

# Pembreidelan Pers di Indonesia dalam Perspektif Politik Media

Reny Triwardani<sup>1</sup>

*Abstract: To observe the dynamics of the press in Indonesia is very interesting as the development of national press can not be apart of socio-politics situation in this country. Even it can be told that the "live or dead" of national press depends on how the ruler treat it. Historical facts inform us that media censorship has become a snate for press development time by time. In this connection, media censorship has become primary weapon to limit the press freedom in media politics applied by the ruler. It because media has a very important role in contemporary political arts. Press freedom is now a thing that journalists struggle to be happen. At the other hand, the ruler needs press to legitimate its power. This articles aim to analyze how media censorship had chained the press freedom in view of media politics. In this case, the ruler applies the press policy toward the press institution to secure its position and power.*

*Key words: press, press freedom, media censorship, media politics, ruler*

Di Indonesia, pers memiliki andil besar dalam pergerakan kemerdekaan nasional. Pers Indonesia pada awal perkembangannya memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat kolonial dengan ketegasan membela kepentingan tujuan pergerakan nasional. Bahkan pers nasional bertindak sebagai oposisi dari pers kolonial, yang lebih mengutamakan kepentingan

**Reny Triwardhani** adalah dosen pada Jurusan Ilmu Komunikasi, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta.

pemerintah Hindia Belanda. Pers nasional setidaknya memiliki sejarah panjang sebagai institusi pemberdaya masyarakat serta alat perjuangan bangsa.

Ironisnya, pergulatan menuju kebebasan pers masih terus menjadi agenda perjuangan para insan pers dari masa ke masa. Hal ini dikarenakan kebebasan pers tidak diterima sepenuhnya sebagai sesuatu yang seharusnya dan menyeluruh, melainkan bergantung pada kebijakan penguasa yang sedang berkuasa baik sejak zaman kolonial sampai dengan zaman Republik Indonesia. Kebebasan pers di Indonesia seringkali berlangsung dengan prinsip "buka tutup". Artinya, ruang keterbukaan yang diberikan kepada insan pers seringkali bergantung pada "mood" penguasa yang sedang memerintah negeri ini. Kebebasan pers itu seakan-akan merupakan berkah atau hadiah dari penguasa baru, yang muncul menggantikan penguasa otoriter sebelumnya.

Periode kebebasan pers pernah dinikmati pers di Indonesia pada tahun 1945-1949 ketika merdeka dari penguasa kolonial Belanda dan Jepang; kemudian tahun 1966-1972, setelah tumbangannya pemerintahan Soekarno, dan pasca tumbangannya Soeharto pada Mei 1998. Kendala terbesar yang dihadapi pers dalam memperoleh kebebasan pers adalah kebijakan penguasa yang seringkali mematikan industri pers. Pemerintahan yang berkuasa memiliki senjata maut dalam menghadapi pers yang dianggap *terlalu kritis* terhadap penguasa negara, yaitu pembreidelan.

Pelarangan terbit atau pembreidelan terhadap surat kabar dapat berlaku untuk sementara waktu maupun seterusnya. Tak jarang dalam aksi pembreidelan pers seringkali disertai penahanan terhadap pimpinan surat kabar yang bersangkutan. Banyak peristiwa, rekaman tekanan, intimidasi dan pemberangusan terhadap pers Indonesia melalui ranjau-ranjau peraturan dan sensor yang dipasang pemerintah masih dapat terangkum dengan jelas, bahkan peristiwa-peristiwa serupa masih sangat mungkin terjadi pada era reformasi seperti saat ini.

Tulisan ini akan ditunjukkan untuk menganalisis secara kritis bagaimana pembreidelan pers telah memasung kebebasan pers dalam pandangan politik media. Pada bagian awal, akan dipaparkan konsepsi kebebasan pers dalam perspektif politik media. Selanjutnya, akan dipaparkan peristiwa-peristiwa pembreidelan pers dari masa ke masa dalam perkembangan pers dan bagaimana penguasa negara berperan dalam proses tersebut. Dalam kaitan ini, dapat diketahui bagaimana sesungguhnya sebab-akibat pembreidelan pers sebagai upaya pembatasan kebebasan pers. Bagian berikutnya akan dipaparkan bagaimana kebijakan pers, dalam hal ini UU Pers No. 44 tahun 1999 mempunyai peran penting sebagai perwujudan kebebasan pers yang bertanggungjawab. Bagian akhir tulisan akan ditutup dengan kesimpulan, yang merangkum keseluruhan tulisan ini.

### **KONSEP KEBEBASAN PERS DALAM PERSPEKTIF POLITIK MEDIA**

Pers yang bebas merupakan salah satu komponen yang paling esensial dari masyarakat yang demokratis, sebagai prasyarat bagi perkembangan sosial dan ekonomi yang baik. Pers sering disebutkan sebagai "pilar keempat" dari sistem yang demokratis. Komisi kebebasan pers di Amerika Serikat mendefinisikan kebebasan pers sebagai berikut: (1) Pers bebas adalah pers yang bebas dari paksaan manapun, pemerintah atau sosial, luar atau dalam; (2) Pers bebas adalah pers yang bebas untuk mengungkapkan pendapat melalui segala bentuk; (3) Pers yang bebas harus bebas bagi semua yang perlu mengatakan sesuatu yang berguna kepada umum karena tujuan pokok yang menjadikan pers bebas dihargai adalah gagasan yang patut didengar oleh umum harus didengar oleh umum. (Basuki, 1995:56-57)

