

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Konsep Politik Kebijakan

1. Definisi Politik

Politik merupakan usaha untuk menggapai kehidupan yang lebih baik. Orang Yunani Kuno terutama Plato dan Aristoteles menamakannya sebagai *en dam onia* atau *the good life*. Namun demikian, pengertian politik sebagai usaha untuk mencapai suatu masyarakat yang lebih baik daripada yang dihadapinya, atau yang disebut Peter Merkl: "Politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan (*Politics, at its best is a noble quest for a good order and justice*)" –betapa samar-samar pun –tetap hadir sebagai latar belakang serta tujuan kegiatan politik. Dalam pada itu tentu perlu disadari bahwa persepsi mengenai baik dan adil dipengaruhi oleh nilai-nilai dan ideologi masing-masing dan zaman yang bersangkutan (Miriam Budiarjo, 2008: 15)

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (*politics*) menurut Miriam Budiarjo (2008: 15) adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga, untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis. Usaha menggapai *the good life* ini menyangkut bermacam-macam kegiatan yang antara lain menyangkut proses penentuan tujuan dari sistem politik itu dan

hal ini menyangkut pilihan antara beberapa alternatif serta urutan prioritas dari tujuan-tujuan yang telah ditentukan itu.

Akan tetapi, kegiatan-kegiatan ini dapat menimbulkan konflik karena nilai-nilai (baik yang materiil maupun yang mental) yang dikejar biasanya langka sifatnya. Di pihak lain, di negara demokrasi, kegiatan ini juga memerlukan kerja sama karena kehidupan manusia bersifat kolektif. Dalam rangka ini politik pada dasarnya dapat dilihat sebagai usaha penyelesaian konflik (*conflict resolution*) atau konsensus (*consensus*) (Miriam Budiarjo, 2008: 15).

Menurut Ramlan Surbakti terdapat lima pandangan mengenai arti politik (1992: 1-8). Pertama, pandangan klasik, Aristoteles melihat politik sebagai suatu asosiasi warga negara yang berfungsi membicarakan dan menyelenggarakan hal ihwal yang menyangkut kebaikan bersama seluruh anggota masyarakat. Pada pandangan klasik, dasar moral tertinggi terdapat pada urusan-urusan yang menyangkut kebaikan bersama daripada urusan-urusan yang menyangkut kepentingan swasta.

Kedua, Pandangan Institusional atau kelembagaan melihat politik sebagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Dalam hal ini, Max Weber merumuskan politik sebagai persaingan untuk membagi kekuasaan atau persaingan untuk mempengaruhi pembagian kekuasaan atau persaingan untuk mempengaruhi pembagian kekuasaan antarnegara maupun antarkelompok di dalam suatu negara.

Ketiga, Pandangan kekuasaan melihat politik sebagai kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. Pandangan ini biasanya dipersepsikan sebagai sesuatu yang kotor. Hal tersebut karena di dalam mencari dan mempertahankan kekuasaan digunakan juga tindakan yang ilegal dan amoral.

Keempat, pandangan fungsionalisme memandang politik sebagai kegiatan merumuskan dan melaksanakan kebijakan umum. David Easton merumuskannya sebagai *the authoritative allocation of values for a society*, atau alokasi nilai-nilai otoritatif, berdasarkan kewenangan, dan karena itu mengikat untuk suatu masyarakat. Easton kemudian menggolongkan perilaku politik berupa kegiatan yang mempengaruhi (mendukung, mengubah, menentang) proses pembagian dan penjabatan nilai-nilai dalam masyarakat. Sedangkan Harold Laswell memandang proses politik sebagai masalah *who gets what, when, how*, atau masalah siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana. Mendapat apa artinya mendapat nilai-nilai. Kapan berarti ukuran pengaruh yang digunakan untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan nilai-nilai terbanyak. Bagaimana berarti dengan cara apa seseorang mendapatkan nilai-nilai. Nilai yang dimaksud adalah hal-hal yang diinginkan, hal-hal yang dikejar oleh manusia dengan derajat kedalaman upaya yang berbeda untuk mencapainya. Secara singkat, nilai-nilai tersebut ada yang bersifat ideal spiritual maupun material jasmaniah.

Kelima, pandangan konflik memandang politik sebagai upaya untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan nilai-nilai. Perebutan dalam upaya mendapatkan dan/mempertahankan nilai-nilai disebut konflik. Maka dari itu politik pada dasarnya adalah konflik. Pandangan ini mendasarkan bahwa konflik adalah gejala yang serba- hadir dan gejala yang melekat dalam setiap proses politik.

Ramlan Surbakti menambahkan satu pandangan lagi yaitu pandangan analisis wacana politik (Cholisin, 2007: 6) . Menurut pandangan ini, bahwa politik adalah kegiatan mendiskusikan atau mendefinisikan situasi dari suatu fenomena politik. Politik merupakan kompetisi definisi situasi. Definisi yang mampu menjadi opini publik dan menjadi isu politik yang akhirnya menjadi pembahasan pembuat keputusan (*decision maker*) dan menjadi keputusan politik merupakan pemenang. Dari berbagai pengertian tentang politik di atas, penulis mengambil kesimpulan bahwa politik merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa terhadap warga negara yang ditujukan untuk mempengaruhi (mendukung, mengubah, menentang) suatu kebijakan negara/publik.

