

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan teknologi media massa saat ini berjalan dengan sangat pesat. Dalam masyarakat modern, media massa mempunyai peran yang signifikan sebagai bagian dari kehidupan manusia sehari-hari. Hampir pada setiap aspek kegiatan manusia, baik yang dilakukan secara pribadi maupun bersama-sama selalu mempunyai hubungan dengan aktivitas komunikasi massa. Selain itu, animo individu atau masyarakat yang tinggi terhadap program komunikasi melalui media massa seperti surat kabar, majalah, radio, televisi, film dan internet menjadikan setiap saat individu atau masyarakat tidak terlepas dari terpaan atau menerpaan diri terhadap media massa.

Saat ini kita hidup dalam apa yang dinamakan masyarakat komunikasi massa. Secara sederhana, masyarakat komunikasi massa adalah satu masyarakat yang kehidupan kesehariannya tidak bisa dilepaskan dari media massa. Masyarakat komunikasi massa, menjual dan membeli barang melalui media massa, mencari informasi mutakhir, mencari bahan untuk pendidikan, mencari hiburan dan bahkan mencari jodoh pun melalui media massa.¹

Selama ini ada pendapat yang dianut oleh banyak orang bahwa “berita buruk” akan melahirkan hal yang buruk pula. Tetapi, akhir-akhir ini, dinegara maju, berkembang pendapat bahwa “berita buruk” justru melahirkan pelajaran yang baik untuk memperkuat nilai dan identitas kolektif yang sudah dimiliki. Dengan demikian, berita sebagai kontrol sosial lebih banyak mendatangkan keuntungan dari pada kerugian. Salah satu keuntungan

¹ Asmawi Murani, *Hukum Dan Etika Komunikasi*, Universitas terbuka, Jakarta, 2000, hlm 4

itu adalah merangsang timbulnya gagasan masyarakat. Itulah sebabnya menjadikan pers sebagai kontrol sosial menjadi penting dalam rangka meningkatkan daya nalar masyarakat.

Pers sebagai media kontrol sosial dapat melansir pemberitaan negatif seseorang atau lembaga tertentu dengan maksud agar hal itu tidak terulang lagi, dengan syarat pemberitaan itu benar-benar terjadi, bukan sekedar asumsi atau kecurigaan semata. Jika berita pers tidak factual, dalam arti berita yang disampaikan tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya, pihak yang dirugikan dapat mengajukan hak jawab dan hak koreksi kepada pers. Demikian pula, wartawan yang karena pekerjaannya mempunyai kewajiban menyimpan rahasia, dalam hal ini nama, jabatan, alamat atau identitas lainnya dari orang yang menjadi sumber informasinya, mempunyai hak tolak.²

Gorontalo terkenal dengan masyarakatnya yang agamis, provinsi yang dijuluki serambi madinah ini jelas sangat menolak dengan segala hal yang bersifat menyimpang baik di kehidupan sosial bermasyarakat hingga problem besar seperti one prestasi oleh para petinggi daerahnya (Alim Niode, Tokoh adat Gorontalo).³ Di provinsi ini pun setidaknya sudah tiga kali menggelar pesta demokrasi dalam tajuk pemilihan kepala Daerah.

Dengan berlakunya konsep otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini, ajang Demokrasi Pemilihan Umum merupakan cara yang digunakan untuk menentukan para kepala daerah di dalam daerah-daerah otonom itu sendiri. Tidak terkecuali daerah Provinsi Gorontalo, yang merupakan daerah pemekaran

² Idri Shaffat, *Kebebasan, Tanggung jawab, dan Penyimpangan Pers*, Prestasi Pustaka, Cetakan Pertama, Jakarta, 2008, hlm. 38 dan 41

