan kepada penegak hukum yang dipandang kurang memuaskan.

Akibatnya segmen-segmen yang berusaha bekerja dengan baik dan tulus ikut tersapu oleh pendapat-pendapat yang tidak proporsional. Pertanyaan kepada para cerdik pandai, “apakah dapat diupayakan agar segmen-segmen kecil yang baik dan beritikad baik mendapatkan sokongan (*empowering*) agar dapat menguat dari waktu ke waktu”? Masyarakat kita - termasuk para aktifis dan pengamat - mahal sekali dengan apresiasi, di pihak lain sangat mudah mencerna dan mudah lupa (*easy to forget*) termasuk perbuatannya sendiri, bahkan bersenandung mengesankan kejujuran dan kepahlawanan (pahlawan hukum) dan sekaligus mencemooh orang lain.

3. Usaha-usaha memberantas korupsi

Baik melalui berita media massa (pers), tulisan-tulisan para ahli, diskusi para aktifis atau pengamat, semua mengutarakan secara terus menerus terjadi eskalasi perbuatan korupsi di negeri kita dengan berbagai sebutan seperti “terkorup di Asia”.

Anggapan atau kesimpulan telah terjadi eskalasi korupsi dapat terjadi karena berbagai kemungkinan. **Pertama**, memang benar-benar telah terjadi penambahan korupsi, baik dalam perilaku maupun nilai uang yang dikorupsi. **Kedua**, akibat keterbukaan (*transparency*), makin banyak perbuatan korupsi yang dapat diungkap, yang diindikasikan betapa banyak jumlah korupsi

dibandingkan dengan masa-masa lalu. Dulu, dimasa serba tertutup, sedikit sekali yang terungkap. Surat kabar yang mengungkapkan dan mengabarkan korupsi, malah dibredel atau dicabut SIUP. Sebuah surat kabar ditutup dan pemimpin redaksi cukup lama ditahan tanpa diadili, karena mengungkap korupsi disuatu perusahaan negara dan menolak mengungkapkan sumber beritanya (melindungi atau merahasiakan sumber berita adalah salah satu kaidah yang senantiasa wajib dijunjung tinggi dalam kode etik jurnalistik). Kalaupun ada pelaku korupsi yang dibawa ke pengadilan, semata-mata karena sial atau terkait dengan masalah-masalah lain yang tidak dapat lagi diberi toleransi.

Korupsi umumnya diselesaikan secara administratif yaitu dengan mewajibkan mengembalikan uang yang sudah terjarah. Dasar yang dipergunakan yaitu untuk menjaga kewibawaan dan kestabilan pemerintahan yang perlu demi kelangsungan momentum pembangunan. **Ketiga**, penegak hukum tidak berhasil secara efektif memberantas korupsi, bahkan menjadi bagian dari persoalan korupsi.

Dari tiga fenomena tertera di atas, akan diberikan sekedar catatan tambahan terhadap yang pertama dan ketiga.

Pertama, “korupsi makin bertambah. Keadaan ini sungguh-sungguh menakjubkan. Ditengah-tengah upaya memberantas korupsi, **terutama pendapat umum yang begitu gencar mempersoalkan korupsi, terkesan tidak ada rasa khawatir atau takut melakukan korupsi atau perbuatan melanggar yang berkaitan dengan soal-soal keuangan negara.**

Kedua, penegak hukum tidak berhasil memberantas korupsi

bahkan menjadi bagian dari persoalan korupsi. Suatu kenyataan yang tidak terbantahkan, sejumlah penegak hukum menjadi bagian atau persoalan korupsi. Tetapi, apakah tidak ada lagi penegak hukum yang baik, sehingga tidak perlu menemukan cara agar yang baik dapat tetap baik. Menggunakan ungkapan John Stuart Mill (walaupun dalam konteks yang lain) yang menyatakan, dalam berita yang bohong sekalipun (mungkin) masih ada yang benar. Kalau berita semacam itu serta merta ditolak, berarti menutup kesempatan agar yang benar dapat diketahui atau dikenali. Begitu pula sikap terhadap penegak hukum. Kalau secara apriori semua penegak hukum menjadi bagian dari persoalan korupsi, berarti tidak ada kesempatan bagi penegak hukum yang baik berangsur-angsur menjalankan peran yang diharapkan. Sudah waktunya memupuk dengan memberi dukungan terhadap penegak hukum yang baik sebagai suatu bentuk empowering atau lebih memberdayakan mereka.

