

Pers dan Tarik Ulur Kepentingan Politik Pemerintah dari Masa ke Masa

Oleh : Wildan Hakim S. Sos., M.Si.

Pengantar

Dalam sejarah kehidupan berbangsa dan bernegara, pers dan pemerintah merupakan dua entitas yang saling terkait dan tak bisa dipisahkan. Terlebih dengan makin mapannya demokrasi di berbagai belahan negara di dunia, arti dan peran penting pers pun makin meningkat serta dihargai. Tidak berlebihan kiranya jika pers kemudian disebut sebagai pilar keempat demokrasi. Meski terkesan klise, julukan pilar keempat demokrasi bagi pers setidaknya memberi semacam pengakuan bahwa peran pers di berbagai negara yang mengaku demokratis cukup diperhitungkan.

Pengakuan ini paling tidak memahamkan kepada masyarakat luas, bahwa pers juga bisa berperan memengaruhi kebijakan pemerintah selain tiga pilar lainnya yaitu: eksekutif, legislatif, serta yudikatif. Bagi pemerintah di negara yang sadar betul peran penting pers terhadap publik ada dua sikap yang paling mungkin dilakukan. Pertama, menghargai dan menghormati kebebasannya terkait dengan kritik dan kontrol yang disampaikan. Kedua, mengendalikan dan memantau terus pemberitaannya agar sesuai dengan kepentingan penguasa.

Dua sikap yang berbeda arah ini sangat mungkin terjadi. Bagi negara-negara maju dengan iklim demokrasi yang sudah mapan, pers dengan segala polah tingkahnya tetap dibiarkan hidup dan berkembang tanpa perlu mengusik apalagi membungkamnya. Sebagai sebuah kontrol, pers tetap diperlukan bagi para pengambil kebijakan di pemerintahan.

Namun tidak demikian dengan pemerintah yang kurang menghargai kebebasan pers. Di negara-negara seperti ini, pers sebisa mungkin dibatasi geraknya. Atau secara lebih eksplisit pemberitaan pers disensor terlebih dahulu agar berita-berita yang kurang menguntungkan kebijakan pemerintah tidak bocor ke publik. Kebijakan seperti ini tak lepas dari upaya pengendali kebijakan di suatu negara yang begitu memperhitungkan pers dalam memengaruhi opini publik secara massif. Pada tataran inilah, mulai terjadi tarik ulur yang begitu jelas antara pers dan pemerintah.

Kebebasan pers yang seharusnya dijamin oleh negara atau pemerintah barangkali hanya akan menjadi jargon belaka atau bisa dikatakan sebagai kebebasan semu. Boleh bebas asal bertanggung jawab. Atau boleh bebas asal tidak berlawanan dengan kepentingan pemerintah. Secara lebih jauh, keadaan seperti itu juga makin membatasi kebebasan individu untuk mengungkapkan pikiran di media massa baik itu majalah, surat kabar, jurnal, tabloid maupun media elektronik baik itu televisi maupun radio. Padahal, dalam model liberal *“free market place of ideas and information”* pihak berwenang seharusnya sebisa mungkin menahan diri untuk tidak mencampuri urusan dunia pers baik mengenai isi maupun ekonominya. Namun idealita seperti itu agaknya sulit terwujud.

Hal inilah yang menjadikan, kebebasan pers penuh di masa apapun dan tata kemasyarakatan manapun hanya merupakan ilusi. Kebebasan pers secara implisit dibatasi oleh kode etik wartawan, oleh sensor diri wartawan serta oleh kurangnya pendanaan. Akan tetapi di sisi lain secara eksplisit tetap dibatasi oleh pihak yang berwenang. Di negara-negara demokrasi konstitusional moderen, kebebasan pers rupanya tetap dibatasi oleh hukum pidana dan hukum perdata, sensor internal dan berlakunya ekonomi pasar. Sensor internal ini biasanya dilakukan atas dasar norma-norma dan nilai budaya.

