

Media dan Negara Darurat

Oleh Lukas Luwarso (direktur eksekutif dewan Pers)

“Dalam keadaan darurat ini, berita yang benarpun bisa menimbulkan emosi, dan memperbesar konflik. Saya diberi kewenangan untuk melarang mediasaya sangat sensitif terhadap pemberitaan.”

(Abdul Muhyi Effendie, Gubernur/Penguasa Darurat Sipil Maluku Utara)¹

Pada tahun 1959, ketika Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit, langkah itu didukung TNI. Saat itu media massa dikontrol pemerintah, dan DPR sedang masa reses. Bandingkan dengan tahun 2001, ketika Presiden Abdurrahman Wahid mengumumkan dekrit: media massa bebas mempersoalkan wacana soal rencana dekrit itu; anggota MPR berada di Jakarta dalam kondisi waspada (sedang tidak reses); dan TNI/Polri tidak mendukung rencana itu. Hasilnya? Pemberlakuan keadaan darurat tak bisa berjalan.

Dari perbandingan itu terlihat bahwa media turut memainkan peran signifikan dalam proses dan pemberlakuan negara dalam keadaan darurat. Pemberlakuan keadaan darurat adalah tindakan dramatik, yang dilaksanakan jika ada kepentingan memaksa yang tidak bisa ditangani dengan cara biasa. Dalam sistem demokratis, sangat penting untuk mengkomunikasikan kepada publik tentang mengapa, bagaimana, dan apa batasannya keadaan darurat diberlakukan. Artinya, pemberlakuan negara dalam keadaan darurat tidak bisa diputuskan secara sepihak tanpa mengkomunikasikan melalui media massa dan tanpa memastikan respon dan dukungan masyarakat.

Uniknya, setahun sebelum menyatakan keadaan darurat secara nasional, Presiden Abdurrahman Wahid didukung masyarakat ketika memutuskan memberlakukan keadaan darurat sipil di Provinsi Maluku dan Maluku Utara (pada 27 Juni 2000). Ketika pemerintah bermaksud menerapkan keadaan darurat di Maluku, ada pilihan untuk menggunakan aturan yang ada: memakai UU No. 23/Prp/1959 tentang Keadaan bahaya atau UU Penanggulangan Keadaan bahaya (PKB). Aturan yang pertama diketahui sangat represif, tanpa batas waktu, memberikan kewenangan yang luas pada militer, dan masih menjadi hukum positif, karena belum dicabut. Sedangkan UU PKB yang dinilai lebih lunak belum bisa digunakan, karena belum ditandatangani presiden meskipun sudah disetujui DPR.

Boleh dikata, tidak ada suara kecaman atau penolakan terhadap penerapan kondisi darurat yang ditawarkan Presiden Abdurrahman Wahid itu. Padahal usulan untuk memberlakukan keadaan darurat itu pernah diajukan oleh Pemerintahan Presiden Habibie².

Dua minggu setelah pemberlakuan darurat sipil di Maluku, kekerasan terus berlanjut, darah masih tumpah. Sebanyak 189 nyawa masih melayang. Penerapan UU darurat, yang memberikan aparat keamanan wewenang untuk bertindak drastis, ternyata bukan senjata pamungkas yang meyakinkan. Sebuah UU yang memberikan wewenang

¹ Disampaikan Abdul Muhyie Effendie dalam dialog dengan Dewan Pers, di Jakarta, pada 30 maret 2001. Dewan Pers mempertanyakan dikeluarkannya Maklumat Gubernur/Penguasa Darurat Sipil Maluku Utara (yang melarang beroperasi beberapa media di Maluku Utara).

² Lihat Lukas Luwarso, *Negara dalam Keadaan bahaya: Kontroversi Seputar RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya*, Jakarta: Elsam, 2001

hukum represif—seperti UU No 23/Prp/1959—terbukti bukanlah jawaban tuntas. “Aparat keamanan tidak dapat berbuat banyak jika masyarakat sendiri tidak mau berdamai,” ujar Panglima Daerah Militer XVI/Pattimura, Brigjen I Made Yassa,³ mengomentari tidak segera berhentinya aksi kekerasan masyarakat di Maluku.