2. Definisi Kebijakan Negara/Publik

Kebijakan (*Policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Berikut ini ada beberapa definisi mengenai kebijakan publik (Miriam Budiarmo, 2008: 21): Hoogerwerf menyebutkan bahwa objek dari ilmu politik adalah kebijakan pemerintah proses terbentuknya serta akibat-akibatnya. Yang dimaksud dengan kebijakan umum (public policy) di sini menurut Hogewerft ialah, membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (*doelbewuste vormgeving aan de samenleving door middel van machtsuitoefening*).

Sedangkan Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Konsep kebijakan ini kita anggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan di antara berbagai alternatif yang ada (Suharno, 2010: 13).

Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan, kebijakan sebagai “*a projected of goals, values, and practices* (suatu program pencapaian tujuan, nilai, dan praktik yang terarah). Sedangkan Carl J. Frederick (dalam Islamy, 2000) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Fauzan, 2002: 24-25).

Thomas R. Dye (dalam Islamy, 2000) mendefinisikan kebijakan negara sebagai *whatever government choose to or not to do* (apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Fauzan, 2000: 25). Dye menyatakan bahwa ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya. Kebijakan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah sehingga bukan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah. Suatu hal yang tidak dilakukan oleh pemerintah juga merupakan kebijakan negara. Hal tersebut karena sesuatu yang dilakukan ataupun tidak oleh negara menghasilkan akibat yang sama besarnya.

Sementara James E. Anderson (dalam Islamy, 2000) mengemukakan kebijakan negara adalah *those policies developed by governmental bodies and officials* (kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah). Demikian juga David Easton (dalam Islamy, 2000) mengartikan kebijakan negara sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* (alokasi nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat). Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah adalah perangkat institusi yang secara sah dapat berbuat sesuatu kepada masyarakat. Easton menyebut pemerintah sebagai *authorities in a political system*, yaitu para penguasa dalam sistem politik (Fauzan, 2000: 26).

Kebijakan negara/publik tidak dapat terlepas dari proses pengambilan keputusan oleh para elit politik dalam pemerintahan. Keputusan (*decision*)

adalah hasil dari membuat pilihan di antara beberapa alternatif, sedangkan istilah pengambilan keputusan (*decision making*) menunjuk pada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai. Joyce Mitchell, dalam bukunya *Political Analysis and Public Policy* mengatakan: “politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pengambilan kebijakan umum untuk masyarakat seluruhnya. (*politics is collective decision making otr the making of public policies for an entire society*). Tokoh lain, Karl W. berpendapat: politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum (*politics is the making of decision by public means*) (Miriam Budiarjo, 2008: 20).

Dikatakan selanjutnya oleh Miriam (2008: 20) bahwa keputusan semacam ini berbeda dengan pengambilan keputusan pribadi oleh seseorang dan bahwa keseluruhan dari keputusan semacam itu merupakan sektor umum atau sektor publik (*public sector*) dari suatu negara. Keputusan yang dimaksud adalah keputusan mengenai suatu tindakan umum atau nilai-nilai (*public goods*), yaitu mengenai apa yang akan dilakukan dan siapa mendapat apa. Dalam arti ini politik terutama menyangkut kegiatan pemerintah. Oleh Deutch dan kawan-kawan negara dianggap sebagai kapal, sedangkan pemerintah bertindakl sebagai nakhodanya. Pendekatan ini berdasarkan cybernetika (*cybernetics*), yaitu ilmu komunikasi dan pengendalian (*control*).

3. Ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan, yang oleh David Easton disebut, orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki, dan lain sebagainya.

Penjelasan tersebut di atas menurut Suharno (2010: 23) membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan publik yang sekaligus merupakan ciri-ciri dari kebijakan publik, yaitu:

- a) Pertama, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b) Kedua, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan-paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.

- c) Ketiga, kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi ataupun menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut.
- d) Keempat kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

4. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. James Anderson (Suharno, 2010: 25), misalnya menyampaikan kategori tentang kebijakan publik sebagai berikut:

- a) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan, kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut akan dijalankan.

- b) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c) Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkret pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods). Kebijakan public goods adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

5. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Publik

Beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan (dalam Islamy, 2000) itu adalah sebagai berikut:

- a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan berbagai alternatif yang akan dipilih hanya berdasarkan penilaian rasional, namun proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari kehidupan dunia nyata.

- b) Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme).

Para administrator biasanya cenderung mengikuti kebiasaan lama sekalipun keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai suatu kesalahan dan perlu diubah.

- c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya.

- d) Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Pembuatan keputusan seringkali dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

- e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan (Fauzan, 2000: 28-29).

Sedangkan menurut James E. Anderson (dalam Islamy, 2000) menemukan beberapa nilai yang melandasi tingkah laku para pembuat keputusan, yaitu:

- a) Nilai-nilai politik, dalam arti keputusan tersebut dibuat berdasarkan kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.
- b) Nilai-nilai organisasi, dalam arti keputusan tersebut dibuat berdasarkan nilai-nilai yang dianut organisasi.
- c) Nilai-nilai pribadi, dalam arti keputusan tersebut dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, dan reputasi, kekayaan.
- d) Nilai-nilai kebijakan, dalam arti keputusan tersebut dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan.
- e) Nilai-nilai ideologis, dalam arti keputusan tersebut didasarkan pada nilai ideologi, misalnya nasionalisme dapat menjadi alasan pembuatan kebijakan dalam dan luar negeri ((Fauzan, 2000: 29).