Sementara itu, di rezim-rezim otoriter upaya mengekang kebebasan pers ini dilakukan dengan memberi tekanan pada kepentingan bersama dan memandang pers sebagai alat untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan negara. Sejarah panjang kehidupan pers di Indonesia kiranya juga tak lepas upaya berbagai pihak untuk membatasi kebebasannya. Secara lebih khusus tulisan ini akan mengupas peran politik pemerintah dalam mengontrol kebebasan pers dari zaman penjajahan Belanda hingga saat ini.

Kebebasan Pers di Zaman Kolonial

Sejak zaman penjajahan, Belanda memang mendorong memunculkan media, khususnya media cetak, untuk memberikan informasi bagi sebagian kecil kelompok masyarakat, di samping sebagai alat perjuangan. Upaya pemerintah yang berkuasa untuk mengontrol pers kiranya bisa ditilik sejak tahun 1904. Catatan sejarah menunjukkan Gubernur Jenderal Belanda yang berkuasa antara tahun 1904-1909, Van Heutsz bisa dikatakan merupakan tenaga penggerak di balik kebijakan baru berkenaan dengan pemberian informasi kepada pers.

Ada dua alasan yang dapat dikemukakan untuk itu. Pertama, pengalamannya sebagai panglima di Aceh dalam masalah memberikan keterangan atau tidak kepada pers dengan masalah gejala delik pers, telah membuatnya akrab sekali dengan mekanisme pembentukan pendapat umum. Terutama masalah-masalah pengungkapan kekejaman tentara dalam surat kabar sangat menyedihkan hatinya, dan sering dianggapnya sebagai fitnah. Sehubungan dengan dengan itulah, Van Heutsz bicara tentang “surat-surat kabar Batavia yang tak bermoral, “ dan tentang Wijbrands sebagai orang “yang mencari nafkah dengan malahap keburukan semua orang dan segala hal.

Adapun faktor kedua adalah pemberlakuan Undang-undang Desentralisasi Tahun 1903 dan pembentukan dewan-dewan kotapraja di masa pemerintahan Van Heutsz merupakan terobosan atas kebijakan untuk memegang rahasia dan masuknya penduduk dalam lembaga-lembaga perwakilan. Kedua faktor inilah yang dalam prakteknya mengantarkan Van Heutsz bersikap memberikan “bimbingan” kepada pers melalui berbagai cara. Pada satu sisi, Van Heutsz memberikan informasi kepada pihak yang berwajib, namun di pihak lain dia juga memberikan subsidi kepada surat kabar sebagai saluran informasi dan berita kepada publik.

Kepentingan politik pemerintah terhadap pers begitu kentara, ketika baru diangkat sebagai Gubernur Jenderal di Hindia Belanda (Indonesia) Van Heutsz segera melakukan pembicaraan dengan seorang wartawan Belanda, Jhr. O. Van Beresteyn, mantan koresponden De Locomotief. Pembicaraan tersebut membahas tentang pemberian informasi kepada surat kabar-surat kabar di Hindia Belanda.

Pada waktu itu cara yang paling lazim bagi para wartawan di Hindia Belanda untuk mendapat informasi dari pihak berwenang adalah dengan mengumpulkan berita melalui beberapa informan yang ada di departemen. Pejabat-pejabat di departemen ini, biasanya memberikan keterangan dengan menerima imbalan untuk menambah penghasilan mereka. Karena merasa tidak suka dengan gaya pembocoran informasi seperti ini, maka Van Heutsz memberikan perintah untuk menyusun nota tentang pemberian keterangan secara sistematis yang sekaligus memerintahkan pembentukan kantor berita pemerintah.

Kebijakan Van Heutsz ini ternyata bukan sekedar mengendalikan informasi yang mengalir kepada masyarakat namun rupanya punya kepentingan lain yang juga dimainkan oleh Gubernemen. Gubernemen rupanya juga ingin mempererat ikatan dengan pers, sehingga “bimbingan” kepada surat kabar- surat kabar dapat dilakukan

tanpa menimbulkan masalah. Lebih jauh lagi, Gubernemen juga ingin mengubah gambaran masa lalu yang dinilai keliru namun sudah terlanjur diketahui masyarakat.

