

RELASI AGENSI DAN STRUKTUR: KOMPARASI INTERAKSI NEGARA DENGAN PERS PADA ERA ORDE BARU DAN REFORMASI

Lalu Ary Kurniawan Hardi

M.A Candidate in International Politics and Diplomacy, Faculty of Political Science and Security Studies, Nicolaus Copernicus University in Torun, Poland.

*Korespondensi: laluarykurniawanhardi@gmail.com

Abstract

The interaction between the state and the press is commonly assessed using a functional-structural approach which assumes political subjects as a rigid element of political structure, because they act based on assigned roles. As a critique of this view, Anthony Giddens with his structuration theory perceived the state and the press as the agencies that have an active discretion in their position towards the structure. This freedom then provides more accessibility for an agency to control the existing structure – rather than being subject to the role given to it by the structure. This article is written to fill the academic gap in the study of the relationship between the state and the press by emphasizing the main premise of Anthony Giddens' structuration theory and the comparative-historical approach (CHA) to examine the causality of agency circulation in Indonesia. I argue that in the context of the New Order Regime, the press was positioned as a passive actor, the state as a structure, and the regime as an agency. In the context of the reform era, the press was transformed into a political agency in Indonesia along with the existing regime. This is corollary related with the expansion of power into the media sphere. This article draws a general conclusion that even though press freedom can be achieved, rules regarding press credibility should be enforced in order to avoid politicization of the media due to the position of the political agency owned by the press and the regime which exist at the same level.

Keywords: *Structuration, Press, Agency, New Order, Reform*

Abstrak

Interaksi antara negara dan pers dalam studi kasus Indonesia umumnya dikaji menggunakan pendekatan fungsionalisme-struktural yang secara garis besar menempatkan subjek atau aktor politik sebagai pihak yang kaku dan pasif karena bertindak berdasarkan peran-peran yang tersegmentasi dan telah terskenario (*assigned roles*). Sebagai kritik dari pandangan ini, Anthony Giddens dengan teori strukturasinya memandang bahwa negara dan pers adalah agensi atau pihak yang memiliki keleluasaan secara aktif dalam kedudukannya terhadap struktur. Keleluasaan inilah yang kemudian memberikan aksesibilitas yang lebih bagi suatu agensi untuk mengendalikan struktur yang ada daripada tunduk terhadap peran yang diberikan oleh struktur kepadanya. Artikel ini ditulis guna mengisi *academic gap* dalam kajian relasi antara negara dan pers

dengan menekankan premis utama teori strukturasi Anthony Giddens dan pendekatan komparatif historis (CHA) untuk menilik kausalitas dari sirkulasi agensi di Indonesia. Ditemukan bahwa dalam konteks orde baru, pers berkedudukan sebagai aktor pasif, negara sebagai struktur, dan rezim sebagai sebuah agensi. Sedangkan dalam konteks era reformasi, pers tidak hanya menjelma menjadi aktor aktif tetapi juga menjadi bagian dari agensi politik di Indonesia bersamaan dengan rezim yang ada. Hal ini tidak terlepas dari merambahnya relasi kuasa ke ranah media yang dimungkinkan oleh arus demokratisasi di era reformasi. Artikel ini menarik kesimpulan umum bahwa meskipun kebebasan pers dapat diraih, aturan mengenai kredibilitas dan transparansi pers tetap harus dijunjung guna menghindari politisasi media akibat posisi agensi politik pers dan rezim yang pada akhirnya ada pada tataran yang sama.

Kata Kunci: Strukturasi, Pers, Agensi, Orde Baru, Reformasi

PENDAHULUAN

Pergolakan politik dalam kerangka kehidupan bernegara sejatinya merupakan sebuah hal lumrah yang dapat terjadi pada negara manapun. Heterogenitas kepentingan dan idealisme yang sarat, kemudian menjadi salah satu faktor utama yang menyebabkan masing-masing subjek dalam konstelasi perpolitikan saling berkontestasi satu sama lain. Friksi yang timbul diantara para subjek, maupun antara subjek dengan sistem yang ada, seringkali menjadi salah satu topik yang menarik untuk ditilik. Hal inilah yang kemudian menyebabkan pembahasan mengenai struktur dan agensi menjadi salah satu pokok bahasan sentral dalam ilmu politik. Dalam mengkaji fenomena mengenai agensi dan struktur ini, telah banyak pemikir kenamaan yang bersumbangsih besar dalam perkembangan diskursusnya yang terbilang pelik. Sebut saja Talcott Parsons dengan teori fungsionalisme-strukturalnya yang kemudian diperdalam oleh Gabriel Almond dalam ranah ilmu politik (Priyono, 2016); hingga para pemrakarsa pokok-pokok pikiran teori strukturalisme seperti Ferdinand de Saussure yang kemudian teorinya dimutakhirkan oleh seorang Antropolog bernama Claude Levi-Strauss (McAnulla, 2002).