³ <http://www.nu.or.id/a,public-m,dinamic-s,detail-ids,44-id,37288-lang,id-c,nasional-t,Masyarakat+Gorontalo+Agamis+Beralut+Adat-.php> diakses 06 desember 2013

dari Sulawesi Utara sejak 12 tahun terakhir ini. Pesta akbar Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Provinsi Gorontalo pun telah digelar 3 kali dan yang terakhir digelar pada 16 November 2011 silam, yang dimana telah dimenangkan oleh Pasangan Rusli Habibie dan Idris rahim yang diusung oleh Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Akan tetapi di dalam pelaksanaan Pilkada di Gorontalo pada 16 November 2011 tersebut, terbersit berbagai masalah yang mengendap dan bertebaran dalam proses pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut. Lebih tepatnya problem di dalam proses pelaksanaan Demokrasi Pemilihan Umum, yang dimana menyangkut masalah Konsolidasi Demokrasi, lemahnya peran akademisi dan *Civil society* serta kaum Pers, Pilkada yang digunakan ajang bertarung para birokrat, pengusaha dan para elit lokal. Sehingga secara tidak langsung telah membiaskan tujuan penting di dalam pelaksanaan Pilkada itu sendiri yaitu sebagai sarana transformatif untuk memperjuangkan nasib para rakyat.⁴

Gerakan *Civil Society* dengan demokrasi dapat diibarat sebagai “*the two side at the same coin*”. Artinya jika *civil society* kuat maka demokrasi akan bertumbuh dan berkembang dengan baik. Sebaliknya jika demokrasi bertumbuh dan berkembang dengan baik, *civil society* akan bertumbuh dan berkembang dengan baik. Itu pula sebabnya para pakar mengatakan *civil society* merupakan rumah tempat bersemayamnya demokrasi.

Di dalam tataran dinamika sosial politik yang ada di Gorontalo, dalam hal menyikapi pelaksanaan Pilkada, Gerakan *civil society* pun masih tidak berdaya dan kalangan akademisi pun nyaris tidak terdengar suaranya. Hal demikianlah yang seakan membenarkan perilaku dari para elit politik, karena mereka beranggapan diamnya masyarakat berarti tidak menyalahkan apa-apa yang diperbuatnya. Dengan lemahnya

⁴ Gorontalo Post, wawancara 27 November 2013

gerakan dari *Civil society* serta para akademisi di dalamnya, secara tidak langsung akan memupuk kesuburan perilaku serta tindakan negatif dalam kehidupan demokrasi. Lemahnya gerakan civil society ini juga dapat diakibatkan oleh beberapa hal, *pertama*: Ketidaksadaran masyarakat terhadap kondisi yang melenceng di sekitarnya dan yang dialaminya, *kedua*: kurangnya informasi yang mereka miliki, dan yang *ketiga*: adanya anggapan yang menganggap hal yang melenceng dan tidak sesuai itu wajar karena tidak memiliki keinginan untuk merubah atau menikmati dengan keadaan tersebut.⁵ Karenanya peranan semua pihak sangat diharapkan. Peranan sendiri berarti apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan profesinya maka dia menjalankan suatu peranan (*role*). Dalam kamus besar bahasa indonesia peranan adalah bagian yang dimainkan seorang pemain.⁶ Peranan tidak dapat dipisahkan dari kedudukan. Peranan merupakan salah satu aspek dari kedudukan (*status*) yang keduanya tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat berarti bahwa peranan dapat menentukan apa yang diperbuat oleh seseorang kepada masyarakat, serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepada seseorang.⁷

Dalam kaitannya dengan peranan para *civil society*, salah satu unsurnya adalah peranan dari pihak pers atau media. Di Gorontalo cukup banyak media massa, mulai dari media cetak sampai elektronik. Untuk media cetak (surat kabar) Gorontalo mempunyai dua media cetak unggulan yang selalu menyajikan berita paling terdepan yaitu Gorontalo

⁵ <http://www.jararsiahaan.net/2013/10/blur.html> diakses 09 desember 2013

⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm 854

⁷ Fence M. Wantu, *Idee Des Recht (Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm 19

Post dan Radar Gorontalo. Dalam hal ini Gorontalo Post lah yang paling berkompeten, Surat Kabar Yang berdiri Di Gorontalo Sejak tahun 2000 ini merupakan bagian dari Jawa Post yang sudah berdiri sejak tahun 1949 oleh seorang pebisnis perfilman yang bernama Soeseno Tedjo tidak lain adalah salah satu Grup Surat kabar terbesar di Indonesia. Karenanya keindependensian Gorontalo Post bisa dikatakan sudah cukup teruji mengingat statusnya yang merupakan bagian dari Jawa Post⁸. Hal itu juga bisa ditunjukkan Gorontalo Post dengan meratanya pemberitaan-pemberitaan mereka termasuk berita mengenai demokrasi, contohnya ketika tahun 2011 saat Gorontalo akan menggelar pemilihan kepala daerah mereka memberitakan semua calon Kepala Daerah secara adil dan merata. Termasuk juga keeksistensian mereka dengan selalu terdepan dalam menyampaikan berita aktual tanpa pernah bermasalah ataupun bersinggungan dengan pihak-pihak tertentu.⁹