Konsepsi di atas menunjukkan bahwa pers memainkan peran penting dalam kehidupan masyarakat. Dari Empat Teori Pers yang dikemukakan oleh Siebert dan kawan-kawan, terdapat anggapan bahwa Indonesia termasuk penganut teori pers

pertanggungjawaban sosial. Teori ini meminta kenetralan dan keseimbangan pers terhadap pemerintah dan terhadap soal-soal kontroversial masyarakat (Santana,2005:226). Sistem kebebasan pers merupakan bagian dari sistem kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat baik lisan maupun tulisan, sesuai dengan yang tertuang dalam pasal 28 UUD 1945. Ciri yang menonjol dalam sistem kebebasan pers di Indoensia yaitu, (1) kebebasan pers mengandung maksud kebebasan mencari, menulis, mencetak dan menyebarkan berita melalui media yang bersangkutan, dan (2) kebebasan pers diabdikan untuk memperjuangkan kebenaran dan keadilan atas dasar kebebasan pers yang bertanggungjawab. Dalam kaitan ini, Kovach dan Rosentiel (2001:6) menjelaskan mengenai sembilan elemen jurnalisme yang dapat menjadi acuan dalam kegiatan jurnalistik meliputi: (1) Kewajiban pertama jurnalisme adalah pada kebenaran; (2) Loyalitas pertama jurnalisme kepada warga; (3) Intisari jurnalisme adalah disiplin dalam verifikasi; (4) Para praktisi harus menjaga independensi terhadap sumber berita; (5) Jurnalisme harus berlaku sebagai pemantau kekuasaan; (6) Jurnalisme harus menyediakan forum publik untuk kritik maupun dukungan warga; (7) Jurnalisme harus berupaya membuat hal yang penting menarik dan relevan; (8) Jurnalisme harus menjaga agar berita komprehensif dan proporsional; (9) Para praktisi harus diperbolehkan mengikuti nurani mereka.

Idealisme kegiatan jurnalistik Kovach dan Rosentiel tersebut, menunjukkan bagaimana praktik jurnalisme merupakan kerja profesional dari para praktisi dan peran penting pers dalam menjalankan fungsi kontrol sosial. Kebebasan pers dan pertanggungjawaban sosial harus berjalan beriringan. Pers harus mempertanggungjawabkan tiap berita yang dipublikasikan kepada khalayak. Jadi konsep kebebasan pers tidak bisa diartikan sebagai kebebasan yang tanpa batas. Kebebasan pers sesungguhnya dibatasi oleh sebuah nilai yang disebutkan kemudian sebagai tanggung jawab sosial. Esensi pers bebas dan bertanggung jawab

mengandung dua polar (*bipolar*) yaitu, unsur kebebasan dan unsur tanggung jawab.

Akan tetapi, kebijakan penguasa seringkali tidak sejalan dengan semangat kebebasan pers yang bertanggungjawab. Pembredelan pers lebih menjadi instrumen politik penguasa negara dalam mengawasi pemberitaan pers terhadap publik. Pembredelan menjadi pukulan terhadap kebebasan pers sekaligus sebagai pernyataan dominasi penguasa negara atas media pers. Dalam konteks hubungan pers dan negara, pers memiliki posisi politik yang lemah ketika berhadapan dengan kekuasaan negara. Pers justru menjadi bagian dari kekuatan negara. Hal ini lebih merupakan konsekuensi politis, ideologis dan sosiologis dari eksistensi pers itu sendiri.

#### **PERISTIWA PEMBREIDELAN PRES DAN PENYEBABNYA**

Penguasa negara merumuskan kebijakan yang mengatur kehidupan pers sejak zaman kolonial. Peraturan pertama mengenai pers di zaman Hindia Belanda dituangkan pada tahun 1856, dalam *Reglement op de Drukwerken in Nederlandch-Indie*, yang bersifat pengawasan preventif. Terbaca dalam RR 1856 (KB 8 April 1856 Ind.Stb.no 74) antara lain; Semua karya cetak sebelum diterbitkan, satu eksemplar harus dikirimkan dulu kepada kepala pemerintahan setempat, pejabat justisi *dan Algemene Secretarie*. Pengiriman harus dilakukan oleh pihak pencetak atau penerbitnya dengan ditandatangani. Jika ketentuan tersebut tidak dipatuhi, maka karya cetak tersebut disita. Tindakan itu bisa disertai dengan penyegelan percetakan atau penyimpanan barang-barang cetakan itu. (Surjomihardjo, 2001:171-172)

Aturan ini pada 1906 diperbaiki menjadi bersifat represif, yang menuntut setiap penerbit mengirim karya cetak ke pemerintah sebelum dicetak. Dalam perubahan tahun 1906 (KB 19 Maret 1906 Ind.Stb.no.270) dihapuskan ketentuan yang bersifat preventif

sehingga penyerahan eksemplar kepada pejabat tersebut dilakukan dalam waktu 24 jam setelah barang cetakan diedarkan. Ketentuan bahwa pada karya cetak tersebut harus dicantumkan nama dan tempat tinggal si pencetak dan penerbitnya masih berlaku. Pelanggaran ketentuan ini tidak akan mengakibatkan penyitaan, melainkan denda f10-f100.

Dua puluh lima tahun kemudian, pada 1931, pemerintah kolonial melahirkan *Persbreidel Ordonnantie*. Aturan ini memberikan hak kepada Gubernur Jenderal untuk melarang penerbitan yang dinilai bisa "mengganggu ketertiban umum". Larangan terbit baru dilaksanakan setelah penerbitan yang bersangkutan ditunjuk oleh Gubernur Jenderal sebagai penerbitan yang dilarang terbit untuk sementara. Gubernur Jenderal berhak melarang percetakan, penerbitan, dan penyebaran sebuah surat kabar paling lama delapan hari. Bahkan bisa diperpanjang sampai dengan tiga puluh hari berturut-turut. Selain *Persbreidel Ordonnantie*, dikenal pula tindakan pemerintah Hindia Belanda terhadap pers berdasarkan *Haatzaai Artikelen* (Surjomihardjo, 2001:173) yakni pasal 154,155,156 dan 157 Wetboek van Strafrecht. Aturan ini mengancam hukuman terhadap siapapun yang menyebarkan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap pemerintah *Nederland* atau Hindia Belanda, yang berlaku sejak 1918.