Kendati menjadi rujukan awal dalam memahami fenomena ini, baik teori fungsionalisme maupun teori strukturalisme dalam perkembangannya dianggap terlalu reduktif. Pandangan ini didasarkan atas persepsi bahwa kedua teori tersebut telah menimbulkan adanya konstruksi pemahaman yang bersifat dikotomis dalam menjelaskan peran dan kedudukan agensi serta struktur itu sendiri. Stuart McAnulla (2002) dalam esainya yang berjudul *Structure and Agency* menjelaskan bahwa konsekuensi yang timbul sebagai implikasi dari sudut pandang fungsionalisme-struktural dan strukturalisme adalah lahirnya paradigma dualisme ekstrem yang pada gilirannya memisahkan antara subjektivisme dengan objektivisme, individualisme dan kolektivisme, hingga voluntarisme dan determinisme dalam kerangka teori Marxist. Eksklusi dan hilangnya konteks keterkaitan antara agensi dan struktur dalam paradigma dualisme ini yang kemudian menjadi salah satu penyebab mengapa kedua teori tersebut dirasa tidak mampu menjelaskan secara holistik faktor-faktor kausal dari berbagai fenomena sosial, khususnya dalam lingkup ilmu politik.

METODE

Penulisan artikel ini dilakukan guna menjawab dua pertanyaan paling

mendasar yaitu: (1) bagaimana kedudukan pers pada masa orde baru berdasarkan pendekatan teori strukturasi Anthony Giddens, dan; (2) bagaimana perubahan konstelasi agensi dan struktur politik yang terjadi di era reformasi. Penulisan artikel ini akan menggunakan paradigma kualitatif, dengan metode pengumpulan data berbasis dokumentasi. Data yang akan digunakan dalam tulisan ini akan berfokus pada aturan legal yang pernah diterapkan di Indonesia dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian normatif maupun empirik sebelumnya. Lebih jauh, data akan dianalisis menggunakan premis umum dari teori strukturasi Anthony Giddens yang menjadi kerangka utama dalam mengkonstruksikan relasi antara negara dan pers pada kasus ini. Atas dasar konstruksi teoritis tersebut, artikel ini ditulis guna mengisi *academic gap* dalam kajian interaksi antara negara dan pers khususnya dalam konteks Indonesia yang secara umum lebih banyak menggunakan pendekatan fungsionalisme-struktural.

Di luar konteks *paradigmatic* tersebut, artikel ini secara metodologis menggunakan pendekatan *Comparative-Historical Analysis* (CHA) guna mengkaji relasi kausalitas dalam suatu praktik politik kontemporer. CHA sendiri merupakan sebuah pendekatan yang sangat umum digunakan dalam ilmu politik, Thelen Mahoney mengungkapkan setidaknya terdapat tiga keunggulan dari CHA, yaitu: (1) orientasi makro-konfigurasi dari CHA yang memungkinkan terbentuknya suatu penjelasan relasional terkait suatu fenomena politik atau ekonomi yang berskala luas; (2) berfokus pada penelitian berbasis kasus dan masalah, sehingga memungkinkan untuk diterapkan dalam spektrum fenomena yang beragam, dan; (3) menyediakan

tinjauan temporal yang berkontribusi penting saat mengkaji elemen “proses” dalam suatu fenomena politik (Mahoney, 2015). Dipilihnya kajian berbasis CHA dalam tulisan ini juga didasarkan atas pertimbangan kompatibilitas pendekatan ini dalam menjawab beberapa pertanyaan mendasar seperti mengapa suatu kenampakan sosial-politik dapat suatu terjadi kepada suatu entitas (layaknya rezim) dan tidak terjadi pada entitas lainnya (Neuman, 2007).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Menanggapi adanya diskursus tersebut, Anthony Giddens seorang Sosiolog dari University of California melalui bukunya yang berjudul *The Constitution of Society: Outline of The Theory of Structuration* mengungkapkan bahwa sejatinya relasi antara agensi dan struktur harus dipandang sebagai sebuah hubungan yang bersifat dualistik layaknya dua mata koin yang sama dan bukan sebagai sebuah bentuk dualisme yang dikotomis (Priyono, 2016). Lebih lanjut, Giddens juga menjelaskan bahwa hubungan antara keduanya bersifat dialektik, artinya hubungan yang terjadi diantara keduanya memiliki pola interaksi yang saling mempengaruhi satu sama lain secara kontinu (Giddens, 1984). Dalam hal ini, interaksi tersebut dapat dilihat dari kemampuan struktur untuk menekan (*constraining*) ataupun memberdayakan (*enabling*) agensi. Menurut Giddens, struktur dapat menekan dan memberdayakan agensi karena struktur sendiri bukan hanya merupakan hasil dari praktik sosial, tetapi juga merupakan bentuk sarana atau instrumen dalam melangsungkan praktik sosial itu sendiri (Giddens, 1984).