Untuk menemukan jawaban atas fenomena di atas perlu dipertanyakan: “Apakah masih memadai untuk melihat korupsi semata-mata sebagai pelanggaran hukum dan ditegakkan secara hukum”? Dengan perkataan lain, “Apakah hukum masih dapat diandalkan sebagai satu-satunya cara menghapus korupsi”? “Apakah tidak ada fenomena yang lebih mendasar sebagai penyebab dan sekaligus sebagai akar korupsi”? “Apakah upaya memberantas korupsi sekedar persoalan penegakan hukum semata”? Para ahli hukum pidana dan kriminolog telah lama berpendapat, hukum pidana dan penegakan hukum pidana sama sekali tidak efektif untuk mencegah dan memberantas perbuatan (tindak) pidana.

Karena itu diciptakan berbagai konsep seperti *restorative justice*. Begitu pula omongan sebagian pengamat atau ahli hukum kita yang masih asyik bicara tentang penjeraan atau untuk menakut-nakuti. Sama sekali tidak pernah terbukti keampuhannya, karena itu ajaran penjeraan, menakut-nakuti telah lama dikesampingkan baik secara ilmiah maupun politik pemidanaan (*sentencing policy*).

Telah lama dikumandangkan pemikiran mengenai berbagai akar persoalan korupsi. Bahkan ada yang berpendapat memberantas korupsi dengan cara-cara penegakan hukum tidaklah menyentuh dasar atau akar korupsi. Korupsi bukan hanya, bahkan tidak berakar pada persoalan hukum. Hukum hanya mengungkap peristiwa korupsi bukan memecahkan persoalan korupsi. Akar korupsi berada diluar hukum.

Memperhatikan cara pandang tersebut, sudah waktunya membenahi berbagai fenomena diluar hukum yang bukan saja bertalian tetapi sebagai akar korupsi.

(1) Tatanan dan tingkah laku korup

Selama ini, kepada kita diajarkan, sistem kekuasaan atas dasar kediktatoran atau otoritarian dan lain-lain nama dengan maksud yang sama, merupakan tempat subur korupsi. Pendapat ini dirangsang oleh ungkapan seperti "*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*" (Lord Acton). Benarkah hanya sistem kediktatoran atau otoritarian dan lain-lain semacam itu yang akan menjadi tanah subur korupsi yang dirangsang oleh berbagai penyalahgunaan kekuasaan dan pemerintahan tanpa kontrol? Dalam sistem yang mengklaim diri demokrasipun korupsi dapat merajalela. Mengapa?

Bukankah dalam demokrasi ada kontrol, ada partisipasi luas masyarakat, dan berbagai sarana dan mekanisme demokrasi?

Demokrasi akan menjadi korup dan menjadi sumber segala korupsi, kalau semua sarana dan mekanisme demokrasi hanya sekedar simbol, sekedar gincu, atau bedak. Kenyataan riil justru demokrasi tidak dijalankan menurut syarat dan dasar kejiwaan demokrasi itu sendiri. Mengapa dapat terjadi? Selain karena tidak dipenuhi syarat dan dasar kejiwaan demokrasi seperti tuntutan *rule of law*, korupsi dalam demokrasi terjadi karena demokrasi hanya diperlukan sebagai fenomena kekuasaan, demokrasi tanpa tanggung jawab dan disiplin, demokrasi tidak disertai moral.

Dalam berbagai tulisan dan pembicaraan, saya gemar sekali mengutip pendapat seorang pemikir Yunani (saya lupa) yang mengatakan demokrasi akan ambruk kalau terjadi tiga hal. **Pertama**, terlalu banyak kebebasan (*too much freedom*). **Kedua**, terlalu banyak purbasangka (*too much prejudice*), dan **Ketiga**, kekuasaan dijalankan tanpa kompetensi (tidak berpengetahuan dan tidak cakap). Dapat pula ditambahkan pendapat Mac Iver dalam salah satu bukunya, demokrasi tidak akan jalan dan berkembang dalam masyarakat yang miskin dan bodoh. Semua hal itu nampak di negeri kita. Terlalu menikmati kebebasan, terlalu banyak purbasangka, tidak kompeten, masih begitu banyak kemiskinan dan kesempatan menjadi pintar makin sempit.