Dari berbagai uraian tentang politik dan kebijakan negara/publik di atas terdapat keterkaitan yang saling memengaruhi. Sebuah kebijakan negara/publik tidak lahir dari ruang yang steril, sehingga kebijakan publik

lahir dari kepentingan politik dibaliknya. Hal tersebut memperjelas bahwa proses analisa kebijakan pada dasarnya merupakan proses kognitif, sementara pembuatan kebijakan merupakan proses politik (William N Dunn, 1995: 62). Jadi kebijakan publik adalah kebijakan yang diambil oleh pemerintah yang mempunyai efek langsung kepada warga negara.

Oleh karena itu, penulis dapat simpulkan bahwa yang dimaksud dengan politik kebijakan adalah keputusan atau tindakan yang diambil pemerintah yang berkenaan dengan masalah atau kepentingan tertentu untuk mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat. Olehkarena itu, penulis mengambil hipotesis bahwa politik kebijakan pelarangan buku merupakan manifestasi budaya otoriter dari rezim yang berkuasa untuk memberangus nalar dan sikap kritis masyarakat.

B. Tinjauan Pelarangan Buku di Indonesia

Dokumentasi pelarangan buku di Indonesia terlacak sejak masa kolonial. Terdapat berbagai bentuk imlementasi kebijakan pelarangan buku terhadap penulis karena hasil karaya tulisnya berlawanan pandangan politik dan kebijakan dengan pemerintah yang berkuasa.

1. Masa Kolonial

Pada masa kolonial belum dibentuk peraturan khusus yang bertujuan melakukan pelarangan buku. Para penulis diasingkan atau di penjara oleh pemerintah kolonial dengan alasan karya yang dibuat berlawanan atau bertentangan dengan pandangan politik dan kebijakan pemerintah kolonial. Pelarangan brosur karya Soewardi

Soerjaningrat bertajuk Seandainya saya Warga Belanda (*Als ik eens Nederlander was*).

Brosur itu berisi tentang ironi masyarakat jajahan yang harus membiayai pesta kemerdekaan penjajah. Tulisan itu bertepatan dengan perayaan 100 tahun lepasnya Belanda dari penjajahan Prancis tahun 1913 yang di rayakan di Hindia Belanda. Brosur itu dimuat di Harian De Express sebagai sebuah artikel. Pemerintah kolonial dengan alasan *rust en orde* (keamanan dan ketertiban) menyita dan melarang brosur itu beredar (Fauzan, 2003: 96-97).

Politik perbukuan zaman Belanda secara formal dibentuk pada tanggal 14 September 1908 (dalam Tim ISSI dan ELSAM). Pemerintah kolonial mendirikan *Commissie Voor de Inlandsche School en Volkslectuur* (Komisi Bacaan Rakyat) dan dipimpin oleh G.A.J. Hazeu, Doktor Bidang Bahasa dan Sastra Nusantara dari Universitas Leiden dan Penasehat Gubernur Jenderal Urusan Bumi Putera. Pada tahun 1917, pemerintah kolonial menata ulang Komisi Bacaan Rakyat. D.A. Rinkes diberi wewenang untuk mengembangkan komisi itu menjadi sebuah lembaga otonom (*Kantoor Voor de Volkslectuur*). Tugas lembaga ini adalah mengatur secara khusus pengumpulan naskah, pencetakan, penerbitan, dan peredaran buku-buku yang dianggap pemerintah bermutu. Lembaga ini kemudian dikenal sebagai Balai Poestaka (Iwan Awaludin, 2010: 41-42).

Buku-buku yang diterbitkan Balai Poestaka memiliki ciri yang seragam, yakni tidak berani memuat masalah politik berupa kritik terhadap pemerintah kolonial. Pemerintah kolonial memanfaatkan lembaga tersebut untuk menjalankan kontrol yang ketat terhadap barang cetakan sejak pemilihan dan penyuntingan naskah sampai pada penjualan.

Berganti pemerintahan penjajahan di bawah Pemerintahan Militer Jepang, sensor diganti dengan kontrol total. Hampir semua jenis media digunakan demi kepentingan propaganda. Implikasinya, semua alternatif pemikiran dan pendapat diseragamkan dengan berbagai cara persuasif maupun kekerasan (Fauzan, 2003: 97).

2. Masa Orde Lama

Praktik pelarangan buku di era Orde Lama dimulai tanggal 14 September 1956 dengan adanya pengumuman dari KSAD Mayjen A.H. Nasution mengenai Peraturan Kepala Staf Angkatan Darat (AD) selaku penguasa militer mengeluarkan peraturan No. PKM/001/9/1956 yang memberikan kewenangan untuk mengontrol kebebasan berekspresi, terutama pemberitaan pers (Fauzan, 2003: 116).

Angkatan Darat dengan landasan peraturan tersebut dapat melarang peredaran barang-barang cetakan yang dianggap memuat atau mengandung “ketzaman-ketzaman”, persangkaan (*insinuations*), bahkan “penghinaan” terhadap pejabat negara, memuat atau

mengandung “pernjataan permusuhan, kebencian atau penghinaan” terhadap golongan-golongan masyarakat, atau menimbulkan “keonaran”. Batasan-batasan tersebut sepenuhnya ditentukan subjektif oleh Angkatan Darat (Iwan Awaludin Yusuf, 2003: 47).