Pada zaman pendudukan Jepang, untuk wilayah Jawa dan Madura diterapkan Undang-undang No.16 (Surjomihardjo, 2001:175-176) yang memberlakukan sistem lisensi dan sensor preventif. Dua segi yang menonjol dari UU itu terkait dengan berlakunya sistem izin terbit dan sensor preventif, yaitu pasal 1 menyatakan bahwa semua jenis barang cetakan harus memiliki izin publikasi atau izin terbit. Pasal 2 melarang semua penerbitan yang sebelumnya memusuhi Jepang untuk meneruskan penerbitannya. Ketentuan mengenai sensor preventif ditegaskan dalam pasal 4: Semua barang cetakan, sebelum diedarkan harus melewati badan sensor Balatentara Jepang. Dalam pasal 10 disebutkan bahwa

kantor-kantor sensor berada di Jakarta, Bandung, Yogyakarta (atau Sala) dan Surabaya. Kantor pusat sensor ditempatkan di Jakarta. Setiap penerbitan cetak harus memiliki ijin terbit serta melarang penerbitan yang dinilai memusuhi Jepang. Aturan itu masih diperkuat lagi dengan menempatkan *shidooin* (penasehat) dalam staf redaksi setiap surat kabar. Tugas "penasehat" ini sesungguhnya adalah mengontrol dan menyensor, bahkan adakalanya menulis artikel-artikel dengan memakai nama para anggota redaksi.

Sejumlah aturan yang diterapkan pada era penjajahan itu ternyata tetap dipelihara oleh pemerintahan Republik Indonesia setelah memproklamasikan kemerdekaan. Misalnya ketentuan yang tertuang dalam *Persbreidel Ordonnantie*, terus dipakai dan secara formal baru diganti pada 1954. Penghapusan aturan ini juga dikarenakan adanya perjuangan Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) yang didirikan di Sala 9 Februari 1946. Dalam kongres ke-7 di Denpasar bulan Agustus 1953 misalnya, PWI mengeluarkan keputusan: Menuntut kepada Pemerintah supaya segera mengeluarkan Undang-Undang Pers yang bersumber pada hak kemerdekaan berpikir dan kebebasan mempunyai serta mengeluarkan pendapat, sesuai dengan pasal 18 dan 19 Undang Undang Dasar Sementara. Akan tetapi sebelum UU Pokok Pers akhirnya disahkan pada tanggal 12 Desember 1966, pers Indonesia masih menghadapi peraturan-peraturan yang dirasa menekan para wartawan. Perkembangan politik turut mempengaruhi lahirnya peraturan-peraturan tersebut.

Pada 14 September 1956, Kepala Staf Angkatan Darat, selaku Penguasa Militer, mengeluarkan peraturan No. PKM/001/0/1956. Pasal 1 peraturan ini menegaskan larangan untuk mencetak, menerbitkan dan menyebarkan serta memiliki tulisan, gambar, klise atau lukisan yang memuat atau mengandung kecaman atau penghinaan terhadap presiden dan wakil presiden. Larangan itu juga berlaku bagi tulisan dan gambar yang dinilai mengandung pernyataan permusuhan, kebencian atau penghinaan. Ketentuan

yang sangat mirip dengan *Haatzaai Artikelen* ini, kemudian dicabut tanggal 4 Desember 1957 setelah diprotes kalangan pers.

Mengikuti penerapan situasi darurat perang (SOB), Penguasa Militer Daerah Jakarta Raya mengeluarkan ketentuan ijin terbit pada 1 Oktober 1958. Pembreidelan pers di era Soekarno banyak terjadi setelah pemberlakuan SOB, 14 Maret 1957, termasuk penahanan sejumlah wartawan. Aturan soal ijin terbit bagi harian dan majalah kemudian diatur dengan Peraturan Peperti No.10/1960, yang memuat 19 pasal yang harus disetujui oleh penerbit surat kabar. Aturan ini dipertegas dengan Penpres No.6/1963. Selain Surat Ijin terbit, setelah meletus Peristiwa Gerakan 30 September 1965, berlaku pula Surat Ijin Cetak (SIC) yang dikeluarkan oleh Pelaksana Khusus (Laksus) Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Daerah (Kopkamtibda). Pers Indonesia saat itu dikepung dengan ketentuan SIT, SIC, serta Surat Ijin Pembagian Kertas (SIPK), kertas tidak akan diberikan kepada media yang dinilai tidak patuh.

UU Pokok Pers 1966 yang mengatur ketentuan SIT diperjelas kemudian dengan peraturan Menteri Penerangan No.03/Per/Menpen/1969, tanggal 27 Mei 1969. Keberadaan UU Pokok Pers ini dinilai sangat mengganggu pertumbuhan pers terutama persoalan SIT. UU Pokok Pers tersebut akhirnya dapat tergantikan setelah tumbangannya kepemimpinan Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 dengan ditetapkannya UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers. UU Pokok Pers yang terbaru ini disinyalir menjadi produk hukum yang telah menjamin kebebasan pers di Indonesia dengan keberadaan pasal yang meniadakan SIUPP. Akan tetapi, perubahan kebijakan pemerintah ini tidak serta merta menjamin berlangsungnya kebebasan pers dalam negara karena implementasi dari kebijakan tersebut pada kenyataan belum sepenuhnya mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi pers.

Keberadaan kebijakan-kebijakan sebagaimana telah disebutkan di atas, menunjukkan bahwa adanya campur tangan penguasa negara dalam keberlangsungan kehidupan pers di Indonesia.

Kewenangan penguasa untuk membreidel pers merupakan ciri khas yang menonjol pada masa pemerintahan Hindia Belanda sampai dengan Republik. Dalih atas kewenangan tersebut selalu didasarkan pada stabilitas keamanan atau untuk menjaga ketertiban umum. Kebebasan pers, pada gilirannya, dikendalikan oleh keamanan. Keamanan adalah suatu titik kontrol terhadap kebebasan dan sekaligus kontradiksi kebebasan. Karena itu keamanan lebih menjadi faktor yang mengalienasi, yang menggulung kebebasan sehingga menjadi tidak berfungsi dan tidak produktif (Dhakidae, 2003:374-5). Pandangan keamanan ini bukanlah sebagai upaya menghilangkan ketidakamanan melainkan terus-menerus memupuk ketidakamanan sehingga penguasa negara dapat menggunakan legitimasi keamanan ini sebagai ideologi operasional dalam melakukan tindakan *anti pers* melalui kebijakan-kebijakan tertentu maupun tindakan langsung lainnya.