Kritik Giddens berlanjut pada poin penting bahwa struktur bukanlah merupakan bentuk dari totalitas gejala; bukan merupakan pesan atau makna

tersirat seperti apa yang dikaji dalam teori strukturalisme; serta bukan pula merupakan konstruksi dari komponen-komponen suatu sistem yang saling berinteraksi satu sama lain, layaknya apa yang dijelaskan oleh teori fungsionalisme (Giddens, 1984). Menurut Giddens, pendekatan-pendekatan tersebut mengabaikan banyak unsur penting yang sejatinya turut berpengaruh besar dalam suatu kajian fenomena sosial. Kritik Giddens ini mengacu pada pendekatan fungsionalisme-struktural yang mengandaikan subjek atau aktor sebagai pihak yang kaku dan pasif karena bertindak berdasarkan peran-peran yang tersegmentasi dan telah terskenario atau *assigned roles* (Giddens, 1984). Dalam hal ini, konsepsi peran menjelma sebagai pemahaman yang kaku, sehingga pada akhirnya akan menempatkan aktor politik ke dalam pola yang berulang: pemerintah sebagai perumus kebijakan; kelompok kepentingan sebagai kontrol terhadap sistem, dan; masyarakat sebagai sumber maupun tujuan akhir dari suatu kebijakan. Giddens dalam perspektif strukturasinya memandang bahwa agensi dalam hal ini berbeda dengan aktor yang dijelaskan padaacamata fungsionalisme-struktural. Agensi dipandang sebagai pihak yang memiliki keleluasaan secara aktif dalam kedudukannya terhadap struktur. Keleluasaan inilah yang kemudian memberikan aksesibilitas yang lebih bagi seorang atau suatu agensi untuk mengendalikan struktur yang ada (Giddens, 1984).

Di Indonesia sendiri, pola relasi antara agensi dan struktur dapat ditinjau dari interaksi antara negara dengan pers, dimana catatan sejarah panjang mengenai interaksi antara negara dan pers telah dimulai jauh bahkan ketika Indonesia belum merdeka. Pada masa kolonial, pers dan media massa yang

notabene berada dibawah kontrol penuh pemerintah Hindia Belanda lebih banyak menyajikan berita-berita yang memang ditujukan bagi kepentingan pengembangan usaha kolonialisasi di daerah terjajah. Berita-berita yang saat itu dipublikasikan pun rata-rata merupakan saduran dari surat kabar yang diterbitkan di Belanda. Hanya sedikit produk pers yang memang diperbolehkan untuk memberitakan kondisi masyarakat layaknya yang tertuang pada *Bataviase Nouvelles de Javasche Courant* (Rahmania, 2014). Seiring berakhirnya penjajahan dan masa-masa pelik di awal kemerdekaan, pers tidak serta merta mendapatkan kedudukan yang layak di Indonesia. Hal ini dapat ditinjau dari berbagai tindakan opresif yang seringkali diterima oleh lembaga-lembaga pers dan perusahaan media massa pada masa Orde Baru. Alih-alih mengusahakan kondusifitas dalam bernegara, pers pada masa Orde Baru malah kehilangan esensinya sebagai cerminan dari perangai aktor-aktor pemerintahan dan perpanjangan lisan rakyat, karena harus kembali dikontrol secara penuh oleh rezim yang berkuasa.

Perubahan drastis terjadi di penghujung kepemimpinan Presiden Soeharto, seorang tokoh yang merupakan manifestasi dari agensi dengan kendali terkuat pada masa tersebut. Di penghujung jabatannya, berbagai kelompok masyarakat yang notabene didominasi oleh mahasiswa bergerak secara massif dalam menuntut adanya rotasi kepemimpinan dan konsolidasi demokrasi di Indonesia. Pada momentum tersebut, pers menjadi salah satu aktor prominen yang kemudian turut berperan besar dalam menyebarluaskan informasi mengenai konstelasi pemerintahan, baik melalui media cetak maupun media elektronik yang kala itu terbatas pada saluran

televisi nasional dan radio. Momentum Reformasi inilah yang kemudian menjadi titik balik bagi kedudukan pers di Indonesia. Dengan tergerusnya pola-pola kepemimpinan yang otoriter, pers berhasil berkembang dalam berbagai lini dan turut menjadi salah satu kekuatan utama yang mempengaruhi berjalannya proses perpolitikan di Indonesia. Kebebasan pers pasca Reformasi juga turut dijamin secara yuridis oleh negara dan dikembalikan ke cita-cita awalnya sebagai wadah untuk berkomunikasi serta mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi sesuai dengan amanat pasal 28F yang termaktub dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara global, aktivitas pers dan jurnalisme sebenarnya telah dijamin pelaksanaannya dalam Pasal 19 Piagam Persatuan Bangsa-Bangsa, dimana pasal tersebut secara umum menggolongkan aktivitas memiliki, mencari, menerima, dan menyampaikan informasi yang merupakan unsur utama dari pers sebagai bagian fundamental dari hak asasi manusia (Martini, 2014). Di Indonesia sendiri, penjaminan terhadap pelaksanaan aktivitas pers secara umum termaktub dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas kemerdekaan berserikat, berkumpul, serta mengutarakan pikiran baik melalui lisan maupun tulisan. Penegasan mengenai pasal ini kemudian kembali diperjelas pada pasal 28F yang mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak atas kebebasan berkomunikasi serta mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi melalui berbagai jenis saluran yang tersedia. Atas dasar tersebut, jelaslah bahwa penyelenggaraan aktivitas pers sejatinya harus senantiasa dijaga marwahnya, mengingat aktivitas

pers sendiri digolongkan sebagai salah satu hak asasi manusia yang terbilang sangat mendasar.