Menurut Iwan Awaludin Yusuf (2003: 47), ada tiga buku kumpulan puisi yang dilarang beredar di masa itu. Salah satu kumpulan puisi adalah karya Sabar Anantaguna yang berjudul Yang Bertanah Air Tapi Tak Bertanah, sementara dua lainnya karya Agam Wispi yang berjudul Yang Tak Terbungkamkan dan Matinya Seorang Petani (dalam LEKRA, 1961).

Pada tahun 1959, buku karya Pramodya Ananta Toer, Hoakiau di Indonesia, dinyatakan terlarang dan menyebabkan pengarangnya ditahan selama satu tahun. Setahun kemudian, Brosur Demokrasi Kita karya Mohammad Hatta, pasca pengunduran dirinya dari jabatan wakil presiden juga dilarang. Brosur itu adalah tanda dukungan Hatta terhadap Liga Demokrasi yang dibentuk beberapa saat sebelumnya. Brosur itu berisi kritikan tajam terhadap pribadi Presiden Soekarno. Brosur tersebut langsung dinyatakan terlarang. Hamka pimpinan Majalah Pandji Masyarakat yang pertama kali memuat brosur tersebut ditangkap, sementara majalahnya dilarang (Fauzan, 2003: 119).

3. Masa Orde Baru

Periode Orde Baru adalah pemerintahan yang represif. Kehidupan masyarakat mengalami berbagai bentuk pengekangan. Banyak aktivis

yang ditahan dengan alasan menyebarkan ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Pada tahun 1989 dalam Media Kerja Budaya edisi 04 tahun 2000, diberitakan tiga orang aktivis dari Yogyakarta, Bonar Tigor Naispospos, Bambang Isti Nugroho, dan Bambang Subono, ditangkap dan dipenjarakan bertahun-tahun karena mengedarkan buku Rumah Kaca karya Pramoedya Ananta Toer. Dalam proses persidangan jaksa mendakwa mereka melakukan kejahatan besar, antara lain menyimpan dan mendiskusikan diktat kuliah tentang Marxisme-Leninisme yang disusun oleh Frans Magnis Suseno (Fauzan, 2003: 1).

Nasib serupa juga menimpa Rachmad Buchori alias Buyung RB, seorang sekretaris Subadrio Sastoatomo pengarang Brosur Era Baru Pemimpin Baru yang dilarang melalui Surat Keputusan No. Kep-020/JA/3/1997 (Jaringan Kerja Budaya, 1999: 40). Rachmad Buchori sejak 9 April 1997 ditahan. Dia dituduh telah mengedarkan selebaran gelap kepada masyarakat dan mengganggu ketertiban umum.

Praktik kebijakan pelarangan buku di dalam era Orde Baru secara resmi bekerja setelah dibentuk *Clearing House* melalui SK No. Kep-114/JA/10/1989. *Clearing House* secara resmi bekerja dibawah Jaksa Agung dan terdiri atas 19 anggota dari JAM Intel dan subdirektorat bidang pengawasan media massa, Bakorstanas, Bakin, Bais, ABRI, (kemudian menjadi BIA), Departemen Penerangan, Departemen

Pendidikan dan Kebudayaan, serta Departemen Agama (Iwan awaludin Yusus, 2010: 51).

Kebijakan pelarangan buku juga dilakukan oleh Menteri Pendidikan Dasar dan Kebudayaan dimulai pada tanggal 30 November 1965. Hal ini dilakukan melalui Instruksi Menteri Pendidikan Dasar dan Kebudayaan No. 1381/1965 yang ditandatangani oleh Pembantu Menteri Bidang Teknis Pendidikan, Kol. (Inf) Drs. M. Setiadi Kartohadikusumo. Di dalam bagian konsiderans disebutkan bahwa untuk mengadakan tindak lanjut di dalam usaha menumpas gerakan yang menamakan dirinya “Gerakan 30 September” khususnya dibidang mental ideologi, dipandang perlu melarang buku-buku pelajaran, perpustakaan, dan kebudayaan yang dikarang oleh oknum-oknum dan anggota-anggota Ormas/Orpol yang dibekukan untuk sementara waktu kegiatannya (Jaringan Kerja Budaya, 1999: 27).

Berkat Instruksi ini menurut Jaringan Kerja Budaya dalam waktu yang singkat angka buku yang dilarang terus bertambah, sehingga diperkirakan mencapai 2000 judul. Lampiran pertama berisi 11 daftar buku pelajaran yang dilarang pemakaiannya (dalam TIM ISSI dan ELSAM), antara lain buku-buku karya Soepardo SH, Pramoedya Ananta Toer, Utuy T Sontani, Rivai Apin, Rukiyah, Panitia Penyusunan Lagu Sekolah Jawatan Kebudayaan. Lampiran kedua berisi 52 karya penulis-penulis LEKRA yang harus dibekukan seperti Sobron Aidit, Jubar Ayub, Klara Akustian/A.S. Dharta, Hr.

Bandaharo, Hadi, Hadi Sumodanokusumo, Riyono Pratikno, F.L Risakota, Rukiah, Rumambi, Bakri Siregar, Sugiati Siswadi, Sobsi, Utuy Tatang S, Pramoedya Ananta Toer, Agam wispi, dan Zubir A.A (Iwan Awaludin Yusuf, 2010: 51).