Gorontalo post dalam kurun waktu 2011 telah mengeluarkan kurang lebih 1250 (seribu dua ratus lima puluh) berita mengenai pelaksanaan demokrasi di Gorontalo yang mencakup berita mengenai pelaksanaan pesta demokrasi, aksi unjuk rasa (demo), hingga berita-berita tentang instansi-instansi yang terkait dengan pelaksanaan demokrasi, seperti KPU dan lain sebagainya.¹⁰

Kebebasan pers memiliki hubungan yang erat dengan fungsi pers dalam masyarakat demokratis. Pers adalah salah satu kekuatan demokrasi terutama kekuatan untuk mengontrol dan mengendalikan jalannya pemerintahan. Dalam masyarakat demokratis pers berfungsi menyediakan informasi dan alternatif serta evaluasi yang

⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/Gorontalo> Post diakses 24 maret 2014

⁹ Deice Pomalingo (*Staf Redaksi Gorontalo Post*) wawancara 18 maret 2014

¹⁰ Gorontalo Post, wawancara 27 november 2013

dibutuhkan oleh masyarakat dalam partisipasinya dalam proses penyelenggaraan Negara. Kedaulatan rakyat tidak bias berjalan atau berfungsi dengan baik jika pers tidak memberikan informasi dan alternative pemecahan masalah yang dibutuhkan. Meskipun demikian, pers tidak bisa mempergunakan kebebasannya untuk bertindak seenaknya saja. Bagaimanapun juga, kebebasan manusia tidak bersifat mutlak. Kebebasan bersifat terbatas karena berhadapan dengan kebebasan yang dimiliki orang lain. Juga dalam kebebasan pers, pers tidak bisa seenaknya memberitakan informasi tertentu, wajib menghormati hak pribadi orang lain.¹¹

Perkembangan teknologi dan informasi semakin membuat masyarakat lebih mudah dalam mengakses berbagai bentuk informasi ataupun pengetahuan baik itu dari persoalan kehidupan sampai pada persoalan politik, ekonomi, budaya, bahkan untuk hal yang paling krusial dinegara ini yaitu masalah hukum serta demokrasi. Adanya problem-problem demokrasi dinegara ini membuat masyarakat ingin selalu jadi pemerhati pertama, sehingganya munculah berbagai jenis media massa guna untuk memudahkan keingintahuan masyarakat terhadap masalah-masalah tersebut antaranya media cetak serta media elektronik yang sering juga kita sebut dengan pers atau wartawan. Sebagaimana yang tercantum dalam Undang Undang (UU) No.40 Tahun 1999 tentang Pers, pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1, dinyatakan bahwa media cetak dan media elektronik menjadi bagian tidak terpisahkan di setiap kegiatan pers, sebab itu dalam pasal UU tersebut dirumuskan bahwa:

¹¹ <http://hadynasution.blogspot.com/2011/04/peranan-pers-dalam-masyarakat-demokrasi.html> diakses 24 oktober 2013

“*pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia*”¹²

Sedikitnya ada delapan fungsi yang harus dijalankan wartawan ditengah maraknya informasi di berbagai media.

Dalam buku *Blur: How to Know What's True in the Age of Information Overload* karya Bill Kovach dan Tom Rosenstiel yang telah diterjemahkan dalam bahasa indonesia oleh Yayasan Pantau bekerja sama dengan Dewan Pers, tugas wartawan yang *pertama* yakni, *authenticator*, yakni konsumen memerlukan wartawan yang bisa memeriksa keabsahan suatu informasi.

Kedua adalah *sense maker* yakni menerangkan apakah informasi itu masuk akal atau tidak. Tugas *ketiga* adalah *investigator*, yakni wartawan harus terus mengawasi kekuasaan dan membongkar kejahatan.