Kita bangga dengan partisipasi masyarakat dalam

pemilihan umum, lebih tinggi dari negara-negara yang maju. Benarkah ada partisipasi kalau pemilih dihamburi uang agar mereka memilih calon atau calon-calon tertentu (populer dengan sebutan politik uang atau *money politics*). Ini bukan partisipasi demokrasi tetapi eksploitasi atas nama demokrasi. Perbuatan membeli suara bukan saja bertentangan dengan hukum, tetapi suatu perbuatan amoral yang akan menuju pada demoralisasi kehidupan rakyat banyak.

Kekuasaan yang diperoleh secara koruptif dipastikan akan menghasilkan kekuasaan yang koruptif pula. Dalam hukum ada asas yang disebut "*fruit of poiness tree*". Buah dari pohon beracun akan beracun juga. Tatanan demokrasi yang tidak dijalankan menurut hukum dan nilai moral demokrasi, dapat menimbulkan korupsi yang lebih leluasa dan lebih luas daripada korupsi pada tatanan kediktaturan atau otoritarian. Dalam tatanan kediktaturan atau otoritarian, korupsi hanya dijalankan oleh sebuah regim yang biasanya bersifat oligarkis (penguasa minoritas). Tetapi dalam sistem demokrasi, korupsi dapat atau mungkin dilakukan kalangan yang lebih luas yang ikut serta dalam kekuasaan demokratik.

Ketika seluruh segmen yang ikut serta dalam kekuasaan melakukan korupsi atau berlaku koruptif, maka pengawasan tidak akan pernah jalan. Kalaupun sekali-kali ada letupan, sekedar karena ada yang bersedia menjadi martir, atau sebagai bagian persaingan kekuasaan, atau suatu bentuk manipulasi terhadap rakyat banyak.

(2) Tatanan dan tingkah laku birokrasi

Seperti dikatakan David Osborne, *et.,al* (*Reinventing Government*), birokrasi selalu harus ada dan senantiasa diperlukan. Tetapi penyakit timbul apabila birokrasi menjadi birokratik, karena segala sesuatu menjadi tidak mudah, kompleks, dan berbelit-belit. Bukan saja tidak mudah, kompleks dan berbelit-belit, tetapi dalam banyak hal tidak masuk akal. Birokrasi semacam itu merupakan lahan korupsi karena:

Pertama, diikuti oleh penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*). Seperti ditulis oleh Montesquieu (*The Spirit of the Laws*), setiap kekuasaan selalu ada muatan “greedy”. Begitu pula yang dikatakan Acton, setiap kekuasaan selalu ada kecenderungan disalahgunakan. Kekuasaan dalam birokrasi berubah menjadi instrumen penyalahgunaan kekuasaan, bukan untuk kelancaran organisasi (birokrasi) dan memberi kemudahan. Secara sinis alm. Prof. Komar berseloroh mengatakan, kalau dapat dipersulit mengapa dipermudah. Penyalahgunaan kekuasaan atas dasar birokrasi tidak hanya dalam lingkungan administrasi negara, tetapi dalam birokrasi pada lembaga-lembaga lain, termasuk lembaga politik, seperti dalam penetapan anggaran, dan keikutsertaan lembaga politik dalam fungsi administrasi negara seperti peruntukan lahan dan lain sebagainya.

Kedua, penggajian yang sangat ganjil. Bukan saja rendah tapi dari hitungan apapun tidak masuk akal. Untuk menutupi keadaan yang tidak masuk akal, maka korupsi merajalela. Ada dua cara korupsi, yakni dengan cara-cara yang dianggap dibenarkan hukum yaitu dengan menciptakan berbagai

kegiatan sampingan yang dibayar. Selain itu, dilakukan secara melawan hukum. Sangat disayangkan, reformasi birokrasi tidak pernah dilakukan secara mendasar. Sudah waktunya dilakukan reformasi birokrasi secara mendasar dan radikal.