Manakala penguasa negara menganggap bahwa setiap pemanfaatan ruang jurnalistik yang diperkirakan akan dan mampu menyentuh rasa keadilan, meningkatkan kesadaran akan hak sebagai warga, dan menaikkan kesadaran akan posisi ekonomi politik berindikasikan "membahayakan" stabilitas keamanan negara, maka tindakan *anti pers* dinilai dapat dibenarkan. Pembungkaman pers (baca: breidel) dengan segala bentuk manifestasinya pun dilakukan oleh pemerintah. Dalam catatan sejarah pers di Indonesia, tradisi ini merupakan warisan kolonial Belanda dalam rangka "mendisiplinkan" perilaku pers yang dinilai telah melakukan kontrol terhadap kekuasaan negara secara *berlebihan*.

Pembredelan pertama terhadap pers di Indonesia menimpa surat kabar *Bataviasche Nouvelles en Politique Raisonnementen* (Surjomihardjo, 2001:192), yang diterbitkan oleh *onderkoopman* Jan Erdmans Jordens tanggal 7 Agustus 1744. Terbitnya surat kabar ini tidak berkenan pada Heeren XVII, sehingga 20 November 1745 mengeluarkan perintah untuk melarangnya. Dikatakan bahwa *Bataviasche Nouvelles* menimbulkan akibat-akibat yang merugikan.

Larangan terbit pada masa itu hanya karena pemerintahan VOC yang otoriter. Akan tetapi, sikap otoriter itu tidak dengan sendirinya berakhir dengan lenyapnya VOC tahun 1799. Tidak mengherankan kemudian jika *Drukpers Reglement* tahun 1956 juga bersifat otoriter. Belum ada data terperinci mengenai surat kabar yang terkena *Reglement*, hanya disebutkan 1856-1874 tercatat 50 kasus delik pers yang diadukan, tapi hanya 27 yang membawa akibat penuntutan hukum. Selanjutnya, Surat kabar *Bromartani* yang semula bernama *Djurumartani* merupakan surat kabar berbahasa pribumi yang pertama terkena delik pers, terjadi tahun 1896, sebagai akibat tulisan yang menuduh seorang Panewu Polisi melakukan tindakan-tindakan pidana. Sanksi hukuman yang diterima adalah denda. Penindakan yang berupa larangan terbit suatu surat kabat tampaknya tidak terjadi sebelum lahirnya *Presbreidel Ordonnantie* tahun 1931.

Tindakan *anti pers* yang dilancarkan oleh pemerintahan yang sedang berkuasa ternyata tidak hanya berlaku pada media pers saja, melainkan juga menimpa para insan pers yang disinyalir melakukan kegiatan jurnalistik, dalam hal pemberitaan pers, telah berakibat sesuatu hal yang merugikan. Misalnya, para wartawan yang terkena *Haatzaai Artikelen* adalah mereka yang tulisan-tulisannya menyerang praktek kolonial Belanda, seperti Raden Mas Soewardi Soeryaningrat tahun 1920, dalam kedudukannya sebagai redaktur penanggung jawab mingguan *Persatoean Hindia*, karena memuat artikel "Volk dan Pemerintah", dijatuhi hukuman tiga bulan penjara. Demikian juga dengan Mas Marco Katodikromo, karena dituduh melanggar ketentuan tersebut dua kali, ia dijatuhi hukuman enam bulan penjara. Berikut adalah daftar para wartawan yang terkena hukuman *Haatzaai Artikelen* (pasal 154,155,156,157) pada tahun 1919-1920 antara lain; Sarimin Partoatmodjo (Semarang,1919), Kiai Taman alias Ismail (Pamekasan,1919), Mas Soekandar (Kediri,1919), Soerionitimihardjo (Kediri, 1919), Adam Selar Sari Alam (Padang, 1919), Parada Harahap (Padang,1919), Moh Sanoesi (Tasikmalaya, 1920), Mas Soewito (Pekalongan, 1920),

Danoedjoe (Semarang, 1920), Kamidin (Demak, 1920), Soekirman (Surabaya, 1920), Raden Darsono (Surabaya, 1920), Koesman (Blitar, 1920), dan Haji Misbach (Klaten, 1920).

Sementara itu, salah satu surat kabar yang terkena *Presbreidel Ordonnantie* adalah *Soeara Oemoem* di Surabaya. Larangan terbit bagi surat kabar ini dilakukan berdasarkan Keputusan Gubernur de Jorge tertanggal 23 Juni 1933, No.6. Sedangkan pada zaman Jepang, pers hanya digunakan untuk kepentingan propaganda Dai Nippon. Surat kabar juga hanya diperbolehkan terbit dibawah pengawasan ketat penguasaan Militer. Surat kabar pertama yang dibolehkan terbit adalah *Asia Raya* (29 April 1942) untuk propaganda Jepang. Untuk penduduk Jepang diterbitkan *Unibara*, yang berakhir 1942 dan diganti *Jawa Shinbun*. Ada juga dwimingguan *Djawa baroe* dan *Kana Jawa Shinbun*.

Setelah Indonesia Merdeka, pembredelan pers banyak terjadi setelah berlakunya SOB, 14 Maret 1957. Pada masa demokrasi terpimpin, terutama; setelah ada keharusan izin terbit dengan kewajiban penerbit untuk menerima 19 pasal kesanggupan; setelah Gestapu tahun 1965; juga pada 15 Januari 1974 setelah peristiwa Malari dan terakhir dalam bulan Januari tahun 1978. Dengan banyaknya pembredelan pers itu, seakan-akan pencabutan *Persbreidel Ordonnantie* tahun 1954 tidak berarti.