Keempat adalah *witness bearer*, yakni kejadian-kejadian tertentu harus diteliti dan dipantau kembali dan dapat bekerja sama dengan reporter warga. Adapun tugas *kelima* adalah *empowerer* yakni saling melakukan pemberdayaan antara wartawan dan warga untuk menghasilkan dialog yang terus-menerus pada keduanya.

Keenam adalah *smart aggregator*, yakni wartawan cerdas harus berbagi sumber berita yang bisa diandalkan, laporan-laporan yang mencerahkan, bukan hanya karya

¹² Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 1999, Tentang Pers

wartawan itu sendiri. *Ketujuh* adalah *forum organizer*, yakni organisasi berita, baik lama dan baru, dapat berfungsi sebagai alun-alun di mana warga bisa memantau suara dari semua pihak, tak hanya kelompok mereka sendiri. Adapun tugas *kedelapan, role model*, yakni tak hanya bagaimana karya dan bagaimana cara wartawan menghasilkan karya tersebut, namun juga tingkah laku wartawan masuk dalam ranah publik untuk dijadikan contoh.¹³

Fungsi pers menurut Undang-Undang No. 40 tahun 1999 sebagaimana dijelaskan pada pasal 3 ayat 1 adalah pers nasional mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan dan kontrol sosial. Adapun maksud dari pers sebagai media kontrol sosial adalah peer memaparkan peristiwa yang buruk, keadaan yang tidak pada tempatnya dan ihwal yang menyalahi aturan, supaya peristiwa itu tidak terulang lagi dan kesadaran berbuat baik dan menaati peraturan semakin tinggi.¹⁴

Fungsi kontrol sosial juga mengharuskan pers masuk kebalik panggung kejadian untuk menyelidiki pekerjaan pemerintah atau perusahaan. Pers harus memberitakan apa yang berjalan baik dan tidak berjalan baik, fungsi “*watchdog*” atau fungsi kontrol ini harus dilakukan dengan lebih aktif oleh pers daripada oleh kelompok masyarakat lainya.¹⁵

Dengan demikian, pers sebagai media kontrol sosial dapat meelansir pemberitaan negatif seseorang atau lembaga tertentu dengan maksud agar hal tersebut tidak terulang lagi, dengan syarat pemberitaan itu benar-benar terjadi, bukan sekedar asumsi atau kecurigaan semata. Jika berita pers tidak faktual dalam arti berita yang disampaikan tidak

¹³ <http://makalahkompli.blogspot.com/2012/08/peran-dan-fungsi-pers-indonesia.html> diakses 12 november 2013

¹⁴ Idri Shaffat, *Kebebasan, Tanggung Jawab, Dan Penyimpangan Pers*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 37

¹⁵ Edy Susanto, *Hukum Pers Diindonesia*, Rineka cipta, Jakarta, 2010, hlm. 40

sesuai dengan fakta yang sebenarnya, pihak yang dirugikan dapat mengajukan hak jawab dan hak koreksi kepada pers.¹⁶

Sekarang ini telah begitu banyak instansi yang mempunyai cara-cara ataupun metode untuk mengukur efektifitas dari sebuah peraturan maupun kebijakan. Diantaranya adalah BPS atau Badan Pusat Statistik yang ada di provinsi Gorontalo, yang merupakan bagian penting dari adanya Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), BPS sendiri berfungsi sebagai pengumpul data yang sebagian besar datanya direferensikan dari berita-berita teranyar diberbagai media cetak (Koran) di Gorontalo, salah satu yang paling sering digunakan adalah berita-berita dari Gorontalo Post yang juga merupakan kantor media cetak terbesar di Gorontalo. Untuk mendukung hal-hal tersebut diatas, maka data yang digunakan bersumber dari pengujian tim IDI yang ada di Badan Pusat Statistik Gorontalo tersebut. Indeks demokrasi Indonesia atau IDI adalah sebuah takaran atau tolak ukur keberhasilan pemerintah dalam menerapkan sistem demokrasi kepada masyarakat, yang salah satunya adalah pelaksanaan demokrasi lokal yang tidak bisa dipungkiri bahwa dalam pelaksanaannya, menganut aspek atau unsur penting dalam demokrasi yaitu, adanya kebebasan sipil (*Civil Liberties*), Hak-hak politik (*Political Rights*) dan Lembaga Demokrasi (*Institutions of Democracy*).¹⁷