Meskipun UU No. 23/Prp/1959 berpotensi menindas, masyarakat menerima penerapan aturan tersebut manakala dihadapkan pada kebutuhan riil serta adanya kepercayaan pada pemerintahan yang menerapkannya (Presiden Abdurrahman Wahid). Segala kontroversi menyangkut UU Keadaan Bahaya tidak dipersoalkan. Korban yang sudah demikian banyak dan ketiadaan solusi yang efektif, membuat masyarakat memilih prioritas yang lebih mendesak: konflik di Maluku harus segera diakhiri, tanpa memedulikan undang-undang seperti apa yang dijadikan dasar hukum.

Dengan demikian jelas, penolakan masyarakat pada RUU PKB di era Habibie sesungguhnya adalah wujud ketidakpercayaan terhadap pemerintahan saat itu, bukan semata-mata pada produk UU-nya. Kepercayaan (mandat) itu nampaknya diberikan kepada Presiden Abdurrahman Wahid. Terbukti, setelah penerapan keadaan darurat di Maluku, dalam jajak pendapat di media menyangkut RUU PKB, sikap masyarakat berubah mendukung UU PKB. Jajak pendapat *Tempo*⁴ menyiratkan 67% responden menyetujui diundangkannya segera UU PKB, dengan dasar masyarakat butuh jaminan keamanan (59%), dan aparat keamanan memerlukan dasar hukum untuk bertindak.

Presiden Abdurrahman Wahid benar, ketika menetapkan bahwa konflik di Maluku adalah tragedi yang memerlukan penanganan darurat pada tahun 2000. Namun agaknya ia salah, ketika untuk menyelamatkan kursinya, ia mengumumkan keadaan darurat pada tahun 2001. Keputusan darurat itu menjadi tragedi bagi pemerintahannya. Boleh jadi ia telah salah membaca situasi, juga salah mencermati berita, bahkan selalu menyalahkan media massa menjelang akhir kekuasaannya .

Darurat di Maluku: Media Sumber Masalah?

Media massa sering menjadi sasaran kemarahan dan dipersalahkan atas berbagai krisis dan konflik. Konflik antara presiden Abdurrahman Wahid dan DPR di Indonesia, atau konflik antar etnis di Maluku dan Kalimantan, terkesan menjadi lebih dramatis di pers. Pemberitaan pers sering dianggap memperpanjang krisis, tuduhan itu dilontarkan oleh para elite politik, pemantau media maupun kalangan masyarakat. Biasanya tuduhan itu adalah asumsi yang tidak didukung dengan data yang meyakinkan. Presiden Abdurrahman Wahid termasuk yang paling sering menuduh pers. ketika posisi politiknya dipersoalkan.⁵ Presiden Megawati, nampaknya, ikut gemar menyalahkan media juga belakangan ini.

Kejengkelan terhadap media massa bisa dipahami, karena media massa-lah yang membuat drama sosial-politik, termasuk konflik, menjadi telanjang. Melalui layar kaca televisi, siaran radio atau halaman koran dan majalah, seolah-olah konflik dan berbagai peristiwa masuk ke rumah-rumah: teriakan aksi massa, perdebatan di parlemen, perang komentar para pakar, ancaman pemberlakuan keadaan darurat. Apa saja. Akibatnya,

³ *Maluku Diisolasi Secara Terbatas*, Kompas 10 Juli 2000

⁴ *Publik Butuh Jaminan Keamanan*, Tempo, 16 Juli 2000

⁵ Lukas Luwarso, “Membela Kebebasan Pers” dalam *Humanisme dan Kebebasan Pers*, ed St. Sularto, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, September 2001.

media yang melaporkan peristiwa konflik sering dipersalahkan sebagai penyebab, pemicu, dan pemanas konflik.

Sering dilupakan bahwa media dan wartawan adalah salah satu korban konflik. Jurnalis yang bekerja di wilayah konflik hampir dipastikan tidak bisa secara optimal menerapkan prinsip-prinsip profesinya, seperti *cover both sides*, akurat, tidak memihak, dan sebagainya.. Di Maluku, misalnya, jurnalis yang berlatar belakang Islam sulit meliput dan memperoleh nara sumber dari pihak Kristen, begitu juga sebaliknya. Media di wilayah darurat pastilah tidak mampu berfungsi optimal sebagai sarana komunikasi publik—tempat ide-ide dan pendapat bertemu.