Berbicara lebih dalam mengenai keikutsertaan pers dalam proses penyelenggaraan kehidupan bernegara, tentunya tidak akan terlepas dari fakta bahwa pers merupakan salah satu pilar utama yang menyokong berjalannya sistem negara demokrasi yang kita anut di Indonesia. Pers sejatinya merupakan pilar keempat selain eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam tatanan kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Kendati demikian, pelaksanaan kegiatan jurnalisme dan aktivitas pers tidak lepas dari dinamika yang terbilang pelik (Martini, 2014). Seperti yang sebelumnya telah dijelaskan secara singkat pada bagian latar belakang, setidaknya kita dapat memperoleh gambaran bahwa kedudukan pers di Indonesia sebagai sebuah agensi bukan merupakan kedudukan yang diperoleh dengan mudah, mengingat getirnya tekanan yang diterima oleh pers semasa era Orde Baru. Dalam hal ini, peran vital pers dalam proses bernegara seakan dikebiri oleh rezim yang kala itu berkuasa. Inilah yang kemudian menyebabkan peran dan kedudukan pers sangat terbatas dalam kehidupan bernegara khususnya dalam hal memberikan *support and demand* pada proses perumusan kebijakan.

Dalam menganalisis fenomena ini, Akhmad Zaini Abar (1995) membagi kedudukan pers terhadap negara kepada dua kondisi, yaitu: (1) Kondisi ketika pers memiliki kekuatan aktif dalam proses bernegara, dan; (2) Kondisi ketika pers tidak memiliki kekuatan yang cukup dalam proses bernegara. Pers dalam hal ini dianggap memiliki kekuatan aktif dalam proses bernegara ketika segenap potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh pers dapat digunakan dalam proses perumusan kebijakan. Di sisi lain, pers

dianggap tidak memiliki kekuatan yang cukup dalam proses bernegara ketika pers tidak mampu mengerahkan potensi dan sumber daya yang ada dalam proses perumusan kebijakan, baik disebabkan oleh kurangnya kemampuan dari pihak pers untuk berperan aktif dalam proses bernegara, maupun adanya faktor-faktor penekan diluar lingkungan pers yang menyebabkan terbatasnya ruang gerak pers dalam melakukan tugasnya. Tinjauan empirik pada masa Orde Baru hingga Reformasi merupakan dua catatan yang paling relevan dalam menggambarkan kondisi-kondisi tersebut. Untuk menelisik fenomena ini secara lebih mendalam, berikut merupakan pembahasan mengenai posisi dan kedudukan pers pada masing-masing era yang menggambarkan dinamika serta fluktuasi dari peran pers maupun rezim dalam kerangka struktur bernegara.

Posisi dan Kedudukan Pers di Era Orde Baru

Catatan interaksi antara rezim Orde Baru dengan pers diawali dari ditetapkannya berbagai kebijakan transisi yang menjembatani perpindahan kekuasaan dari masa Orde Lama menuju Orde Baru. Kebijakan mengenai pers yang pertama kali diformulasikan oleh pemerintah Orde Baru ialah Ketetapan Permusyawaratan Rakyat Sementara (TAP MPRS) Nomor XXXII/MPRS/1966 Tentang Pembinaan Pers. Menyusul ketentuan tersebut, kemudian disahkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1966 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers, dimana undang-undang ini sendiri sebenarnya dapat dikatakan merupakan produk hukum yang cukup akomodatif karena turut menghapuskan sistem Surat Izin Terbit (SIT) dan sensor pers yang sebelumnya diterapkan pada masa Orde Lama. Eskalasi ketegangan antara

pemerintah Orde Baru dengan pers mulai terlihat sepanjang tahun 1973, dimana kala itu muatan berita serta informasi yang menjadi produk pers secara notabene didominasi oleh konten-konten bernada kritik terhadap strategi developmentalisme yang menjadi label pokok ideologi politik Orde Baru (Abar, 1995).

Seiring menguatnya arus kritik yang berasal dari produk-produk pers dan jurnalisme, pemerintah kemudian bereaksi dengan memformulasikan sebuah poin represif terhadap pers pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Poin F dari GBHN tersebut berbunyi, “*untuk menjamin pertumbuhan pers yang sehat, pers yang bertanggungjawab maka undang-undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers perlu ditinjau kembali*” (Imron et al., 2016). Penegasan mengenai peninjauan ulang terhadap pemberian kebebasan pers yang tertuang dalam GBHN ini kemudian menjadi salah satu manuver pemerintah untuk menggertak pers agar tidak mengintervensi langkah pemerintah yang kala itu diklaim tengah berfokus terhadap pembangunan negara. Menyusul wacana peninjauan ulang tersebut, pada tahun 1982 disahkan Undang-Undang Nomor 21 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok pers, serta Peraturan Menteri Penerangan Nomor 1 tahun 1984 yang secara terang-terangan merepresi aktivitas pers. Kecenderungan represifitas ini dapat dilihat pada Pasal 33H Permenpan Nomor 01/PER/MENPEN/1984 yang mewajibkan setiap perusahaan penerbitan pers untuk memiliki Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP)

yang dikeluarkan oleh pemerintah (Imron et al., 2016).