Beberapa buku yang tercatat menjadi korban praktik kebijakan pelarangan di era Orde Baru menurut data Jaringan Kerja Budaya (1999: 34) diantaranya:

- a) September 1968 terjadi pelarangan buku Ensiklopedi Funk and Wagnalls berdasarkan surat dari Pengurus Besar Front Muballigh Islam di Medan kepada Kejaksaan Agung. Alasannya karena ensiklopedi tersebut memuat gambar Nabi Muhammad dan memberikan informasi yang salah mengenai agama Islam.
- b) Juni 1982 terjadi pelarangan buku Kunci Mencari Rizki karya KH Zahwan Anwar berdasarkan surat Departemen Agama Tegal dan Brebes kepada Kanwil Departemen Agama Jawa Tengah tanpa menunggu keputusan Jaksa Agung. Alasannya karena dianggap bisa menimbulkan dampak negatif bagi akidah Islam.
- c) Juni 1986 terjadi pelarangan buku Militer dan Politik karya Harold Crouch berdasarkan dengar pendapat komisi I DPR dengan Bakin. Alasannya karena akan menyebabkan ketidakpercayaan rakyat terhadap Presiden.
- d) September 1995 terjadi pelarangan buku Memoar Oet Tjoe Tat yang disunting Pramoedya Anata Toer dan Stanley Adi Prasetyo

berdasarkan gugatan Forum Studi dan Komunikasi 66 ke Kejaksaan Agung. Alasannya dianggap memuat hal yang dapat membahayakan kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa.

Salah satu contoh kasus yang paling kontroversial menurut Fauzan ((2003: 2) adalah pelarangan buku Primadosa karya Wimanjaya K. Liotohe pada tahun 1994 yang diterbitkan oleh Yayasan Eka Fakta. Surat keputusan pelarangan turun tanggal 24 Januari 1994 dan disampaikan kepada pers bersama *press release* sehari berikutnya. Menurut hasil penelitian kejaksaan, buku tersebut disusun karena didorong alasan-alasan subjektif yang bersangkutan terhadap kehidupan nasional melalui sudut pandang sendiri yang sangat sempit. Buku ini menggugat pemerintahan Presiden Soeharto sebagai dalang dari peristiwa G30S/PKI dan dianggap memutarbalikkan sejarah.

4. Masa Reformasi

Pada masa reformasi yang digulirkan pada 1998 mendorong lahirnya reformasi konstitusional yang memperkuat jaminan hukum positif perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia. hal itu diikuti dengan ratifikasi dua kovenan internasional utama, yaitu kovenan hak sipil dan politik dan kovenan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Ratifikasi tersebut dilakukan tahun 2005 melalui Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005.

Langkah pemerintah Indonesia ini menegaskan jaminan normatif perlindungan HAM pada masa transisi kekuasaan. Namun, praktik

pelarangan buku oleh institusi negara tidak pernah hilang sekalipun di era reformasi. Hal tersebut dilakukan melalui implementasi berdasarkan UU No.4/PNPS/1963 Tentang Pengamanan Terhadap Barang-Barang Cetak Yang Isinya Dapat Mengganggu Ketertiban Umum dan UU No.16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Jika dipetakan lebih lanjut, politik kebijakan pelarangan buku di era reformasi berlangsung sejak 2002-2010 (Iwan Awaludin Yusuf, 2010: 54). Pada tahun 2002, Kejaksaan melakukan pemeriksaan terhadap buku *Aku Bangga Menjadi Anak PKI* karya Ribka Tjiptaning. Sejak diterbitkan pada 1 Oktober 2002, tim kejaksaan sudah intensif melakukan penelitian. Sepanjang penelitian, tim yang bertugas tidak berusaha meminta keterangan dari penulisnya langsung. Tim yang dipimpin JAM Intel, Basrief Arief memberikan rekomendasi kepada Jaksa Agung, M.A. Rachman, yang meminta supaya buku tersebut dinyatakan dilarang atau disita dan ditarik dari peredaran. Tim tersebut berargumen, buku tersebut berpotensi menyebarkan kembali paham dan ajaran komunisme di tanah air. Padahal menurut penulis buku tersebut berisi dialog dia dengan bapaknya, yang memuat riwayat kehidupan dan pengalaman pribadinya (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol6968/penulis-aku-bangga-jadi-anak-pki-tak-pernah-diminta-klarifikasi> diakses pada tanggal 12 Agustus 2013, Jam 16.00 WIB).

Tahun 2003, Kejaksaan Negeri Jayapura melakukan pelarangan buku *Pembunuhan Theys: Kematian HAM di Tanah Papua* karya Benny

Giay. Giay adalah Ketua Program Pascasarjana dan dosen Teologi Kontekstual Sekolah Tinggi Teologi Walter Post Jayapura. Buku berisi penjelasan tentang peristiwa sebelum, saat kejadian, dan setelah kematian Ketua Presidium dewan Papua, Theys, yang dibunuh oleh Kopassus, Pasukan elit khusus Tentara Nasional Indonesia, 10 November 2011. Buku ini terbit november 2003 dan di terbitkan ulang oleh penerbit Galang Press (http://tablodjubi.com/index.php?option=com_content&view=article&id-5153:penyitaan-buku-papua&catid=88:lembar-olah-raga&itemid=97) diakses pada tanggal 21 Agustus 2013, Jam 21.00 WIB).