Media, sesuai namanya, hanyalah sarana, ia bisa berdampak baik atau buruk. Sebagaimana dikemukakan Albert Camus, kebebasan pers bisa baik atau bisa buruk, tetapi tanpa pers bebas yang ada cuma celaka. Di Maluku, media sering dilihat sebagai ancaman ketimbang peluang untuk proses perdamaian. Respon penguasa darurat terhadap kinerja pers di Maluku selalu negatif, misalnya pembentukan Tim Sensor Berita, bahkan kemudian dikeluarkannya Maklumat yang melarang sejumlah wartawan media tertentu beroperasi. Penyelenggara kekuasaan darurat cenderung ingin menguasai, bahkan memusuhi media, ketimbang merangkul media untuk memerankan fungsinya dengan baik.

Kondisi media massa di Maluku sering dibandingkan dengan media di Yugoslavia dalam memprovokasi konflik. Media dinilai telah digunakan oleh mereka yang bertikai untuk memanipulasi publik, sehingga memperparah konflik. Fakta itu tentu bisa saja terjadi, pengelola media, secara sadar atau tidak, menerapkan jurnalisme kekerasan, akibat situasi konflik.

Menjelang pecahnya Yugoslavia, media dinilai membantu mengubah hubungan sosial antar warga Yugoslavia yang semula rukun menjadi saling memusuhi. Berita di sejumlah media yang bernuansa "melawan kekejaman" justru, secara tidak langsung, ikut menghasut pembaca/pendengar untuk melakukan pembalasan dengan tak kalah kejam. Media menebarkan bahasa perang dalam liputan pemberitaannya, pihak lawan pastilah setan. Media membantu mencitrakan etnik atau agama lain sebagai musuh. Jika pihak Serbia "berjuang untuk kemerdekaan" dan hanya "menyerang untuk mempertahankan diri", maka kelompok muslim Bosnia disebut sebagai "ekstrimis" atau "Pembunuh". Sehingga di Yugoslavia "Perang di media adalah pra-kondisi dari perang sesungguhnya."⁶

Media dalam wilayah konflik sering dianalisa sebagai pemicu konflik, padahal seringkali media juga menjadi korban konflik. Pemisahan warga berdasarkan etnik Di Yugoslavia berimbas pada media (yang kemudian terkotak-kotak menurut etnik Serbia, Bosnia, Kroasia, Kosovo). Di Maluku, perang yang memisahkan warga Islam dan Kristen diikuti dengan pemisahan media berdasarkan agama (Islam atau Kristen). Wartawan muslim yang semula bekerja bersama--dengan wartawan Kristen--di koran *Suara Maluku*, berbarengan pindah mendirikan *Ambon Ekspres*.

Perubahan dari media umum menjadi media yang menyuarakan salah satu agama disebabkan oleh sulitnya wartawan Kristen meliput ke wilayah muslim, begitupun sebaliknya, wartawan Islam tidak bisa mengakses wilayah Kristen. Selain itu, situasi juga diperparah oleh pengalaman-pengalaman pribadi para wartawan, yang menyaksikan

⁶ Gabriela Mischkowski, *War-Propaganda and Media in Former Yugoslavia*, makalah pelatihan wartawan tentang multikulturalisme, LSPP-AJI, 1999.

keluarganya menjadi korban, rumahnya dibakar. Hal itu menyebabkan wartawan di Maluku terjebak dalam sentimen agama dan bersikap emosional. Namun, situasi itu bukan hanya menimpa para wartawan, karena perpecahan serupa juga terjadi dalam tubuh kepolisian dan TNI, misalnya, yang notabene adalah penjaga keamanan.

(Tapi tentu saja, aparat kepolisian dan TNI tidak akan dituduh sebagai pihak pemicu dan pemanas konflik, sebagaimana tuduhan yang kerap dilontarkan kepada media).