Beberapa peristiwa penting tersebut di atas menunjukkan banyak tindakan *anti pers* yang dilakukan penguasa negara. Beberapa contoh pembredelan pers pada masa sebelum tahun 1960-an antara lain; *Suara Maluku* di Ambon dilarang terbit 15 Januari 1958; *Suara Andalas*, Medan dibredel 30 Januari 1958; *Keng Po* (Jakarta, 21 Februari 1958); *Tegas* (Kutaraja, 25 Februari 1958); *Bara* (Makassar, 13 Maret 1958), *Pedoman* (Jakarta, 22 Maret 1958) *kantor berita PIA*, *Indonesia Raya*, *Bintang Minggoe* (semua di Jakarta, 29 Mei 1958). Penahanan wartawan pun banyak terjadi pada tahun itu; Enggak Bahau'ddin (Indonesia Raya, Jakarta). Sjar'ie Musjaffa dan Sjahdan Salim Rahman (Indonesia Berjuang

dan Terompet Islam, Banjarmasin) serta Yusuf Sou'yb (Lembaga, Medan)

Menurut laporan Tribuana Said, 1988 (dalam Abar, 1995. 1966-1974) ada 28 surat kabar yang dilarang terbit oleh Presiden Soekarno karena terlibat atau mendukung kegiatan politik BPS, pada bulan Februari 1965 yakni: *Semesta, Berita Indonesia, Merdeka, Berita Indonesia Sport dan Film, Indonesia Observer, Warta Berita, Revolusioner, Garuda, Karyawan, Gelora Indonesia, Suluh Minggu, dan Mingguan Film (Jakarta), Indonesia Baru, Cerdas baru, Mimbar Umum, Waspada, Duta Minggu, Suluh Massa, Mimbar Teruna, Mingguan Film, Siaran Minggu, Genta Revolusi, Resopin, Pembangunan, Waspada Minggu, dan Syarahan Minggu (Medan), Aman Makmur (Padang), Pos Minggu (Semarang)*. Pelarangan ke 28 surat kabar ini menyebabkan kevakuman pers yang berperan sebagai oposisi propaganda pers komunis yang dominan.

Sementara itu, setelah peristiwa G30S/PKI, seluruh pers komunis dilarang terbit secara permanen oleh penguasa militer yang berhasil mengambilalih kekuasaan negara dari kepemimpinan Soekarno. Tanggal 1 Oktober 1965 (Abar, 1995:54), surat kabar yang dibredel karena dituduh terlibat aktif mendukung peristiwa berdarah tersebut adalah *Harian Rakyat, Kebudayaan Baru, Bintang Timur, Warta Bakti, Ekonomi nasional, Gelora Indonesia, Ibukota, Huo Chi Pao, Chung Cheng Pai, Suluh Indonesia, Bintang Minggu, dan Berita Minggu (Jakarta), Warta Bandung (Bandung), Gema Massa (Semarang), Waspada (Yogyakarta), Jalan Rakyat, Jawa Timur, Trompet Masyarakat, Indonesia, dan Generasi (Surabaya), Suara Khatulistiwa, Kalimantan Membangun, dan Duta Nusa (Pontianak), Pikiran Rakyat, Trikora (Palembang), Suara Persatuan (Padang), Sinar Massa, Berita Revolusi (Pekan Baru), Harian Harapan, Gotong Royong, Bendera Revolusi, Pembangunan, Patriot, Angin Timur, Tavip, Bintang Rakyat (Medan)*

Aturan (breidel) yang menindas pers itu masih terus dilestarikan pada era Soeharto, represi dijalankan bahkan sejak pada awal Orde Baru, yang sebelumnya telah menjanjikan masa keterbukaan pers. Sejumlah surat kabar yang menjadi korban antara lain Majalah *Sendi* terjerat delik pers pada 1972, karena memuat tulisan yang dianggap menghina Kepala Negara dan keluarga. Surat izin terbit *Sendi* dicabut, pemimpin redaksi-nya dituntut di pengadilan. Setahun kemudian, 1973, *Sinar Harapan*, dilarang terbit seminggu karena dianggap membocorkan rahasia negara akibat menyiarkan Rencana Anggaran Belanja yang belum dibicarakan di parlemen.

Pada 1974, setelah meledak Peristiwa Malari, sebanyak 12 penerbitan pers dibredel<sup>2</sup>, melalui pencabutan Surat Ijin Terbit (SIT). Pers dituduh telah "menjurus ke arah usaha-usaha melemahkan sendi-sendi kehidupan nasional, dengan mengobarkan isu-isu seperti modal asing, korupsi, dwi fungsi, kebobrokan aparat pemerintah, pertarungan tingkat tinggi; merusak kepercayaan masyarakat pada kepemimpinan nasional; menghasut rakyat untuk bergerak mengganggu ketertiban dan keamanan negara; menciptakan peluang untuk mematangkan situasi yang menjurus pada perbuatan makar." Pencabutan SIT ini dipertegas dengan pencabutan Surat Ijin Cetak (SIC) yang dikeluarkan oleh Laksus Kopkamtib Jaya. Pemberangusan terhadap pers kembali terjadi pada 1978, berkaitan dengan maraknya aksi mahasiswa menentang pencalonan Soeharto sebagai presiden. Sebanyak tujuh surat kabar di Jakarta (*Kompas*, *Sinar Harapan*, *Merdeka*, *Pelita*, *The Indonesian Times*, *Sinar Pagi* dan *Pos Sore*) dibekukan

Penerbitan pers yang ditutup adalah: Indonesia Raya, Pedoman, Abadi, Harian KAMI, Nusantara, Jakarta Times, Mingguan Wenang, Pemuda Indonesia, Majalah Ekspress (Jakarta), Suluh Berita (Surabaya), Mingguan Mahasiswa Indonesia (Bandung), dan Indonesia Pos (Ujung Pandang). Lihat Kronologi perkembangan dan pembredelan Pers di sekitar "Malari", Januari 1974 dalam Surjomihardjo (red). Op cit. Hal.289-297

penerbitannya untuk sementara waktu hanya melalui telepon<sup>3</sup> dan diijinkan terbit kembali setelah masing-masing pemilik Koran tersebut meminta maaf kepada pemimpin nasional (Soeharto).

Kisah pembreidelan di era Soeharto masih terus berlanjut. Hal ini dikarenakan masa kepemimpinan terpanjang dalam sejarah politik Indonesia, yaitu 32 tahun. Tahun 1982 majalah *Tempo* ditutup untuk sementara waktu, ketika menulis peristiwa kerusuhan kampanye pemilu di Lapangan Banteng. *Koran Jurnal Ekuin*, dilarang terbit pada Maret 1983 oleh Kopkamtib akibat menyiarkan berita penurunan patokan harga ekspor minyak Indonesia yang merupakan informasi *off the record*. Korban berikutnya adalah majalah *Expo* (Januari 1984) setelah memuat serial tulisan mengenai Seratus Milyader Indonesia. Tulisan tersebut dinilai telah "melakukan penyimpangan terhadap ketentuan perundangan yang mengatur manajemen penerbitan pers". Dua bulan kemudian giliran majalah *Topik* akibat menulis editorial "Mencari Golongan Miskin" (Topik, 14 Februari 1984) dan menurunkan wawancara imajiner dengan Presiden Soeharto berjudul "Eben menemui Pak Harto". Tulisan pertama dinilai "cenderung beraliran ekstrim kiri dan ingin mengobarkan pertentangan kelas", sedangkan tulisan kedua dianggap "bernada sinis, insinuatif dan tidak mencerminkan pers bebas dan bertanggungjawab."