(3) Tatanan dan tingkah laku sosial

Sebagian besar rakyat tidak berdaya menghadapi birokrasi yang tidak mudah, kompleks, dan berbelit-belit. Rakyat tidak berdaya, baik urusan kecil maupun urusan besar. Sampai-sampai dilingkungan universitas acap kali dijumpai ulah birokrasi yang menyulitkan. Birokrasi menjadi lingkungan kekuasaan sendiri, lepas dari ikatan sebagai *sporting unit* tugas pokok organisasi, seperti tugas akademik sebagai tugas pokok universitaspun. Tetapi dipihak lain, didapati sejumlah lapisan anggota masyarakat yang berwatak menerabas dan menerobos. Ditambah dengan kemampuan (baik kemampuan uang maupun relasi dengan kekuasaan), disertai dengan penguasa dapat dibeli, mereka menjadi bagian yang menyuburkan korupsi, tidak hanya di birokrasi tetapi pada seluruh susunan kekuasaan. Telah menjadi bisikan umum, kenaikan pangkat, memperoleh jabatan, memperoleh proyek harus membayar uang pelicin. Mereka ini tidak hanya sekedar dalam upaya memperoleh kemudahan dan efisiensi, tetapi berusaha memperoleh keuntungan ekonomis dari upaya menerobos dan menerabas tersebut. Gundah gulana dan haru biru perpajakan sekarang ini tidak lain dari upaya memperoleh keuntungan dengan berusaha mendapat reduksi pajak secara melawan hukum.

(4) Tatanan dan tingkah laku ekonomi

Banyak yang mempersoalkan tatanan ekonomi dan tingkah laku ekonomi kita. Dikatakan sistem ekonomi, tidak atau sangat kurang berorientasi pada kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Lebih jauh ada yang mencatat, tatanan ekonomi kita berangsur-angsur dikuasai oleh dan dijalankan demi kepentingan asing. Kita tidak kompeten untuk membicarakan hal tersebut, apalagi secara keilmuan. Namun *common sense* dan dari lubuk hati kita yang paling dalam, tidak akan disalahkan kalau mengatakan, kita menyaksikan kemiskinan dimana-mana (di kota dan di desa, di pantai dan di bukit-bukit). Dibalik itu kita menyaksikan pula kemakmuran yang melimpah atau berlebihan untuk sebagian kecil bangsa kita.

Seandainya jeritan akal sehat dan hati nurani kita yang awam ini tidak menyalahi sistem dan ilmu ekonomi yang canggih dan mapan, mesti ada yang salah, mesti ada yang tidak atau kurang tepat dalam tatanan ekonomi atau setidaknya kebijakan ekonomi kita yang menjadi salah satu pilar tujuan bernegara yaitu mencapai kesejahteraan umum, sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat kita. Ahli-ahli ekonomi - terutama yang duduk dan menyokong penguasa - rajin secara statistik mendemonstrasikan angka-angka pertumbuhan. Tentu tidak salah, sebagai satu kenyataan. Tetapi semestinya ada hubungan signifikan dengan kesejahteraan nelayan, buruh, dan petani yang secara nyata bekerja mencapai angka statistik yang

hebat tersebut. Ini persoalan hati nurani, bukan persoalan statistik.

Aspek lain, keprihatinan awam kita, yaitu ketergantungan penguasa terhadap pengusaha. Bukan sebaliknya, pengusaha tergantung pada penguasa. Dalam kasus Ayin, kita menyaksikan betapa besar ketergantungan penguasa dengan kehendak pengusaha. Ketergantungan itu tidak sebatas dana politik, tetapi urusan-urusan pribadi mulai dari pesta perkawinan sampai untuk golf. Begitu pula berbagai sinyalemen dalam kasus-kasus markus, kasus Bank Century, dan lain sebagainya. Kita sadar, tidak mungkin membangun dinding pemisah yang tebal antara sistem kekuasaan dan kepentingan usaha (bisnis). Tetapi hubungan itu semestinya bukan hubungan ketergantungan tetapi hubungan sistem. Suatu ketika (ketika masih menjadi hakim), saya dipertemukan oleh dua orang penguasa dengan pengusaha yang sedang berperkara. Penguasa itu mengatakan, akan ada pemilihan yang memerlukan biaya banyak. Tanpa pertolongan pengusaha, sulit untuk menang. Kepada saya disodorkan berkas perkara. Saya katakan saya hanya butuh berkas perkara, dan kantung tempat berkas perkara, saya kembalikan.

Sudah menjadi hal yang saya wajibkan bagi diri saya untuk tidak pernah membahas perkara di luar sidang majelis. Saya tidak pernah membaca berkas yang disampaikan atau dikirimkan kepada saya, dan sepanjang saya ketahui, tidak akan duduk dalam suatu majelis terhadap perkara yang sudah diceritakan kepada saya. Tetapi sebagai suatu bentuk

kesopanan, biasanya saya terima saja berkas yang disampaikan dan kemudian diletakkan begitu saja untuk dilupakan.

Kesopanan lain kalau ada yang datang menceritakan perkara, saya hanya menjawab “bagaimana nanti atau lihat saja nanti”.