Pada tahun 2005 (Iwan Awaludin Yusuf, 2010: 56), Kejagung melakukan pemeriksaan atau pengkajian dua buku yang dianggap memuat ajaran islam yang sesat yaitu buku Aku Melawan Teroris karya Imam Samoedra dan buku Menembus Gelap Menuju Terang karya Muhammad Ardi Husein serta buku Soekarno File karya Antonie C.A. Dake. Vonis Pasal penodaan agama membuat Ardi Muhammad Husein mendapat vonis 5 tahun penjara di akhir tahun 2005.

Sedangkan di tahun 2006 menurut Iwan awaludin Yusuf, Kejagung kembali melakukan pelarangn dua buku yaitu, buku Atlas yang memuat bendera Papua Merdeka (Bintang Kejora) dan buku Kutemukan Kebenaran Sejati dalam Al-Quran karya Maksud Simanungkalit. Maksud Simanungkait telah divonis 3 tahun penjara oleh Pengadilan Negeri Batam. Satu tahun kemudian, pada 2007, terdapat dua pelarangan buku. Pertama, Jaksa agung Hendarwan Supandji pada 27 November 2007

menginstruksikan aparatnya untuk menyita buku Tenggelamnya Rumpun Melanisia: Pertarungan Politik NKRI di Papua Barat Karya Sendius Wonda. Buku ini kemudian ditarik dari peredaran di toko buku pada April 2008. Kedua, Kejagung menerbitkan surat keputusan melarang 13 buku diantara 22 buku teks sejarah untuk SLTP dan SLTA yang dikajinya. Kejagung menyatakan 13 buku itu memutarbalikkan sejarah. Buku tersebut tidak mencantumkan akronim “PKI” di belakang “G 30 S” dan tidak mencantumkan pemberontakan PKI Madiun pada tahun 1948 (2010: 58-59).

Di bawah kepemimpinan Jaksa Agung Hendarman Supandji, tahun 2009, Kejagung kembali melarang peredaran lima buku. Buku-buku tersebut adalah: Dalih Pembunuhan Massa Gerakan 30 September dan Kudeta Soeharto karangan John Rosa, Suara Gereja bagi Umat Tertindas Penderitaan Tetesan Darah dan Cucuran Air Mata Umat Tuhan di Papua Barat Harus Diakhiri karangan Cocratez Sofyan Yoman, Lekra Tak Membakar Buku: Suara Senyap Lembar Kebudayaan Harian Rakjat 1950-1965 karya duet Rhoma Dwi Aria Yuliantri dan Muhidin M Dahlan, Enam Jalan Menuju Tuhan karangan Darmawan dan Mengungkap Misteri Keberagaman Agama karya Syahrudin Ahmad. Dasar hukum yang digunakan untuk melarang peredaran buku adalah Undang-Undang Nomor 4/PNPS/1963 tentang Pengamanan Peredaran Barang-Barang Cetakan yang Isinya dapat Mengganggu Ketertiban Umum. Ini adalah

Undang_undang yang keluar apada keadaan darurat periode Demokrasi Terpimpin (Sudaedi, 2012: 5).

C. Tinjauan Era Reformasi

Demonstrasi gencar dilaksanakan oleh para mahasiswa, setelah Pemerintah Orde Baru mengumumkan kenaikan harga BBM dan ongkos angkutan pada tanggal 4 Mei 1998. Demonstrasi mahasiswa di kampus-kampus seluruh Indonesia ini berlangsung hampir satu tahun. Akhirnya usaha mahasiswa berhasil memaksa Presiden Soeharto berhenti dari jabatan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998.

1. Latar Belakang Gerakan Reformasi

Menurut Amien Rais, ada lima argumen mengapa suksesi harus berlangsung pada tahun 1998, diantaranya yaitu:

- a) Pimpinan nasional yang berlangsung telah memerintah sejak tahun 1967, sehingga pada waktu tahun 1998 berarti telah berusia 31 tahun. Berhubung telah lama berkuasa segenap unsur pemimpin nasional kiranya cukup arif untuk memahami aksioma dari Lord Acton, yaitu *power tends to curropt and absolute power tends to corropts absolutely*. Kekuasaan cenderung untuk korup dan kekuasaan yang mutlak cenderung untuk korup secara mutlak pula. Aksioma politik ini berlaku secara universal, baik di timur maupun di barat.
- b) Pemimpin nasional atau elite yang terlalu lama berkuasa dapat melahirkan penyakit kultus individu (*the cult of individual*). Dulu

sebagai bangsa kita pernah melakukan kultus individu terhadap Bung Karno, sampai MPRS mengangkat Bung Karno sebagai presiden seumur hidup. Sudah tentu kita tidak ingin mengulangi kesalahan yang sama sebagai akibat tidak berani memilih figur lain sebagai pimpinan nasional yang baru. Hormat dan cinta kita kepada pimpinan nasional tidak boleh berlebihan sehingga dapat mematikan akal sehat.