Pada titik inilah, pemerintah berpendapat bahwa “bimbingan” kepada pers merupakan kepentingan negeri dalam hubungan dengan luar negeri. Guna memuluskan kebijakan ini, pemerintah pada waktu itu memberi tugas yang jelas kepada kantor berita yang dibentuk. Melalui kantor berita ini, pemerintah berusaha mengetahui semua informasi yang mengalir kepada pers. Dengan cara ini, pemerintah bisa mengetahui hubungan antara berita-berita tertentu dengan orang-orang tertentu sehingga tidak akan luput dari perhatian pemerintah. Secara implisit bisa dipahami pemerintah dalam hal ini Gubernemen sebisa mungkin berupaya mengendalikan arus informasi kepada khalayak atau publik.¹

Setelah Van Heutsz mundur dari jabatannya sebagai Gubernur Jenderal, kebijakan Gubernemen terhadap pers juga ikut berubah. Pengganti Van Heutsz yakni Gubernur Jenderal Idenburg yang berkuasa tahun 1909-1916 rupanya lebih mencemaskan pers Indonesia daripada pendahulunya. Idenburg merasa perlu mengamati dengan lebih seksama surat kabar-surat kabar yang terbit pada masa itu guna mengetahui secara pasti perkembangan yang terjadi. Idenburg bahkan secara khusus menugaskan seorang pejabat Gubernemen untuk mengamati dan membaca semua terbitan di Hindia Belanda yang pada waktu itu memang mulai marak dan terbukti mampu menggiring opini publik.

Salah satu surat kabar yang cukup dikenal pada masa itu yakni *Medan Prijaji* agaknya bisa menjadi contoh nyata kecemasan Idenburg terhadap peran pers berikut pengaruh yang dimainkannya. Raden Mas Tirta Adhi Soerjo, pemimpin redaksi surat kabar tersebut kebetulan adalah sosok yang kritis dan mampu menyajikan tulisan yang menggigit, membongkar korupsi maupun berbagai penyalahgunaan kekuasaan oleh para pejabat pemerintah. Hal inilah yang kemudian menyebabkan Tirta kerap mendapat masalah serius dengan pemerintah. Dalam edisi kedua puluh *Medan Prijaji* (30 Juni 1908), Tirta menuduh A. Simon aspiran kontrolir di Purworejo melakukan tindakan korupsi dengan menyebutnya sebagai anak ingusan. Akibat tulisannya ini, Tirta diperkarakan ke pengadilan dan dituntut oleh Simon dengan tuduhan pencemaran nama baik. Dalam pembelaannya, Tirta mengaku memang menulis artikel dan mengkritik Simon. Meski bebas dari tuduhan memfitnah, Tirta akhirnya

¹ Dari Perintah Halus ke Tindakan Keras

diputus bersalah karena pencemaran nama baik dan dibuang selama dua bulan ke Teluk Betung di Karesidenan Lampung.²

Kasus yang dialami *Medan Prijaji* berikut keputusan pengadilan yang membuang Tirto tergolong menarik dan menjadi catatan penting sejarah pers di Indonesia. Pers yang berperan memberi sedikit koreksi terhadap pemerintah rupanya justru menempatkannya pada posisi yang sulit manakala pemerintah merasa tidak suka dengan pemberitaannya. Lagi-lagi kepentingan politik pemerintah yang berkuasa bisa membuat pers dibungkam secara mudah. Pers dengan mudah bisa dibredel alias ditutup dan dilarang terbit karena membuat kesalahan dengan tuduhan pencemaran nama baik.