Media pers selain menjadi korban situasi darurat (konflik), seringkali juga menjadi korban kebijakan penanganan situasi darurat. Misalnya, dengan alasan “tidak mematuhi” ketentuan darurat, pers setiap saat bisa diberangus dan dilarang beroperasi, baik untuk sementara atau selamanya. Dan rambu-rambu itu ditentukan secara sepihak oleh penguasa darurat. Pada tahun 1957, ketika Presiden Soekarno memberlakukan SOB (darurat perang), sedikitnya 33 penerbitan dibredel, puluhan wartawan diinterogasi, beberapa di antaranya bahkan ditahan. Presiden Soeharto, pada tahun 1970-an selalu menutup media jika masyarakat dan mahasiswa unjuk rasa mempersoalkan kepemimpinannya. Ingat peristiwa Malari (1974) dan aksi mahasiswa 1978.

Epilog: Menghapus Paranoia

Pemerintahan di Indonesia, baik Orde Lama, Orde Baru, maupun Orde Reformasi ini, terbentuk karena “paranoia” bahwa negara selalu dalam bahaya. Bahaya itu adalah rongrongan politik, berupa gerakan separatisme, komunisme atau fundamentalisme yang bakal mengancam “sendi-sendi” negara. Boleh jadi, ancaman itu memang pernah faktual. Kesalahannya adalah, melihat ancaman itu selalu dalam batas frame kekuasaan politik sesaat. Dengan kata lain, hanya untuk mempertahankan kekuasaan.

Indonesia kini disebut berada di “era reformasi”, sedang menjalani transisi menuju demokrasi. Sejumlah ketentuan yang “paranoid”, seperti UU Subversi, sudah dicabut. Pemerintah dan DPR sempat bermaksud mencabut UU Nomor 23/Prp/1959 dan menggantinya dengan UU Penanggulangan Keadaan Bahaya (PKB) yang lebih “demokratis”. Barangkali memang cukup penting untuk memiliki UU yang mengatur penyelenggaraan negara dalam keadaan darurat. Soalnya adalah bagaimana perangkat hukum itu ditulis dan kepada siapa ia berpihak?

Misalnya usulan RUU PKB, ironisnya, hampir membawa negara dalam keadaan darurat. Perlawanan berbagai kelompok masyarakat yang curiga RUU itu hanyalah kedok untuk melanggengkan kekuasaan telah merenggut nyawa 7 korban. Rakyat Indonesia belum lepas dari trauma cengkeraman rejim otoriter Orde Baru, UU darurat ditolak karena dikhawatirkan bukan sekadar untuk mengatasi ancaman bahaya (disintegrasi) yang merebak saat itu, melainkan untuk menindas hak-hak asasi rakyat.

Rezim Orde Baru mengelola negara seperti dalam keadaan darurat. Ekspresi rakyat dibungkam, kebebasan dipasung, intimidasi menjadi menu sehari-hari. Bisa dipahami jika rakyat menolak usulan RUU PKB, sekalipun isinya lebih demokratis. Kesan bahwa aparat pemerintah sering menyalahgunakan wewenang dan kebal hukum sudah melekat dalam benak masyarakat. Sehingga untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat, aparat pemerintahan dan militer perlu memperlihatkan dulu kedisiplinan dan kepatuhan mereka dalam menjalankan hukum dan aturan yang berlaku.

Aparat pemerintah dan militer musti menunjukkan kemampuannya untuk melaksanakan hukum secara konsisten dan konsekuen. Jika aparat tidak mampu mendisiplinkan diri dan menegakkan hukum, bagaimana mungkin mereka mampu

menjadi penegak hukum yang baik. Jika aparat sudah serius dalam penegakan hukum, usulan untuk mengundang-undangan kondisi darurat, demi keselamatan negara, tentu bakal lebih mudah diterima.

Agar aparat penyelenggara kekuasaan bisa disiplin dan bekerja sesuai koridor hukum, maka diperlukan pers yang bebas untuk mengontrol mereka. Pers perlu menjadi *watchdog* yang akan menggonggong setiap kali penyelenggara kekuasaan mulai menyimpang. Oleh karena pers yang bebas musti lebih dilihat sebagai berkah ketimbang pembuat masalah. Tentu, berkah kebebasan pers itu di sana-sini juga menimbulkan masalah, karena pers amat beragam. Ingat, bahkan *mereka yang berseragam* pun terbukti sering membuat masalah. Jadi, sebaiknya biarkan yang beraneka ragam itu mengontrol yang seragam, bukan sebaliknya..

Makalah untuk Focus Group Discussion on Security Sector Reform, 4 Februari 2003.