Momentum ini yang kemudian menjadi babak baru sejarah berdarah pers di Indonesia. Dikontrolnya kegiatan-kegiatan pers secara penuh oleh pemerintah Orde Baru mengakibatkan banyak perusahaan pers yang mengalami pencabutan SIUPP, pemboikotan pers oleh pemerintah ini kemudian lebih dikenal dengan nama “pembredelan pers”. Pemerintah berdalih bahwa kritik yang dimuat dalam berbagai produk media massa kala itu merefleksikan pemberontakan terhadap Pancasila dan merupakan usaha untuk merusak tatanan negara. Alih-alih menjadi pihak yang ingin menjaga keluhuran nilai Pancasila, pemerintah Orde Baru malah melakukan berbagai bentuk tekanan baik yang bersifat administratif hingga yang bersifat fisik kepada berbagai perusahaan pers yang getol menyuarakan aspirasi masyarakat pada masa itu. Sebut saja Tempo, Detik, dan Editor, tiga nama perusahaan pers besar yang tidak luput dari aksi pembredelan pers ini (Martini, 2014). Tidak cukup pada pembredelan perusahaan pers saja, pemerintah Orde Baru turut merestriksi terbentuknya organisasi profesi dibidang pers khususnya organisasi profesi wartawan atau jurnalis. Hal ini dapat dilihat dari minimnya organisasi profesi di bidang pers yang tumbuh dan berkembang selama era Orde Baru, bahkan hingga mundurnya Soeharto, organisasi pers di Indonesia hanya terbatas pada Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) saja (Martini, 2014).

Visi untuk merestriksi pergerakan para pekerja pers pun tidak hanya terbatas pada pelarangan pembentukan organisasi profesi layaknya PWI. Soeharto yang dikenal gemar membentuk lembaga tandingan dari suatu lembaga yang dianggap mempersulit manuver politik pun

kemudian membentuk Dewan Pers Indonesia, dimana anggota dari dewan ini sendiri ditunjuk langsung oleh pihak pemerintah (Martini, 2014). Aksi represif pemerintah ini kemudian tidak berhenti pada pembredelan tiga markas pers dan organisasi profesi jurnalis Indonesia saja, ketegangan memuncak dengan kembali dibredelnya 12 surat kabar atau harian dari berbagai perusahaan pers. Pembredelan ini diawali dengan teguran administratif dari Departemen Penerangan Republik Indonesia, hingga pada akhirnya berujung pada keterlibatan Pangkoptibda Jaya dalam hal pencabutan Surat Izin Cetak (SIC) dari berbagai surat kabar tersebut (Abidin, 2005). Diluar aksi represif yang dilakukan secara terang-terangan oleh pemerintah, masih banyak kasus-kasus berdarah lain yang bahkan menelan jurnalis atau pekerja pers sebagai korban jiwa. Seperti contohnya, kasus pembunuhan wartawan harian Bernas, Fuad Muhammad Syafruddin atau yang dikenal dengan “Wartawan Udin” di Yogyakarta. Hingga detik ini, belum ada kejelasan dan putusan tegas terkait dengan motif dan pelaku yang terlibat dalam kasus tersebut. Kendati demikian, berbagai spekulasi yang diyakini sebagai motif dari kasus ini mengarah pada indikasi permainan balas dendam dari kalangan elite politik yang merasa terusik oleh tulisan-tulisan Udin, mengingat getolnya Udin dalam menguak berbagai kasus korupsi yang kala itu terjadi (Imron et al., 2016).

Dengan dilancarkannya berbagai strategi represif tersebut, pelaksanaan aktivitas pers dan jurnalisisme di Indonesia seakan mengalami mati suri dan kehilangan esensinya. Berbagai produk-produk pers yang disebarluaskan di media massa benar-benar diawasi secara penuh oleh pemerintah. Hal ini pula yang menyebabkan berbagai

informasi yang disajikan kepada masyarakat melalui media cetak maupun media elektronik sebagian besar bernada seragam, yaitu berupa konten-konten yang berkaitan dengan progresivitas pembangunan dan retorika-retorika elite politik terkait dengan berbagai pencapaian negara yang nyatanya semu. Alhasil masyarakat seakan *dininabobokkan* sebab pers kala itu tidak dapat berbuat banyak dalam usaha menguak realita yang ada pada badan pemerintahan. Pada saat yang sama, masyarakat juga turut dibatasi hak-haknya untuk mendapatkan dan mengakses informasi oleh pemerintah. Hal ini dapat ditinjau dari fakta bahwa hanya ada satu stasiun televisi dan saluran radio nasional yang diperbolehkan untuk mengudara saat itu. Stasiun televisi dan saluran radio yang kita kenal hingga kini dengan nama Televisi Republik Indonesia (TVRI) dan Radio Republik Indonesia (RRI) ini sendiri tidak lepas dari kontrol dominan pemerintah Orde Baru. Dalam berbagai catatan, disebutkan bahwa pemerintah Orde Baru juga turut melakukan intervensi besar-besaran dalam rangka mengarahkan program-program yang merupakan produk pers berbasis elektronik sebagai sebuah instrumentasi untuk melanggengkan suksesi kepemimpinannya.