Beberapa pasal dalam sistem perundangan Belanda memang mengatur masalah “*hatzaai artikelen*” yang banyak dikeluhkan kalangan pers. Pasal-pasal ini menyatakan bahwa penyebaran kebencian, penghinaan dan sikap permusuhan terhadap pihak berwenang atau golongan-golongan penduduk tertentu dapat dihukum. Di zaman Belanda, ada dua undang-undang yang jadi duri, yaitu UU 1856 yang sifatnya pengawasan preventif dan UU 1906 yang bersifat represif. Keadaan ini kemudian diperparah dengan lahirnya *Persbreidel Ordonnatie* dengan pasal karet.³ Fakta-fakta inilah yang menempatkan kebebasan pers selalu terancam jika membuat pemberitaan yang dinilai masuk dalam kategori “*hatzaai artikelen*.”

Pemberangusan terhadap pers tidak berhenti setelah kasus *Medan Prijaji*. Lahirnya kebijakan ordonansi pemberangusan pers dari pemerintah Belanda kian memposisikan pers nasionalis yang tumbuh pada masa itu makin terjepit. Penerapan ordonansi ini memakan korban surat kabar mingguan *De School*. Dalam artikel yang dimuat pada edisi 2 Oktober 1931, terlontar sebuah kritik terhadap kebijakan penghematan yang ditempuh pihak berwenang mengenai gaji pegawai dan guru. Gubernur Jenderal Hindia Belanda yang menjabat waktu itu, De Jonge menilai artikel tersebut melanggar batas-batas kritik yang dapat ditolerir sehingga pemerintah memutuskan untuk melarang terbit sementara.

² Ahmat Adam, *Sejarah Awal Pers dan Kebangkitan Kesadaran KeIndonesiaan*, Hasta Mitra, 1995, hal. 193

³ Abdurrachman Surjomihardjo dkk, *Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers di Indonesia*, PT Kompas Media Nusantara, 2002

Kehidupan pers lebih sempit ketika zaman Jepang. Selain Undang-undang Belanda masih diberlakukan, tekanan pers makin berat dengan adanya Undang-Undang Nomor 16 yang pasal-pasalanya sangat menakutkan. Di setiap surat kabar ditempatkan Shidooiin (penasihat) yang tak jarang menulis artikel dengan mencatut nama anggota redaksi demi siar Dai Nippon kala itu.

Kebebasan Pers pada Masa Orde Lama

Kemerdekaan yang diperoleh bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945 tak lantas mengantarkan pers yang hidup di zaman itu merasakan kebebasannya. Di zaman kepemimpinan presiden Soekarno tercatat sejumlah surat kabar ditutup dan dilarang terbit karena dinilai berseberangan dengan Pemimpin Besar Revolusi. Pemberangusan terhadap pers memang masih memungkinkan pada waktu itu. Mengingat, sistem perundangan dan hukum yang dipakai di Indonesia pada masa-masa awal kemerdekaan masih mewarisi peninggalan Belanda. Beberapa pasal karet dengan mudah bisa diterapkan jika ada penerbitan pers yang tidak sesuai dengan kepentingan politik penguasa.

Lima belas tahun setelah Indonesia merdeka, tradisi mengatur kebebasan pers dimulai. Berdasarkan Penetapan Presiden No 6/1960, Penguasa Perang Tertinggi (Peperti) diberi kekuasaan untuk memberlakukan Surat Izin Terbit (SIT) secara nasional. Penggunaan perizinan sebagai alat kendali pemerintah untuk meredam kebebasan pers terbukti ampuh.⁴

Perjuangan pers pun terus berlanjut. Insan pers menginginkan pembredelan dihapuskan, dan perjuangan itu membuahkan hasil pada 1954, meski belum sepenuhnya. Baru pada 1966 dikeluarkan Undang-undang Pokok-Pokok Pers. Tekanan terhadap pers mulai berkurang.

Kebebasan Pers pada Masa Orde Baru

Bagaimana kebebasan pers diatur oleh penguasa Orde Baru? Pemerintah dan DPR berkolaborasi membuat Undang-Undang Pokok Pers No 11/1966 jo No 4/1967 jjs No 21/1982 dan UU Penyiaran No 24/1997 yang memberi otoritas kepada Menteri Penerangan untuk mengatur dan mengekang kebebasan pers. Pers tidak lagi merdeka. Berita pers harus sesuai petunjuk pemerintah. Ratusan media pers yang kritik dan

⁴ Leo Batubara, Konstitusi Makin Tidak Melindungi Kemerdekaan Pers, Suara Pembaruan, edisi 28 Juli 2004

kontrolnya dinilai mengganggu stabilitas negara dibredel. Ironisnya semua ketentuan dan Undang-Undang tersebut dibuat merujuk konstitusi.

