



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Press freedom, law and politics in Indonesia : a socio-legal study

Wiratraman, H.P.

Citation

Wiratraman, H. P. (2014, December 11). *Press freedom, law and politics in Indonesia : a socio-legal study*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/30106>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/30106>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/30106> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Wiratraman, Herlambang Perdana

Title: Press freedom, law and politics in Indonesia : a socio-legal study

Issue Date: 2014-12-11

Samenvatting

Persvrijheid, Recht en Politiek in Indonesië Een sociaal-rechtswetenschappelijke studie

Persvrijheid in Indonesië staat nog steeds onder druk, ondanks de val van Soeharto's autoritaire Nieuwe Orde regime in 1998. De politieke overgang naar 'Reformasi' heeft geleid tot een gedecentraliseerd bestuursmodel, dat tot nieuwe typen van aanvallen op persvrijheid heeft geleid. Oneigenlijk gebruik van het strafrecht en van civielrechtelijke vorderingen en geweld maken het voor veel journalisten moeilijk om hun werk zonder angst te verrichten. Dit effect wordt versterkt doordat de overheid hier niet of nauwelijks tegen optreedt.

Dit onderzoek biedt een uitgebreid overzicht van de manier waarop wetgeving en rechtszaken betreffende de pers de persvrijheid in Indonesië hebben beïnvloed. De studie gaat in op de geschiedenis van perswetgeving, de implementatie door overheidsinstanties en rechtbanken, en het openbare debat rondom deze wetten en hun implementatie vanuit een sociaal-rechtswetenschappelijk ('socio-legal') perspectief. Het onderzoek is gebaseerd op de volgende vier onderzoeksvragen: (i) hoe hebben de concepten van vrijheid van meningsuiting en persvrijheid zich ontwikkeld in de Indonesische wetgeving?; (ii) hoe wordt persvrijheid als een van de belangrijkste pilaren van een constitutionele democratie gegarandeerd door het Indonesische rechtssysteem?; (iii) hoe is de persvrijheid beïnvloed door de verschillende actoren? en (iv) zijn deze processen in overeenstemming met de eisen van de rechtsstaat?

Hoofdstuk 1 biedt een inleiding tot het onderwerp en zet het theoretisch kader uiteen dat aan het onderzoek ten grondslag ligt. Dit hoofdstuk bevat ook een discussie over wat een sociaal-rechtswetenschappelijk perspectief inhoudt en behandelt daarnaast het concept van de persvrijheid in juridische zin, de verhouding tussen persvrijheid en vrijheid van meningsuiting, theorieën over de pers, beperkingen van persvrijheid, en de verhouding tussen persvrijheid, democratie en de rechtsstaat. Ten slotte worden ook de methoden die gebruikt zijn voor dit onderzoek besproken.

Hoofdstuk 2 kijkt naar persvrijheid als een belangrijk element van de vrijheid van meningsuiting in de context van grondwetgevende processen. Het bespreekt de ontwikkeling van constitutionele debatten over de vrijheid van meningsuiting, in 1945, 1949-1950, 1956-1959, en ten slotte die van 1999-2002. Deze worden geplaatst in de politieke context van hun tijd. Het overzicht laat zien hoe persvrijheid altijd veel aandacht kreeg, maar dat dit nooit heeft

geleid tot bescherming door een aparte clause in de grondwet. Gebleken is dat alleen de vrijheid van meningsuiting onvoldoende waarborgen biedt voor effectieve bescherming van de persvrijheid.

De volgende twee hoofdstukken gaan in op de geschiedenis van perswetgeving en -beleid. Hoofdstuk 3 betreft loopt van Nederlands-Indië tot aan Soekarno's Geleide Democratie, hoofdstuk 4 gaat verder met de Nieuwe Orde en *Reformasi*. Deze hoofdstukken laten zien hoe persvrijheid is vormgegeven en beïnvloed door de verschillende politieke regimes.

Vanaf het begin introduceerde het koloniale regime strenge controles op kranten en andere publicaties door middel van voorafgaande censuur, gewone censuur, en straf- en administratiefrechtelijke bepalingen. Het 'ethische beleid' dat werd ingezet aan het begin van de twintigste eeuw zorgde voor meer vrijheid voor de pers, zoals vooral blijkt uit de herziening van het Drukpersreglement in 1906. Deze zorgde voor de ontwikkeling van een eigen, Indonesischtalige ('Bumiputera') pers. Na de introductie van het Nederlands-Indische Wetboek van Strafrecht in 1914 ging het echter weer bergafwaarts met de persvrijheid. Een aantal artikelen uit het WvS werd op discriminerende wijze gebruikt tegen de Indonesischtalige pers, wat duidde op de overgang naar een repressiever regime. De Persbreidel Ordonnantie uit 1931 betekende een nieuwe klap voor de persvrijheid; deze werd door het regime gebruikt om strenge controle uit te oefenen op publicaties.