Bulan Mei 1984, majalah *Fokus* dilarang terbit dan dicabut SIT-nya setelah menurunkan tulisan yang dianggap dapat mempertajam prasangka sosial. Berikutnya, pada 9 Oktober 1986, koran *Sinar Harapan* dilarang terbit (Junaedhie, 1991:145-146). Deretan pembreidelan itu terus berlanjut dengan koran *Prioritas*,

<sup>3</sup> Hanya lewat telepon, Kepala Dinas Penerangan Laksusda Jaya memberitahukan pada tanggal 20 Januari malam untuk harian Kompas jam 20.25, bahwa surat kabar yang bersangkutan dilarang terbit pada hari berikutnya, 21 Januari 1978. Keputusan tertulis, katanya, akan dikeluarkan Departemen Penerangan. Namun, sampai Koran-koran itu diijinkan terbit kembali—dua minggu kemudian—keputusan tertulis mengenai pelarangan terbit dan alasannya, tidak pernah dikeluarkan. Ibid, hal.203.

tabloid *Monitor*, majalah *Senang*. Menjelang masa-masa kejatuhan rezim Soehato, 3 surat kabar yang masih terkena senjata maut pemerintah (pembredelan pers) pada tanggal 21 Juni 1994 yakni, Tempo, Editor dan Detik. Pers Indonesia pun semakin kehilangan nyali pasca pembredelan ketiga surat kabar tersebut. Khususnya periode setelah terjadi huru-hara dalam peristiwa penyerbuan kantor PDI, 27 Juli 1996 sampai dengan Pemilu 1997. Pers arus utama hanya berharap dapat bertahan dalam situasi ekonomi politik yang tidak menentu dan tidak terancam 'hantu' pencabutan lisensi SIUPP dari penguasa negara yang dinilai makin arogan. Pers mainstream seolah "mati suri" selama tiga tahun (1994-1997), dan mulai menggeliat bangkit pada awal 1998. Badai krisis moneter yang ikut melanda Indonesia pada akhir 1997 turut mempengaruhi kinerja pers.

Serangkaian kisah klasik, dalam tindak pembredelan, yang dilakukan penguasa negara dalam rangka mempertahankan *status quo* memperlihatkan bahwa hakikatnya praktik kebebasan pers yang berlangsung sampai masa terakhir tindak pembredelan adalah kebebasan pers yang semu. Artinya, pemerintah yang berkuasa tidak sungguh-sungguh memberikan kebebasan pers kepada institusi pers, yang mana ini berarti masyarakat belum dapat menggunakan hak mengetahui dan berpendapat di ruang publik. Pembredelan pers, sebagai bentuk arogansi penguasa negara, menyebabkan ruang keterbukaan pers dalam menginformasikan berita kepada publik menjadi terampas dengan paksa.

Sebagaimana paparan di atas, maka ditemukan bahwa penyebab utama pembredelan pers adalah keamanan kekuasaan, yang sebelumnya telah berlangsung sejak zaman kolonial sampai dengan pemerintahan republik. Alasan utama pemerintah melakukan pembredelan adalah terganggunya "stabilitas nasional". Seperti halnya "mengganggu ketertiban umum" yang diberlakukan semasa pemerintahan kolonial atau "anti komunisme" pada masa kepemimpinan Soekarno, stabilitas nasional merupakan suatu strategi pemerintahan (Orde Baru) dalam rangka mempertahankan

dan melanggengkan kekuasaan negara dan membela modal dengan mengorbankan rakyat.

Keamanan kekuasaan, sekali lagi, yang dihubungkan dengan pers itu bukanlah keamanan dengan pengertian terganggunya suatu kondisi sosial ekonomi oleh kerusuhan-kerusuhan yang sifatnya fiskal, melainkan keamanan di sini sudah menjadi suatu *diskursus politik*, dalam proses terjadinya suatu ideologisasi keamanan, bahkan lebih jauh menjadi suatu *religification of security*, keamanan menjadi doktrin, semacam agama (Dhakidae, 2003:373). Dalam hal ini, ideologi keamanan merumuskan tindakan, dalam bentuk larangan-larangan, mengatur kebijakan negara, dan pada gilirannya kebijakan negara tersebut mengatur perilaku aparat negara dan warga yang dikontrol oleh kebijakan tersebut. Seluruh suasana sosial dan politik ditafsirkan menurut pengertian keamanan.

Dalil keamanan yang seringkali' menjadi senjata maut penguasa negara dalam melakukan pembreidelan pers, dinilai sebagai bentuk ketakutan negara terhadap kekuatan pers yang mampu memberikan dampak negara yang hampir tak terduga dalam suatu perubahan politik yang besar. Dalam konteks hubungan masyarakat dan negara, pers itu berada di posisi "antara". Pers tidak sepenuhnya milik masyarakat, tetapi juga tidak sepenuhnya milik negara karena itu perannya terutama adalah sebagai mediasi. Bila pers ditempatkan sebagai mediasi dalam konteks dinamika hubungan negara dan masyarakat, maka terdapat dua proposisi utama yang menempati dua kutub yang saling bertentangan dalam melihat isi dan orientasi pers. Proposisi pertama, mengatakan, *apabila negara menempati posisi dominasi, berarti masyarakat menempati posisi sub-ordinasi, maka pers cenderung lebih berorientasi ke negara*. Proposisi kedua, mengatakan, *apabila masyarakat menempati posisi "dominasi" dan negara menempati posisi "sub-ordinasi", maka pers cenderung berorientasi ke masyarakat*. Dalam pandangan ini, dominasi negara menunjukkan adanya otoriterisasi dan tindakan yang cenderung represif dalam penyelenggaraan negara sehingga pers menjadi tidak berdaya dalam menjalankan

fungsi kontrol atas negara, karenanya "pembangkangan pers terhadap negara" hanya akan menyebabkan pers dibredel. Sebaliknya, dominasi masyarakat dalam hubungan negara-masyarakat menunjukkan adanya demokratisasi dan liberalisasi.