Menurut Fitra Monoarfa (staf Integrasi Pengolahan Dan Diseminasi Statistik, BPS Provinsi Gorontalo) IDI diolah oleh para dewan pakar yang berasal dari beberapa instansi diantaranya LIPI, KEMENKUMHAM, UNDP Dan BAPPEDA. Adapun alasan dari

¹⁶ Idri Shafaat, *Op.Cit*, hlm. 41

¹⁷ www.idi-project.org diakses 18 desember 2013

digunakannya Koran sebagai referensi utama dikarenakan oleh bentuknya yang tercatat sehingga mudah dibuktikan sumber datanya, serta menjadi lebih valid.¹⁸

Pada 2010 sampai 2011 rata-rata Indeks Demokrasi Indonesia Provinsi Gorontalo berada pada posisi 62.77 poin. Sementara rata-rata nasional Indeks Demokrasi Indonesia sebesar 65.48 poin. Dengan posisi tersebut maka Indeks Demokrasi Indonesia Provinsi Gorontalo pada 2010-2011 berada pada rangking ke 26 dari 33 Provinsi Gorontalo.

Selanjutnya pada akhir 2011, Indeks Demokrasi Indonesia Provinsi Gorontalo mengalami sedikit penurunan padahal saat itu Gorontalo telah melakukan pesta demokrasi dengan diadakanya pemilihan kepala daerah. Hal ini dilihat dari tiga aspek mendasar IDI, Yaitu aspek Kebebasan sipil provinsi Gorontalo yang sebelumnya mendapat poin 83.57 menjadi 81.80 dengan nilai dari aspek kebebasan sipil nasional sebesar 80.79 yang sebelumnya 82.53 poin turun 01.74 dari tahun 2010-2011, Hak-hak politik Gorontalo dari 44.36 menjadi 40.16 dari Hak-hak politik nasional sebesar 47.54 poin dan untuk Lembaga demokrasi untuk skala nasional naik 11.61 poin dari sebelumnya 63.11 menjadi 74.72 pada 2011, sedang untuk skala Provinsi Gorontalo boleh sedikit berbahagia dengan kenaikan 04.89 poin dari 64.72 menjadi 68.08 poin.¹⁹

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengambil suatu penelitian yang berjudul ***“implementasi Pasal 3 UU Nomor 40 tahun 1999 mengenai pers sebagai media kontrol sosial dalam pelaksanaan demokrasi lokal”***

¹⁸ Fitra Monoarfa (staf Integrasi Pengolahan Dan Diseminasi Statistik, BPS Provinsi Gorontalo) wawancara 29 desember 2013

¹⁹ <http://gorontalo.bps.go.id/tabelstatistik/tabel/11> diakses 20 desember 2013

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran pers dalam mengimplementasikan pasal 3 No 40 tahun 1999 mengenai pers dalam menjalankan fungsi kontrol sosial terhadap pelaksanaan demokrasi lokal.
2. Apakah hambatan pers dalam menjalankan fungsi kontrol sosialnya terhadap pelaksanaan demokrasi di Gorontalo

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis seberapa besar peran pers serta kita-kiat pers dalam mengimplementasikan fungsi kontrol sosialnya sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 3 No. 40 tahun 1999 mengenai pers.
2. Untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang diperoleh oleh pers dalam menerapkan fungsi kontrol sosialnya terhadap pelaksanaan demokrasi lokal.

1.4 Manfaat Penelitian

A. Manfaat Teoritis:

Merupakan sumbangan bagi ilmu pengetahuan khususnya bagi instansi-instansi terkait dengan penegakan demokrasi maupun pelaksanaan demokrasi itu sendiri, serta menjadi sebuah tolak ukur untuk kaum jurnalistik hingga kiranya dapat lebih mengetahui keunggulan ataupun kelemahan dari pemberitaan-pemberitaan tentang problematika demokrasi di Gorontalo pada khususnya.

B. Manfaat Praktik:

Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi banyak inspirasi serta pengetahuan bagi penulis khususnya, guna untuk menjadi pelaku kesadaran berdemokrasi untuk diri sendiri, dalam menyelaraskan tujuan untuk menjadi masyarakat yang lebih cermat dan kritis kedepannya.