Tijdens de Japanse bezetting van Nederlands-Indië vanaf 1942, veranderde de militaire overheid weinig aan het repressieve systeem. Langzamerhand werd de controle op de pers steeds stringenter en uiteindelijk was de pers weinig meer dan een instrument voor Japanse propaganda. De onafhankelijkheidsverklaring van Indonesië in 1945 werd opgevolgd door talloze beperkingen van de pers en aanvallen op journalisten gedurende de periode van het conflict tussen Indonesië en Nederland (1945-1949). De meeste maatregelen tegen de pers werden genomen door het teruggekeerde Nederlandse gezag, dat aanspraak maakte op de voormalige kolonie. Het eerste verschijningsverbod dat werd uitgevaardigd door de nieuwe Indonesische regering dateert van 1948 en was gericht tegen de Indonesische communistische pers na de zogeheten "Madiun affaire", op basis van Wet 6/1946.

Nadat Nederland de Indonesische onafhankelijk erkende in 1949, verbeterde de persvrijheid aanzienlijk. In 1954 werd de Persbreidel Ordonnantie afgeschaft, wat op dat moment in het politiek sterk gepolariseerde landschap leidde tot extreem partijdige berichtgeving. Publicaties in de pers werden gekenmerkt door beschuldigingen en verwijten, schandalen, vetes en fraude – vaak zonder dat de feiten werden gecontroleerd. Deze periode zou echter niet lang duren, omdat de invoering van de staat van beleg in 1956 het leger in staat stelde om journalisten en redacteurs willekeurig en zonder vorm van proces in hechtenis te nemen. Nadien ging het snel achteruit met

de persvrijheid. Onder Soekarno's Geleide Democratie werden journalisten, redacteuren en uitgevers onderworpen aan allerlei vormen van repressie. Deze bestond deels uit ideologische maatregelen – zoals Soekarno's oproep tot een 'revolutionaire pers' – en deels uit wettelijke regelgeving.

Na de herinvoering van de Grondwet van 1945 in 1959 versterkte de regering haar repressieve beleid t.a.v. de pers door militaire, presidentiële en ministeriële wetgeving. De controle over de ideologie, organisatie, personeel en verspreiding van publicaties door de zogenaamde 'Geleide Pers' leidde ertoe dat Soekarno snel en effectief kon reageren op journalisten die kritiek hadden op zijn regering of zijn leiderschap. De militaire wetgeving stelde de regering in staat om kritische kranten direct te verbieden en journalisten en redacteuren werden veelvuldig opgesloten zonder enige vorm van proces.

De periode van de Nieuwe Orde begon in 1965 niet bepaald positief voor de persvrijheid. In de woorden van David Hill, "the arrests and killing of Communist and sympathizing journalists in 1965-66, carried out against a background of large-scale massacres in the country side, cast a very long shadow over the press for a subsequent decade" (Hill 1995: 34-35). Soeharto's regime ontwikkelde al snel haar eigen discours met betrekking tot de pers. Concepten als 'ontwikkelingspers', 'Pancasila pers' en 'sociaal verantwoordelijk pers' vertegenwoordigden nieuwe juridische en psychologische vormen van perscontrole. De Perswet (Wet 11/1966, gevolgd door Wet 4/1967, en uiteindelijk Wet 21/1982) vormde de juridische basis voor een verbod op de pers of vervolging van journalisten en redacteuren. De hoeksteen van het systeem was de publicatievergunning (in verschillende vormen), die in 1994 een belangrijke rol speelde in het beruchte verschijningsverbod van de tijdschriften *Tempo*, *Detik* en *Editor*. Bovendien zorgde het ondermijnen van rechterlijke onafhankelijkheid ervoor dat de pers weinig kon verwachten van toetsing door een rechtbank.

De eerste jaren na de val van Soeharto in 1998 vormden een hoogtepunt voor de persvrijheid. De nieuwe Perswet (Wet 40/1999) verbood censuur, verschijningsverboden en vergunningen, en President Abdurrahman Wahid schafte het Departement van Informatie af, het institutionele bolwerk voor controle over de pers gedurende de Nieuwe Orde. Zijn opvolgster Megawati ging echter soms openlijk de strijd aan met de pers. In deze periode vond ook weer vervolging van journalisten en redacteuren plaats, soms op haar persoonlijke initiatief, en deze ontwikkeling zette door tijdens het presidentschap van Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Nieuwe wetten, zoals de Pornografiewet,¹ de Wet op de Algemene Verkiezingen² en de Elektronische Informatie en Transactie Wet,³ vervingen delen van de Perswet van 1999.