- c) Suksesi, rotasi atau regenerasi elite adalah sebuah keharusan dalam sistem demokrasi. Berbeda dengan sistem kerajaan atau monarki yang tidak mengenal pergantian pemimpin kecuali bila pemimpin itu mati. Maka demokrasi mengatur rotasi elite itu, dalam sistem demokrasi masa jabatan kepala negara biasanya dibatasi, apakah untuk satu atau dua periode. Tanpa adanya pembatasan masa jabatan kepala negara, proses politik dapat berjalan semakin jauh dari demokrasi dan dapat memperkokoh *vested interests* lapisan elite secara irrasional.
- d) Kelompok elite yang terlalu lama memegang kekuasaan atau pemerintahan cenderung mengalami penumpukan visi dan kreatifitas. Hal ini mudah dipahami mengingat pimpinan nasional yang sudah terjebak dalam rutinisme akan menjadi kurang peka terhadap dinamika perubahan yang terjadi di sekeliling. Keputusan-keputusan yang diambil oleh kepemimpinan nasional menjadi out of touch dari realitas, sehingga menjadi keputusan

yang anakronistik, keputusan yang tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat banyak.

- e) Sebuah lapisan elite yang sudah lama kelewat memegang kekuasaan atau pemerintahan, secara perlahan akan meyakini bahwa dirinya adalah personifikasi stabilitas dan eksistensi negara. Dan ini membahayakan demokrasi. Apalagi bila sindrom Louis XIV dari Prancis mengatakan *L'état c'est moi* sampai menghinggapi seorang pemimpin, amak setiap kritik yang diarahkan kepadanya dianggap sebagai kritik terhadap negara sebagai lembaga, atau bahkan lebih gawat lagi, dianggap kritik terhadap ideologi negara.

Argumen umum tersebut dapat menjelaskan mengapa suksesi kepemimpinan nasional harus berjalan pada tahun 1998. Proses suksesi adalah proses sunatullah, proses yang serasi dengan hukum alam, sejalan dengan rasionalitas, dan seiring dengan realitas (1996: 129-131).

Proses jatuhnya Orde Baru yang dipimpin Soeharto sebenarnya telah tampak ketika Indonesia mengalami dampak langsung krisis moneter yang melanda negara-negara Asia, seperti Thailand dan Korea Selatan. Ketika krisis itu merembet ke Indonesia dengan jatuhnya nilai rupiah secara drastis, dampaknya segera menjalar ke berbagai bidang kehidupan, baik ekonomi, politik, maupun sosial. Hanya dalam waktu kurang dari setahun yakni sejak terjadinya krisis moneter dunia pada pertengahan 1997 sampai Mei 1998 Orde Baru akhirnya bertekuk lutut. Tampaklah dalam

situasi yang multikompleks ini krisis moneter membuka aspirasi ke arah terwujudnya kehidupan demokratis yang sehat, yang selama ini terbandung oleh sistem kekuasaan yang serba menguasai. Sejak itu pula Indonesia mulai memasuki era yang sampai sekarang masih disebut reformasi (Susanto Zuhdi, 2005: 641).

Reformasi yang berarti perubahan secara drastis untuk melakukan perbaikan dalam tatanan masyarakat atau negara terjadi pada masa pasca Orde Baru runtuh. Namun sebenarnya, proses menuju arah “era reformasi” menurut Susanto Zuhdi, telah dimulai ketika wacana yang bersifat penentangan politik yang terbuka kepada Orde Baru mulai diperlihatkan. Bagi mahasiswa, cendekiawan, dan masyarakat awam penentang Orde Baru, cita-cita reformasi berarti terbukanya kesempatan bagi pelaksanaan proses demokratisasi yang sehat, terbebasnya bangsa dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme (tiga kejahatan politik yang dianggap dipelihara Orde Baru), terwujudnya *rule of law*, terciptanya *good governance*, dan berfungsinya *clean government* (2005:641).

Menurut A. Sudiarja S.J., belum cukup kalau pemerintah Orde Baru hanya diganti dengan suatu pemerintah lainnya. Dalam hal ini kita perlu merombak mentalitas feodal dalam pemerintahan, dan mentalitas tribal atau komunal dalam masyarakat dengan bias-bias fanatisme primordialnya (SARA) (2005: 50).

Kevin O'Rourke, melihat reformasi sebagai suatu episode dan sebuah momentum ketika hasrat perubahan telah mulai menggerogoti

kekuasaan autokrasi Orde Baru. Ia pun mengatakan bahwa reformasi adalah serangkaian peristiwa politik yang bergulir dari tahun 1996 hingga 2001. Inilah sebuah episode sejarah yang ditandai oleh huru-hara, intrik, tragedi, dan misteri. Menurut O'Rourke, reformasi diawali oleh insiden penyerbuan ke kantor pusat Partai Demokrasi Indonesia di Jalan Diponegoro, Jakarta pada 27 Juli 1996. Adapun masa akhir reformasi terjadi pada tahun 2001. Akan tetapi jika hasrat politik bangsa yang dijadikan sebagai landasan berpikir, maka sesungguhnya era reformasi masih berjalan sampai sekarang dan belum diketahui waktu berakhirnya (Susanto Zuhdi, 2005: 642).