Upaya pemerintah mengontrol pemberitaan pers agar sesuai dengan kepentingannya ini begitu kentara pada saat peristiwa 15 Januari 1974 atau yang dikenal dengan Malari meletus. Pers pun kembali menemui masa suramnya. Beberapa surat kabar dibredel. Pada tahun 1978 saja, tercatat tujuh surat kabar dibredel, diantaranya Harian Umum *Kompas* yang dibredel hanya lewat telepon oleh penguasa Orde Baru. Fatalnya, ketentuan pembredelan ini tak jelas. Bisa dibayangkan betapa besar tantangan yang dihadapi surat kabar Indonesia. Seperti kasus *Indonesia Raya*, yang pernah dibredel tujuh kali dan terakhir kali terjadi di tahun 1974.

Mengaca pada kebijakan pemerintah waktu itu, kalangan pers tampaknya kian menyadari, meski punya peran besar, keberadaan pers acap tak pernah lempang. Selalu ada rintangan yang menghadang. Lebih-lebih jika pers sebagai lembaga kontrol sosial dihadapkan dengan kekuasaan. Tanpa bermaksud membuat dikotomis, dalam perjalanan sejarahnya, pers seringkali menemui posisi sulit, seperti menghadapi ancaman pemberangusan. Ancaman pemberangusan ini sangat terasa, baik pada era pemerintahan Orde Lama maupun orde Baru.

Tertantang oleh kenyataan bahwa baik rezim Orde Lama maupun Orde Baru yang akhirnya terpuruk - tanpa pers mampu melakukan pencegahan -sejumlah aktivis prodemokrasi dan propers bebas mendirikan Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI). Perhatian (*concern*) utamanya adalah memperjuangkan payung hukum yang melindungi pers merdeka. Payung hukum itu meliputi:

Pertama, mengubah paradigma dari pemerintah yang mengontrol publik dan pers, menjadi publik dan pers-lah yang harus mengontrol pemerintah. Departemen Penerangan (Deppen) yang mengatur dan mengekang kemerdekaan pers tidak diperlukan. Kedua, meniadakan (1) SIT, (2) sensor, dan (3) pembredelan. Ketiga, memperjuangkan politik hukum negara yang tidak mengkriminalkan pers. Wartawan dan pers yang melakukan kesalahan dalam pekerjaan jurnalistik, perusahaannya dapat dipidana denda sebatas tidak membangkrutkan.

Gerakan moral dari MPPI ini merupakan sedikit angin segar bagi insan pers dalam memperjuangkan kebebasannya. Sayangnya, idealita tak selalu seindah kenyataannya. Pada saat Harmoko menjabat sebagai Menteri Penerangan, tercatat 6 media cetak yang menjadi korban pembredelan antara lain *Priorotas* (1986), *Sinar*

Harapan (1987), *Monitor* (1990), dan yang paling fenomenal adalah pembredelan terhadap *Detik*, *Tempo*, *Editor* pada 21 Juni 1994

Kebebasan Pers di Era Reformasi

Kebebasan pers seperti yang banyak diidamkan insan pers mulai terasa sejak Orde Baru yang dipimpin Suharto runtuh. Naiknya BJ. Habibie menggantikan Suharto rupanya diikuti oleh komitmennya untuk menjamin kebebasan pers. Secara khusus Habibie bahkan mengundang para pemimpin redaksi media massa untuk berdialog langsung dengan dirinya di Istana Negara guna membicarakan masalah seputar pers. Pada saat itulah, pemerintah memutuskan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) tak bisa dicabut. Sementara itu urusan pembuatan SIUPP juga makin dipermudah.