Posisi dan Kedudukan Pers di Era Reformasi

Semakin meningkatnya angka kekerasan terhadap hak-hak asasi manusia yang dibarengi dengan gejolak krisis perekonomian akhirnya memicu terjadinya gerakan Reformasi. Era Reformasi kemudian menandai terbukanya akses kebebasan pers yang jauh lebih baik. Dibawah pemerintahan Presiden B. J. Habibie berbagai regulasi baru terkait dengan kedudukan pers pun disahkan, salah satunya ialah Undang-

Undang Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers. Undang-undang ini secara resmi menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1982 yang sebelumnya dimanfaatkan sebagai instrumen hukum untuk merepresi pers. Usaha penghapusan tindakan represif terhadap pers ini dapat ditinjau dari beberapa pasal yang termaktub di dalam undang-undang ini, beberapa diantaranya ialah: (1) Pasal 4 ayat 2 yang mengamanatkan tentang penghapusan ketentuan sensor dan pembredelan pers; (2) Pasal 4 ayat 2 *Jo* Pasal 18 ayat 1 yang menjamin dan melindungi praktisi pers melalui penetapan ancaman pidana kurungan penjara selama dua tahun atau denda Rp 500.000.000,- bagi pihak-pihak yang menghambat kemerdekaan pers, serta; (3) Pasal 9 ayat 2 yang mengamanatkan penghapusan sistem SIUPP dalam proses penerbitan produk-produk pers (Andreas, 2015).

Diterapkannya regulasi ini seakan menghembuskan angin segar kepada para pekerja pers di Indonesia. Berbagai praktik dan aktivitas pers pun mulai berkembang secara luas sejak tahun 1999, hal ini dibuktikan oleh data yang dihimpun Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS) Indonesia yang menyatakan bahwa jumlah penerbitan pasca jatuhnya rezim Orde Baru mengalami peningkatan yang cukup signifikan yaitu dari angka 289 penerbitan pada tahun 1997 menjadi 1687 penerbitan pada tahun 1999 (Saptohadi, 2011). Dalam kesempatan lain, kebebasan pers di Indonesia bahkan mendapatkan apresiasi yang cukup gemilang di tatanan Internasional, hal ini dapat dilihat dari dinobatkannya Indonesia sebagai negara dengan tingkat kemerdekaan pers terbaik di Asia Tenggara menurut hasil survey bernama "*Without Border*" yang diinisiasi oleh organisasi reporter Internasional di Paris pada tahun 2002

silam (Saptohadi, 2011). Kebebasan pers di Indonesia yang semakin luas juga mengeluarkan berbagai organisasi di bidang pers yang cukup berkontribusi besar bagi proses konsolidasi hubungan antara pers dengan pemerintah. Organisasi-organisasi tersebut antara lain adalah Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI), serta Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI).

Kemerdekaan pers pada era Reformasi mendudukan pers yang sebelumnya hanya berstatus sebagai aktor pasif menjadi salah satu agensi dengan pengaruh yang cukup kuat dalam proses bernegara. Semakin luasnya ruang gerak yang dimiliki oleh pers pada era Reformasi memungkinkan arus informasi yang lebih masif dalam berbagai lini, faktor inilah yang kemudian menyebabkan berlangsungnya penyampaian *support and demand* dalam proses pembentukan struktur politik menjadi lebih dinamis. Realita ini dapat timbul mengingat gencarnya pers dalam mengungkap berbagai fakta dari fenomena-fenomena yang terjadi di badan pemerintahan maupun pada tataran masyarakat. Berbagai kasus multidimensional baik dalam bidang politik, perekonomian, sosial kemasyarakatan, pendidikan, budaya, penegakan hukum, dan lain-lain tidak luput dari perhatian pers. Inilah yang kemudian menyebabkan produk-produk pers tidak terbatas pada segelintir topik formal semata melainkan telah berkembang sedemikian rupa kedalam bentuk-bentuk yang lebih tersegmentasi dan memiliki pangsa pasar tersendiri.

Fenomena ini di satu sisi dipandang sebagai kontribusi besar pers dalam proses bernegara, mengingat berbagai fakta yang ditemukan terkait permasalahan-permasalahan layaknya kasus korupsi, penyelewengan terhadap hak-hak asasi manusia, permasalahan

kemiskinan, dan lain-lain dapat dijadikan tolok ukur pada proses perumusan kebijakan yang ada pada level pemerintahan. Betapapun demikian, permasalahan mulai timbul ketika terjadi ketidakseimbangan antara kepentingan yang ingin diperjuangkan oleh pers dengan batasan-batasan kebebasan yang telah diatur dalam undang-undang. Kecenderungan inilah yang kemudian pada praksisnya melahirkan ungkapan “kebebasan yang *kebablasan*”. Aliansi Jurnalis Independen (AJI) mencatat pada tahun 2004 terdapat 32 gugatan terhadap perusahaan media massa dan jurnalis, dimana beberapa diantaranya disebabkan oleh adanya tendensi dari perusahaan media massa atau jurnalis untuk menyerang suatu figur atas dugaan tertentu (Saptohadi, 2011). Indikasi tersebut dapat dilihat dari perkara hukum antara Perusahaan Pers dan Penerbitan Tempo dengan seorang pengusaha bernama Tomy Winata pada 2003 silam. Kasus yang kemudian berujung pada dijatuhkannya vonis bersalah kepada Tempo atas tuntutan pencemaran nama baik ini, merupakan kelanjutan dari gugatan yang dilayangkan oleh Tomy Winata atas tulisan provokatif yang dimuat pada majalah Tempo edisi 3–9 Maret 2003 berjudul “Ada Tomy di Tenabang” (Saptohadi, 2011).