Sebagai contoh dominasi negara yang menonjol pada rejim Orde Baru, menunjukkan konsentrasi kekuasaan yang berada sepenuhnya di tangan presiden. Peran dan intervensi negara yang menonjol dalam kebijakan ekonomi kapitalis, cenderung mengalami pemusatan kekuasaan. Bahkan dalam bisnis media massa, pemusatan modal dan usaha bertumpu pada Soeharto dan para kroninya. Pers Pancasila yang dilakukan pada rejim ini membatasi kebebasan media sesuai dengan prioritas ekonomi, kebutuhan masyarakat dan pembangunan. Dalam hal ini, media diwajibkan menerima dan melaksanakan tugas-tugas positif pembangunan sesuai dengan kebijakan nasional yang ditetapkan. Isi media juga perlu memprioritaskan kebudayaan dan bahasa nasional. Bahkan dengan dalih kepentingan pembangunan, negara dirasa berhak untuk ikut campur atau mengeluarkan pembatasan-pembatasan dan pengoperasian media, melakukan penyensoran dan memberikan subsidi, serta pengendalian secara langsung. Bahkan penguasa negara seolah-olah memiliki otoritas absolut dalam mengatur dinamika kerja pers, dengan sejumlah kebijakan pers, seperti mekanisme surat izin, SIUPP, Surat Izin Usaha Penerbitan Pers. Kebergantungan usaha penerbitan pers terhadap lisensi yang diterbitkan oleh aparat negara ini, seringkali "memaksa" institusi pers untuk berdamai dengan negara dalam pemberitaan medianya.

Dengan demikian, keseluruhan pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia hampir selalu berupaya mengamankan kekuasaan dengan menghambat kebebasan pers di ruang publik melalui berbagai macam cara, mulai dari yang preventif hingga yang represif. Bahkan bukan tidak mungkin di tengah-tengah era reformasi saat ini yang disinyalir telah terbukanya keran kebebasan pers, pers belum benar-benar terbebas dari praktik-praktik pembredel. Pemberlakuan SIUPP atau izin terbit memang sudah

Di Indonesia, pers merdeka akan selalu terancam bila masih diatur peraturan pemerintah dan undang-undang. Pasal 28 UUD 1945 asli dan Pasal 28 F Amandemen II adalah *pasal-pasal karet* karena tidak berdaya menghadapi peraturan dan perundang-undangan yang mengekang kemerdekaan pers. Sebagai langkah awal, UU Pers No 40/1999 dinilai berpotensi memerdekakan pers. Kehadiran undang-undang ini dipandang sebagai bukti sejarah yang monumental dalam menegakkan kedaulatan rakyat, keadilan, kebenaran, demokratisasi dan supremasi hukum sekaligus penghargaan terhadap hak asasi manusia. Setidaknya ada beberapa hal yang penting dalam UU Pers ini, yakni: (1) tidak adanya pasal yang mencantumkan masalah ijin penerbitan pers (pasal 9 ayat 1). Artinya, intervensi dan kontrol pemerintah atas pers telah dihapuskan dengan tidak perlunya ijin usaha penerbitan dari aparat negara terkait, (2) telah adanya bab tersendiri tentang wartawan (pasal 8), dalam hal ini, kegiatan profesionalitas wartawan semakin diakui, sehingga menguatkan fungsi kontrol pers tanpa ada lagi ancaman pidana penjara bagi para jurnalis, (3) pada pasal 15 dalam undang-undang ini, menjadi dasar hukum bagi pembentukan dewan pers yang independen dengan tugas-tugas, di antaranya melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain, mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah, serta melakukan pengkajiaan untuk pengembangan kehidupan pers. Lebih dari itu, peraturan pemerintah dalam penyelenggaraan pers, persyaratan izin pemerintah untuk menerbitkan pers, sensor, dan pembreidelan, semua ditiadakan. Demikianlah UU no. 40 tahun 1999, sekaligus telah mencerminkan konsep kualitas profesional pemberitaan oleh media massa orde reformasi, yang semakin baik. Profesionalitas sangat dimaknai dalam ruang (*sphere*) ini khususnya pada organisasi kewartawanan. Organisasi profesi wartawan pun tidak lagi dibatasi. Suasana semacam ini tentunya akan sangat berdampak pada kualitas pemberitaan yang dihasilkan.

Akan tetapi, bukan berarti UU no.40 tahun 1999 ini, tidak memiliki kelemahan. Banyak kalangan memandang masih terdapat

berlalu, tetapi pengawasan pemerintah terhadap pers masih sangat kuat.

#### **UU 40/1999 TENTANG PERS: SEBUAH HARAPAN DEMOKRASI**

Presiden Soeharto turun pada 21 Mei 1998, akibat krisis ekonomi dan karena arus informasi yang mengungkap kebobrokan pemerintahannya mengalir tanpa bisa dibendung. Selain itu, pers juga tidak lagi mau dibungkam. Perubahan pun terbuka dengan mundurnya Soeharto. Bagi para jurnalis itu berarti peluang terwujudnya jaminan kebebasan pers. Menteri Penerangan yang baru, Junus Josphah, segera merevisi ketentuan perizinan (SIUPP) dan mencabut ketentuan wadah tunggal organisasi wartawan. Pemerintah tidak lagi bisa sewenang-wenang mencabut SIUPP—yang menjadi sangat mudah diperoleh. Lebih dari 1.600 SIUPP baru dikeluarkan periode Mei 1998-Agustus 1999, sebelum ketentuan SIUPP akhirnya dicabut, dengan disahkannya UU No.40 tahun 1999 tentang Pers pada September 1999. Perubahan lain yang drastis adalah diakuinya hak wartawan untuk mendirikan organisasi baru di luar PWI. AJI setelah empat tahun diperlakukan sebagai organisasi ilegal, mulai diakui keberadaannya, diikuti dengan lahirnya berbagai organisasi wartawan baru seperti Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI), PWI Reformasi, Pewarta Foto Indonesia (PFI) dan lain-lain.