Iklim kebebasan pers yang tergolong kondusif terus berlangsung pada saat tampuk kekuasaan beralih ke Abdurrahman Wahid serta Megawati. Tak mengherankan kiranya, pada masa ketiga presiden ini jumlah media massa khususnya media cetak terus bertambah. Komitmen pemerintah untuk menjamin kebebasan pers juga terus disuarakan. Salah satunya pernyataan Presiden Megawati Soekarno Putri yang menjamin penegakan kebebasan pers di Indonesia. Hal itu dibuktikan di mana selama masa pemerintahannya, tidak pernah ada media massa yang dibredel, seperti halnya pada masa Orde Baru.⁵

Namun, keadaan tak lantas membuat insan pers benar-benar merasa aman. Sejumlah kajian menyebutkan penguasa dapat tetap mengendalikan pers melalui pasal-pasal yang dapat membatasi pers, seperti Pasal 154 Rancangan Undang-Undang (RUU) KUHP yang masih tetap dipertahankan. Demi alasan menjaga stabilitas dan kepentingan umum, pemerintah dapat melakukan tindakan preventif dengan membatasi pemberitaan. dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia Rudy Satriyo Mukantardjo, Selasa (16/12), di Jakarta. Menurut Rudy, berdasarkan pengalaman sejarah, negara cenderung membungkam pers yang selalu mengkritik kinerja pemerintahan yang mulai kuat.⁶

Pembungkaman pers tersebut sudah terjadi sejak zaman Belanda, Jepang, Orde Lama, sampai Orde Baru. Dalam hal ini, politik akan mempengaruhi dunia hukum sehingga semua pasal yang dapat digunakan untuk membungkam pers akan menjadi senjata ampuh. Selain pembungkaman pers, pemerintah juga cenderung untuk

⁵ Megawati Tegaskan Komitmen Atas Kebebasan Pers TEMPO Interaktif, Rabu, 4 Agustus 2004

⁶ Kompas, Pers Masih Potensial Dibungkam, Kamis, 18 Desember 2003

melakukan penggiringan opini untuk mempengaruhi pola pikir masyarakat dan memperkuat dukungan untuk pemerintahan. Rezim yang baru akan mengampanyekan kebebasan pers di awal kekuasaan sebagai imbalan atas kejatuhan rezim lama, tetapi setelah berkuasa beberapa tahun dan menjadi kuat, rezim itu akan mengulangi lagi kesalahan rezim sebelumnya dengan membungkam pers.

Kiranya menarik untuk diperhatikan, kejatuhan suatu negara diakibatkan oleh tidak adanya kebebasan pers yang mengontrol dan memberi pendapat, masukan, maupun kritik. Sebaliknya, negara menjadi maju jika memberikan kesempatan kepada warga negara untuk mengkritik jalannya pemerintahan. Banyaknya kritik akan membantu pemerintah melakukan refleksi dan memacu perbaikan terus-menerus.

Untuk mencegah kejatuhan negara dan pembungkaman terhadap pers, maka perlu dilakukan beberapa langkah yudisial, seperti penegasan batasan terhadap produk hukum yang berhubungan dengan kemerdekaan menyatakan pendapat dan mengandung istilah "kepentingan umum" dan "ketertiban umum", penghapusan Pasal 154 dalam KUHP dan Pasal 247 dalam rancangan KUHP Nasional yang dapat digunakan untuk membungkam pers. Penegasan batasan istilah "kepentingan umum" dan "ketertiban umum" diperlukan untuk menghindari penggunaan secara sewenang-wenang produk hukum seperti itu oleh pemerintah untuk mengekang pers. Sedangkan penghapusan kedua pasal tersebut diperlukan karena tidak sesuai dengan standar demokrasi yang mengizinkan seseorang untuk menyatakan pendapat. Keberadaan kedua pasal tersebut dapat menjadi senjata bagi alat kekuasaan, seperti polisi, untuk menggiring pers dalam delik pidana sesuai KUHP, bukan sesuai Undang-Undang (UU) Pers. (K09)