Suatu ketika jawaban semacam itu dimaknakan Ketua KY dan KPK sebagai indikasi untuk ada pembicaraan lebih lanjut.

(5) Kekacauan paradigma konstitusi

Kekacauan ini tidak secara langsung menimbulkan korupsi, tetapi dapat berpengaruh pada tindakan atau tingkah laku koruptif. Saya hanya akan mengambil beberapa contoh kekacauan paradigma berkonstitusi.

Pertama, Sistem pemerintahan. Telah menjadi *communio doctorum*, kalau hanya (sekali lagi “hanya”) Presiden yang memimpin dan bertanggung jawab menjalankan pemerintahan, disebut sistem presidensial. Sebagai konsekuensi, tidak boleh ada pranata-pranata parlementer, seperti **hak interpelasi**. Ketika almarhum Soepomo menyusun Penjelasan UUD 1945 yang berkaitan dengan hak DPR, tidak dimuat hak interpelasi. Tentu bukan suatu kelalaian, melainkan beliau tahu dan sadar, hak interpelasi adalah pranata sistem parlementer. Begitu pula ketika Perancis membuat UUD baru (1958) yang melahirkan *hybrid system* (Dahl). Dalam pembicaraan dengan tegas diutarakan dan dicatat penolakan atas hak interpelasi (Finer, *The Major Government of Modern Europe*). Tetapi UUD 1945 hasil perubahan memasukkan hak interpelasi, sedangkan UUD 1945 menghendaki sistem

presidensil. Suatu anomali.

Kedua, pengertian DPR sebagai badan legislatif. Pengertian ini lebih ditegaskan dengan menyebut “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang” (Pasal 20 ayat 1). Di negara-negara seperti Amerika Serikat, dua pertiga waktu Kongres dipergunakan untuk membahas dan membentuk undang-undang. DPR Indonesia lebih menonjolkan fungsi kontrol sehingga penuh dengan kegiatan diluar membentuk undang-undang (selama lima bulan, tahun 2010 DPR tidak membentuk satupun undang-undang). Bahkan yang lebih ganjil, DPR banyak mengambil dan menjalankan fungsi pemerintahan (*supra*). Suatu anomali.

Ketiga, sistem pemilihan umum, sistem kepartaian, dan sistem pemerintahan. Selain dari ciri sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden dalam sistem presidensil tidak bertanggung jawab kepada DPR. Tetapi sebagai akibat pergeseran bandul dari *executive heavy* ke *legislative heavy*, ditambah dengan berbagai penguatan parlementer, Presiden menjadi nampak sangat tergantung atau sekurang-kurangnya harus senantiasa menyesuaikan diri dengan kemauan DPR sebagai representasi partai politik. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan sistem presidensil yang menghendaki pemerintahan demokratik yang kuat dan stabil sehingga dapat menjalankan kebijakan tanpa diganggu.

Keadaan menjadi lebih buruk karena kekuatan-kekuatan politik di DPR tidak mau mengenali makna sistem presidensil dengan baik. Selanjutnya, karena hubungan

yang terpisah antara Presiden dan DPR (lebih-lebih karena Presiden dipilih langsung), semestinya dalam sistem presidensil menggunakan sistem pemilihan distrik dan sistem kepartaian yang sederhana yaitu sistem dua partai. Tetapi yang terjadi sebaliknya. Sistem pemilihan dan sistem kepartaian yang ada (sistem banyak partai), menyebabkan tidak ada kekuatan politik yang benar-benar menentukan di satu pihak, dan di pihak lain kekuasaan DPR yang amat menguat sehingga semua persoalan dipecahkan dengan berbagai kompromi bahkan *koehandel* termasuk kompromi yang menyangkut dasar penyelenggaraan negara yang efektif dan efisien.

Keempat, sistem presidensil dan koalisi. Sudah menjadi dalil, tidak ada koalisi dalam pemerintahan presidensil. Dalam sistem presidensil, para pembantu Presiden, seperti menteri, ditunjuk atau diangkat atas dasar kapasitas pribadi, bukan mewakili partai Presiden boleh mengangkat pembantu yang menjadi anggota partai lain, tetapi semata-mata atas kapasitas pribadi - antara lain - menyetujui atau mendukung dasar-dasar politik dan program Presiden. Karena itu, kabinet presidensil lazim disebut kabinet ahli atau kabinet kerja atau *zaken cabinet*.