2. Tuntutan Gerakan Reformasi

Reformasi tahun 1998 menghasilkan sejumlah agenda untuk perbaikan Indonesia yang lebih baik. Reformasi mengamanatkan pengusutan kasus korupsi yang dilakukan oleh Soeharto dan pengikutnya. Kasus lain yang diamanatkan untuk diselesaikan adalah pengusutan kasus penembakan mahasiswa Trisakti dan kerusuhan Mei 1998. Di bidang politik, terdapat agenda pemilihan presiden dan wakil presiden serta kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Agenda lain yang penting adalah pemisahan polisi dari TNI dan penghapusan fungsi politik TNI (dwi fungsi). Reformasi juga mengamanatkan hubungan yang lebih baik antara pusat dan daerah lewat perimbangan keuangan daerah yang lebih adil dan perluasan otonomi daerah. Di bidang hukum, agenda reformasi yang penting adalah

penegakan hukum yang adil tanpa pandang bulu, pengadilan bagi pelanggar hak asasi manusia, pengusutan kasus korupsi dan pembentukan lembaga independen untuk memberantas korupsi. Di bidang ekonomi dan sosial, agenda reformasi adalah perekonomian yang lebih berpihak kepada industri kecil menengah dan alokasi anggaran pendidikan minimal sebanyak 20% (Eriyanto, 2010: 175-176).

Kemudian, terjadinya pergantian Presiden Soeharto oleh BJ Habibie yang semula menjabat wakil presiden juga merupakan realisasi awal reformasi yang dituntut oleh mahasiswa dalam unjuk rasa (P.J. Suwarno, 2005: 6). Salah satu bentuk keberhasilan Pemerintahan BJ Habibie adalah dengan mengeluarkan undang-undang yang memutar kembali waktu ke tahun 1950-an ketika Indonesia menikmati kebebasan pers dan menerapkan pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 yakni kebebasan warga untuk mengungkapkan pendapatnya (Susanto Zuhdi, 2005: 655).

Berdasarkan tuntutan reformasi 1998 ada beberapa hal yang telah terealisasi pada pemerintahan selanjutnya pasca runtuhnya Orde Baru seperti; pemilihan presiden dan wakil presiden serta kepala daerah secara langsung, pembentukan lembaga independen untuk pemberantasan korupsi (KPK), penghapusan dwifungsi ABRI, dan pelaksanaan Otonomi Daerah (Otodat). Akan tetapi dalam hal penegakan supremasi hukum terhadap Soeharto dan pengikutnya serta kasus-kasus pelanggaran HAM berat belum terealisasi.

Hal tersebut menurut penulis disebabkan oleh kekuatan politik yang masih dimiliki oleh para pelaku. Kekuatan politik inilah yang digunakan mereka untuk melindungi kepentingannya lewat berbagai kebijakan-kebijakan yang dihasilkan. Alhasil, semua aspirasi dan tuntutan rakyat dalam berbagai bentuk (lisan dan tertulis) tidak mampu mendorong penindakan hukum lebih lanjut. Ironisnya, aspirasi dan tuntutan rakyat tersebut seringkali dianggap sebagai sesuatu yang mengganggu ketertiban dan stabilitas negara dengan legitimasi melalui produk kebijakan negara/publik yang mampu mereka kendalikan.

Disamping itu pada era pasca 1998 (era reformasi), menurut Amien Rais (1996: 131-141) paling tidak ada lima besar persoalan bangsa yang akan dihadapi, yaitu:

a) Demokratisasi

Sejak kemerdekaan, kita pernah mempraktekkan tiga jenis demokrasi, yakni demokrasi parlementer atau demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan demokrasi pancasila. Sekalipun terdapat perbedaan dalam setiap era demokrasi tersebut, kita tidak boleh lupa esensi demokrasi adalah empat macam kebebasan yang sangat asasi yang harus dimiliki oleh rakyat, kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of speech*), kebebasan beragama (*freedom of religion*), kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*), dan kebebasan untuk sejahtera (*freedom from want*). Esensi demokrasi juga mencakup partisipasi rakyat untuk

menentukan nasibnya sendiri, berjalannya mekanisme *chek and balances* dan tegaknya *rule of law*.

b) Pemerintah yang bersih

Sudah menjadi rahasia umum pemerintah yang bersih (*clean government*) masih merupakan cita-cita. Korupsi dalam arti luas masih merajalela. Sejak awal 1970-an sudah ada usaha pemerintah untuk memberantas korupsi, namun hasilnya belum nampak sampai sekarang. Ada tiga jenis korupsi yang merajalela di Indonesia, yakni korupsi ekstortif (sogokan), korupsi manipulatif (manipulasi kebijakan), dan korupsi nepotistik (perlakuan istimewa kepada kerabat).

c) Penegakan keadilan sosial

Sila terakhir pancasila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam perjalanan kehidupan bangsa Indonesia belum dapat terselenggara dengan baik. Kesenjangan sosial dalam masyarakat antara kaum berpunya dan kaum papa cukup lebar. Fenomena konglomerasi yang berkonotasi negatif dan destruktif sudah terbangun sejak pemerintahan rejim Orde Baru.

d) Pembangunan Sumber Daya Manusia

Salah satu titik lemah dalam pembangunan nasional adalah lemahnya SDM. Kemauan dan tekad kita untuk dapat memiliki kemampuan kompetitif dengan negara-negara lain dalam percaturan ekonomi

regional agaknya kan terhambat pada faktor SDM Indonesia yang masih ringkih dari segi kualitas.

e) Persatuan dan Kesatuan Bangsa

Maslah persatuan dan kesatuan bangsa harus kita jadikan agenda nasional yang sangat penting. Hal tersebut dikarenakan di dunia sedang muncul politik etnis yang mengancam keutuhan bangsa dan negara. Salah satu ironi pasca perang dingin adalah munculnya gejala-gejala kuat konflik etnis dan agama yang bersifat sentrifugal dan disintegratif.