Tendensi yang kemudian timbul dalam lingkungan pers di Indonesia mengisyaratkan kondisi dimana pers pada masa transisi masih cukup labil dalam menyikapi pemberian status independen dan bebas. Hal ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi pada konteks yang lebih “kekinian”. Salah satu contoh menarik terkait dengan persoalan ini dapat dilihat pada pola pemberitaan terhadap salah satu pasangan Calon Presiden Republik Indonesia di berbagai stasiun televisi swasta, menyusul pelaksanaan

Pemilihan Umum pada April 2019 yang lalu. Dikuasainya perusahaan media massa layaknya stasiun televisi swasta oleh para politisi menjadi salah satu faktor penyebab dari permasalahan ini. Tidak heran, seringkali dijumpai stasiun televisi tertentu yang terkesan bias karena hanya memberitakan kelebihan-kelebihan dari salah satu pasangan calon saja, tanpa mengimbangi pola pemberitaan dari sisi pasangan calon yang lain. Terlepas dari hal tersebut, di era kontemporer dewasa ini, produk-produk pers yang bersifat elektronik tidak hanya dapat dijumpai dalam bentuk siaran televisi semata, tetapi telah merambah ke dalam bentuk yang lebih mutakhir seiring dengan kemajuan teknologi komunikasi dan informasi. Berbagai variasi warta digital yang memiliki aksesibilitas lebih mudah dan murah nyatanya tidak menjamin konten yang disajikan bebas dari tendensi sang penulis maupun kecenderungan untuk membuat sensasi demi kepentingan laba. Fenomena ini kemudian mengalami masifikasi seiring maraknya pembahasan mengenai konten *hoax* dan SARA yang belakangan kerap menjadi perbincangan yang hangat di tengah masyarakat.

Sirkulasi Agensi dan Perubahan Struktur

Berdasarkan penjabaran tersebut, dapat kita pahami bersama bahwa kedudukan pers terhadap negara dari era Orde Baru menuju era Reformasi tidaklah sama. Pada era Orde Baru, kedudukan pers cenderung mengacu pada bentuk aktor pasif. Hal ini dapat timbul akibat pers mengalami represi yang kuat dari struktur yang bermanifestasi dalam bentuk sistem negara otoritarian. Terlepas dari hal tersebut, minimnya peran pers dalam dinamika bernegara juga ditimbulkan akibat adanya agensi utama yang

memegang kendali pokok terhadap negara sebagai suatu struktur, agensi tersebut ialah rezim yang berkuasa. Kemudian dalam dinamikanya, seiring dengan gelombang demokratisasi di Indonesia, pers sedikit demi sedikit memperkuat kedudukannya menjadi sebuah agensi yang secara aktif memiliki kendali dan kekuatan tersendiri untuk mempengaruhi struktur. Hal ini dapat terjadi karena pers telah diberikan kebebasan secara penuh dan dijamin oleh undang-undang. Sedangkan di saat yang sama, rezim yang sebelumnya merupakan agensi absolut yang memegang peran kunci dalam memonopoli struktur, sedikit demi sedikit kehilangan kekuasaannya akibat ditetapkannya berbagai regulasi yang kemudian merestriksi kekuasaan di tataran pemerintah pusat.

Melalui paradigma ini, dapat dipahami bahwa kedudukan pers terhadap negara pada masa Orde Baru merupakan sebuah kedudukan yang sifatnya pasif dan terobjektifikasi. Hal ini menyiratkan arti bahwa pada era Orde Baru kendali penuh yang dimiliki oleh negara sebagai suatu struktur lebih dominan daripada pengaruh yang dimiliki oleh pers sebagai sebuah aktor. Kondisi ini kian diperparah kala predikat agensi dikuasai secara penuh oleh rezim. Rezim yang sejatinya merupakan pihak yang paling dekat dengan struktur kemudian menambah ancaman terhadap eksistensi pers menjadi dua kali lipat. Realita inilah yang kemudian sangat mencerminkan preposisi Giddens yang menyatakan bahwa struktur bukan hanya merupakan hasil dari praktik sosial, tetapi juga merupakan bentuk sarana atau instrumen dalam melangsungkan praktik sosial itu sendiri. Struktur yang dalam kasus ini adalah agregat dari komponen kehidupan bernegara, pada masa Orde Baru telah disulap sedemikian rupa agar dapat

mengakomodasi kepentingan rezim dalam rangka melanggengkan suksesi kepemimpinan yang ada. Berdasarkan fakta ini, jelaslah bahwa struktur terbentuk sebagai suatu hasil dari proses sosial yang diskenario oleh pemerintah. Dengan demikian, posisi dari masing-masing aktor yang terlibat pada era ini sudah cukup jelas tergambar dari berbagai realita yang ada, dimana pers berkedudukan sebagai aktor pasif dan instrumen politik rezim, negara sebagai struktur, dan rezim sebagai sebuah agensi.