Sebaliknya, menteri dalam sistem parlementer mewakili partai sehingga lazim disebut kabinet partai (*partij cabinet*). Kehadiran sistem koalisi dalam sistem presidensil adalah suatu keganjilan, dan Presiden melepaskan bagian yang sangat penting dari kedudukannya sebagai Presiden dalam sistem presidensil yaitu sebagai eksekutif tunggal

(*single executive*). Masih banyak keganjilan paradigma dalam konstitusi, baik yang lahir dari kaidah konstitusi maupun tingkah laku konstitusional kita.

Apa hubungannya dengan korupsi? Paradigma-paradigma yang simpang siur, akan melahirkan berbagai tingkah laku kekuasaan yang tidak wajar seperti berbagai kompromi, tawar menawar, saling mencampuri, yang semuanya dapat menimbulkan tingkah laku koruptif. Karena itu betapa penting pilihan-pilihan paradigma yang tepat yang disertai konsep-konsep pelaksanaan yang tepat pula.

(6) Kekacauan sistem penegakan hukum

Sangat nyata, ada penegak-penegak hukum yang korup. Kesempatan ini tidak akan saya gunakan untuk membahas mengapa mereka korup, melainkan akan saya gunakan untuk mencatat hal-hal yang dapat berpengaruh pada tingkah laku korup.

Pertama, keterbukaan peluang berperkara di pengadilan, sehingga pencurian tiga buah kakao, atau pencurian satu atau dua sabun mandi sampai ke pengadilan. Menurut Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2008, ada dua juta perkara masuk ke pengadilan tingkat pertama (diputus \pm 98%). Lebih dari 10.000 perkara masuk ke Mahkamah Agung (di Mahkamah Agung Amerika Serikat hanya \pm 90 perkara). Upaya-upaya membatasi perkara tidak menarik perhatian pembentuk undang-undang. Malah sebaliknya, Mahkamah Agung ditimbuni berbagai jenis perkara baru, seperti perkara-perkara HAM, niaga (termasuk arbitrase, PHI, pemilu, perikanan,

korupsi dari KPK, dan lain-lain. Belum lagi kehadiran aneka ragam peradilan khusus dan berbagai hakim khusus (disebut hakim *ad hoc*).

Dimanapun di dunia ini, pekerjaan hakim harus dilakukan secara profesional, tetapi rekrutmen hakim *ad hoc* kurang memperhatikan syarat profesional, seperti seorang notaris menjadi hakim *ad hoc* korupsi. Begitu pula pembentukan pengadilan khusus, seperti PHI. Perkara buruh atau tenaga kerja mesti diselesaikan secara cepat karena kepentingan buruh mendesak. Sebetulnya lebih baik menyempurnakan P4P atau P4D. Namun yang terjadi malah membentuk pengadilan dengan segala konsekuensi waktu.

Demikian pula perkara pemilu yang seharusnya cepat, malah dibawa ke pengadilan. Hal-hal ini tentu bertentangan dengan trend umum, yang mencari modus penyelesaian di luar pengadilan. Makin banyak perkara, makin banyak terbuka peluang korupsi.

Kedua, kehadiran berbagai lembaga *ad hoc*. salah satu aspek *ad hoc* adalah karena ada keadaan yang tidak dapat ditangani secara biasa, artinya ada keadaan abnormal. Memelihara berkepanjangan tata cara pengadilan semacam itu berarti memelihara keadaan abnormal. Semestinya yang dilakukan adalah memberdayakan pranata yang ada agar memenuhi tuntutan baru. Kehadiran pranata *ad hoc* acap kali mengacaukan standar penegakan hukum seperti asas praduga tidak bersalah, asas penahanan, asas beracara, dan lain-lain. Bahkan ada lembaga yang diatur dalam UUD yang

mau mengacaukan asas kemerdekaan hakim seperti akan memeriksa dan menilai putusan hakim untuk menemukan apakah majelis menerima suap.

Ketiga, merajalelanya markus yang begitu berkuasa menentukan perjalanan perkara, dan ini tidak hanya dilakukan orang biasa, tetapi oleh advokat.

Berbagai kekacauan di atas, sangat kondusif bagi berbagai korupsi dalam proses penegakan hukum. Sekali lagi saya perlu menekankan, perlu ada pertimbangan ulang usaha memberantas korupsi dengan meluaskan cakupannya. Kita memerlukan pembaharuan integral dan radikal untuk menuju cita-cita bernegara. Di berbagai tempat saya katakan dunia kampus sangat diharapkan berperan. ***