Kebebasan pers bukanlah sesuatu yang dengan mudah dinikmati oleh insan pers. Kebebasan pers sebagai suatu nilai budaya dalam masyarakat tidak terbentuk begitu saja, melainkan melalui proses panjang dalam institusionalisasi politik, ekonomi, dan sosial budaya. Indikator untuk melihat kebebasan pers dalam negara yang demokratis didasarkan atas faktor kekuasaan (sosial, ekonomi, politik dan budaya) dalam menyikapi hak untuk tahu dan berekspresi warga negara dalam konteks politik, sosial, ekonomi dan budaya tertentu. Selain itu, cara-cara warga masyarakat menggunakan kedua hak asasi tersebut.

kekurangan- kekurangan pada pasal-pasal yang masih mengatur hal-hal yang tidak seharusnya diatur oleh sebuah Undang-Undang Pers. Sejumlah undang-undang lainnya dirasakan masih juga dapat membatasi kemerdekaan pers sekalipun UU Pers ini telah diberlakukan. Misalnya, pemberitaan media yang kritis sebagai fungsi kontrol media kerap kali masih dikenai tuduhan dalam pasal pencemaran nama baik berdasarkan KUHP.

## PENUTUP

Akhirnya, pembreidelan pers menimbulkan implikasi mudarnya kebebasan pers, bahkan bukan tidak mungkin akan hilang. Salah satu ciri penting dalam sistem demokratis adalah pers yang bebas dan independen. Pers sering disebut sebagai "pilar keempat" dari sistem yang demokratis. Tanpa pers yang bebas dan independen, suatu negara sulit mengaku sebagai negara demokratis. Ketika kebebasan pers tidak berjalan sebagaimana mestinya dalam suatu negara, niscaya demokrasi dalam negara tersebut tidaklah akan pernah ada. Karena di dalam negara yang cenderung dominan, pers hanya akan cenderung menjadi corong ataupun alat propaganda pemerintah. Bilamana keduanya tidak memiliki kedudukan yang seimbang, maka demokrasi hanyalah sebuah utopia belaka.

Implikasi lain atas pembreidelan pers juga mengakibatkan profesionalitas jurnalis atau profesi wartawan menjadi terkebiri. Artinya, tidak ada kesempatan bagi seorang jurnalis untuk melakukan aktivitas jurnalisme secara independen, karena pengawasan (*monitoring*) penguasa negara yang berujung pada pembreidelan institusi pers maupun penahanan dari para insan pers. Bahkan aksi *nekad* beberapa jurnalis tidak juga kuasa menghentikan tindakan *antipers* dari negara. Media pers pun hanya berakhir sebagai sarana atau alat negara bagi pengembangan ideologi (*ideological state apparatus*). Media, sebagaimana terjadi di rejim Orde Baru, dianggap sebagai alat pemerintah untuk

menyebarkan pesan-pesan yang sarat dengan kepentingan pemerintah semata-mata. Media bukan lagi menjalankan fungsi anjing penjaga (*watch dog*), melainkan sebagai entitas politik yang mengarahkan dan membimbing masyarakat sesuai dengan yang diinginkan pemerintah.

Dengan demikian, perubahan politik di tingkat makro telah melahirkan relasi yang mengkhawatirkan antara media massa—negara. Dalam hal ini, posisi negara yang dominan dapat mengancam keberlangsungan kebebasan pers, dan pada posisi sebaliknya, *euphoria* kebebasan pers seringkali tidak dapat dibendung. Dalam relasi yang masih selalu bergeser akibat kondisi politik yang masih juga belum stabil, bahkan dengan adanya UU Pers terbaru ini, dapat dikatakan bahwa relasi media massa dengan negara, masih belum secara utuh mampu mewujudkan media sebagai infrastruktur komunikasi politik pendorong demokrasi.

Indikasi ini tampak pada adanya tekanan-tekanan tertentu pada media baik oleh kelompok pemilik modal yang memiliki kepentingan tertentu, sementara pemerintah juga masih ingin agar media massa mendukung legitimasinya. Pada batas-batas tertentu tampaknya media Indonesia masih sulit menolak dan melepaskan diri dari campur tangan yang seharusnya tidak terjadi. Demikian pula ancaman praktik pembredelan terselubung terhadap media pers sebagai bentuk breidel gaya baru tidak juga mereda.

Secara keseluruhan, yang terpenting adalah perlu dikembangkan sikap kedewasaan dan saling menghormati di antara institusi-institusi demokrasi yang ada untuk saling berfungsi bersama-sama menghela demokrasi. Indikasi sikap pemaksaan dari satu institusi yang merasa dirinya lebih kuat pada institusi yang lain demi keamanan kekuasaan merupakan cara-cara yang tidak bijak dan merugikan jalannya proses demokratisasi. Khususnya untuk media massa, tindakan antipers yang berujung pembredelan hanya akan berakibat pada semakin tertinggalnya kualitas media massa Indonesia.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abar, Akhmad Zaini. 1995. *1966-1974 .Kisah Pers Indonesia*. Yogyakarta: LKIS.
- Dhakidae, Daniel. 2003. *Cendekiawan dan kekuasaan dalam Negara Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hanazaki, Yasuo. 1998. *Pers terjebak*, Jakarta: Institut Studi Arus Informasi.
- Kurniawan Junaedhie. 1991. *Ensiklopedi Pers Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Kovach, Bill dan Tom Rosenstiel, 2001. *Sembilan Elemen Jurnalisme*, Jakarta: Pantau.
- McCargo, Duncan. 1999. *Killing the Messenger: The 1994 Press Bannings and the Demise of Indonesia's New Order*. Press/Politics, 4(1)
- Surjomihardjo, Abdurrahman (red). 2001. *Beberapa segi perkembangan Sejarah Pers di Indonesia*. Jakarta: Kompas
- Suroso. 2001. *Menuju Pers Demokrasi: Kritik atas Profesionalisme Wartawan*. Yogyakarta: LSIP.
- Utami, Ayu (et.al). 1994 . *BREDEL 1994: Kumpulan Tulisan tentang Pembredelan Tempo, Detik , Editor*. Jakarta:Aliansi Jurnalis Independen.