Di sisi lain, kedudukan pers terhadap negara pada era Reformasi dapat digolongkan kedalam bentuk aktor yang bersifat aktif. Sifat ini didasarkan atas fakta bahwa pasca jatuhnya era Orde Baru, pers benar-benar mendapatkan kemerdekaan yang cakupannya jauh lebih luas dari sebelumnya. Kemerdekaan pers ini kemudian memungkinkan pers untuk terlibat aktif dalam berbagai proses *input* terhadap sistem perpolitikan, inilah yang kemudian menjadikan pers pantas menyandang predikat sebagai salah satu dari agensi yang memiliki kekuatan tersendiri di Indonesia. Dalam mengemban predikat sebagai sebuah agensi, pers sejatinya berperan sebagai salah satu infrastruktur dalam sistem politik yang menjadi media bagi tersalurkannya *support and demand* yang merupakan bahan pokok dari proses perumusan kebijakan di dalam lembaga pemerintahan. Betapapun pers berhasil meraih kedudukan yang cukup kuat dalam proses bernegara, hal ini tidak menutup kemungkinan terjadinya “*power abuse*” di dalam lingkungan pers itu sendiri, menyusul terbukanya ruang-ruang bagi kepemilikan media swasta dan meluasnya saluran komunikasi dan informasi. Sehingga pada realitanya, kebebasan pers yang kini diemban oleh banyak perusahaan media massa

seringkali dinilai sebagai “kebebasan yang *kebablasan*”.

PENUTUP

Dari kedua proposisi umum tersebut, pelajaran yang dapat kita tarik adalah pentingnya meramu sebuah kebijakan yang akomodatif dan sesuai dengan semangat luhur bangsa. Hal ini menjadi urgensi tersendiri mengingat kini pers dan rezim telah menjelma menjadi agensi politik yang kedudukannya setara dan rentan terhadap praktik-praktik yang bersifat transaksional. Dalam hal ini, penting untuk menyadari bahwa kebebasan pers merupakan suatu keharusan yang wajib dipenuhi oleh negara, tetapi di sisi lain harus ada kebijakan yang mengatur mengenai kebebasan pers dengan mempertimbangkan aspek-aspek konsensus luhur di Indonesia yang mengedepankan keselarasan pandangan dan kebaikan bersama. Dengan demikian, persoalan ini menjadi pekerjaan rumah yang besar bagi pemerintah agar mampu mendudukan diri sebagai pihak yang bijak dalam memposisikan pers pada struktur bernegara di Indonesia. Pemerintah harus mampu arif dalam menetapkan suatu kebijakan yang di satu sisi menjamin dan mengakomodasi kebebasan serta independensi dari pelaksanaan aktivitas pers. Di saat yang sama, pemerintah juga harus mampu menegaskan batasan-batasan yang jelas mengenai kebebasan yang diberikan tersebut. Pada akhirnya, baik pemerintah, pers, maupun masyarakat, harus mampu kembali berkaca kepada esensi utama kehidupan bernegara yang didasarkan atas nilai persatuan sebagaimana yang termaktub dalam Pancasila. Hanya dengan demikian, kehidupan bernegara yang sejatinya dicita-citakan sebagai kehidupan yang

harmonis dapat diwujudkan menjadi sebuah kenyataan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abar, A. Z. (1995). *1966 – 1974: Kisah Pers di Indonesia*. Yogyakarta: LKIS.
- Abidin, W. I. (2005). *Politik Hukum Pers Indonesia*. Jakarta: PT Grasindo.
- Andreas, R. (2015). Tinjauan Yuridis Kebebasan Pers Sebelum dan Setelah Era Reformasi Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum*, 2,(1).
- Giddens, A. (1984). *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat, (terjemahan: Maufur dan Daryanto pada 2010)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Imron, S., & Yuniyanto, T. (2016). Pembredelan pada Masa Orde Baru dan Relevansinya Bagi Mata Kuliah Sejarah Indonesia Mutakhir. *Jurnal FKIP Universitas Sebelas Maret*, 1(1)
- Martini, R. (2014). Analisis Peran dan Fungsi Pers Sebelum dan Sesudah Reformasi Politik di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial*, 3(2).
- McAnulla, S. (2002). Structure and Agency dalam Marsh, D. & Stoker, G (Eds). (2002). *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Neuman, W. L. (2007). *Basics of Social Research, Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson Education.
- Priyono, B. H. (2016). *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Rahmania, D. (2014). Perjuangan Meraih Kebebasan Pers pada Era Kolonial. *Makalah Non Seminar Program Studi Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Saptohadi, S. (2011). Pasang Surut Kebebasan Pers di Indonesia. *Jurnal Jurnal Dinamika Hukum*, 11(1).
- Thelen, K., & Mahoney, J. (2015). Comparative-historical analysis in contemporary political science dalam J. Mahoney & K. Thelen (Eds). (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis, Strategies for Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.