1 Wet 44/2008.

2 Wet 42/2008.

3 Wet 11/2008.

Het aantal strafrechtelijke en civiele zaken tegen journalisten, redacteuren en media eigenaren begon weer toe te nemen. Deze ontwikkeling heeft doorgezet en zorgt op dit moment voor grote financiële druk op sommige kranten en tijdschriften. In plaats van de Perswet, die op juridische gronden voorrang zou moeten hebben, wordt het Wetboek van Strafrecht weer vaker gebruikt als basis voor vervolging. Bovendien vinden regelmatig aanvallen plaats op journalisten en mediakantoren door ingehuurde criminelen. Degenen die hierbij betrokken zijn komen er vaak mee weg, wat bijdraagt aan het algemene gevoel dat schending van de persvrijheid niet bestraft wordt. Verder heeft SBY het Departement van Informatie en Communicatie heropgericht, en houdt een nieuwe instantie (de KPI) zich bezig met het verlenen van vergunningen aan en het uitoefenen van toezicht op radio en televisie. Deze organisaties hebben minder macht en invloed dan hun voorganger, maar zij vormen toch een bron van politieke controle op de media.

Als we de huidige situatie vergelijken met die tijdens de Nieuwe Orde, lijkt het duidelijkste verschil dat het geweld tegen journalisten meer gelokaliseerd en 'geprivatiseerd' is. Vooral roofzuchtige elites op provinciaal en districtsniveau maken zich schuldig aan dit soort schending van de persvrijheid. Deze verandering is nauw verbonden met het proces van decentralisatie dat na 1998 is ingezet. Zoals ook wordt beargumenteerd door Heryanto en Hadiz (2005: 261): "freedom of the press continues to be challenged, not by an authoritarian state, but by a variety of vested business interests or by the exercise of societal political violence." Men kan hieraan toevoegen dat geweld pers vaak volgt op onthullingen van corruptie en ongeoorloofde exploitatie van natuurlijke grondstoffen door lokale elites.

Ondanks deze negatieve ontwikkelingen, heerst er in Indonesië op het moment een grotere mate van persvrijheid dan tijdens de Nieuwe Orde. Er is een herziene grondwet die de vrijheid van meningsuiting duidelijk garandeert, net als de Mensenrechtenwet van 1999 en de Perswet uit hetzelfde jaar. Nieuwe restrictieve of zelfs repressieve wetten zijn ingevoerd, maar zij richten zich niet specifiek op de media. Bovendien waren de beperkingen op de persvrijheid tijdens de Nieuwe Orde juridisch slecht gedefinieerd, en speelden Soeharto's toespraken een belangrijke rol bij de interpretatie van deze beperkingen – nu zijn het in ieder geval de Persraad ('Dewan Pers') en de rechtbanken die de regels opstellen.

Hoofdstukken 5, 6 en 7 richten zich op de rechtspraak in zaken betreffende persvrijheid. Hoofdstuk 5 gaat over strafrecht, hoofdstuk 6 over privaatrecht en hoofdstuk 7 houdt zich bezig met toetsing door de bestuursrechtbanken. Deze hoofdstukken zijn juridisch van aard en besteden tevens aandacht aan de sociaal-politieke context van de behandelde zaken. Centraal staat de vraag in hoeverre rechtbanken en officieren van justitie binnen de grenzen van de rechtstaat zijn gebleven in hun interpretaties en optreden.

De strafrechtspraak is door allerlei verschillende politieke regimes gebruikt om oppositie of kritiek te onderdrukken. Na de onafhankelijkheid bleek het *Wetboek van Strafrecht voor Nederlands-Indië* van 1918 nog steeds een effectief middel om politieke tegenstanders te vervolgen. In het Indonesië van na Soeharto is de regering niet langer de dominante partij in het onderwerpen van de pers aan strafrechtelijke processen, maar zijn het bedrijven en (religieuze) bewegingen die er soms in slagen het Openbaar Ministerie te bewegen tot vervolging van journalisten en redacteuren.

Het Indonesische rechtssysteem kent nog steeds een groot aantal strafrechtelijke bepalingen die tegen de pers kunnen worden gebruikt, waarvan sommige in het *Wetboek van Strafrecht* staan en andere in speciale wetgeving. Enkele daarvan zijn inderdaad gebruikt om kranten en tijdschriften te 'disciplineren', zoals de zogenaamde 'haatzaai-artikelen', en bepalingen m.b.t. tot het verspreiden van onjuiste berichten en het schenden van fatsoensnormen. De wijze waarop zij deze wetgeving toepassen laat zien dat sommige rechters en officieren van justitie weinig aandacht hebben voor het belang van persvrijheid in een democratische samenleving. Veel lagere rechters negeren zelfs de Perswet van 1999, en passen nog steeds rechtstreeks de traditionele strafrechtelijke bepalingen toe. Gelukkig heeft het Hooggerechtshof in bijna alle zaken die aan haar zijn voorgelegd voorrang gegeven aan de Perswet en duidelijk gemaakt dat zaken betreffende de pers onder deze regeling dienen te worden behandeld. Als rechters zich aan deze vrijwel eenduidige jurisprudentie houden, zou dit veel problemen in de toekomst kunnen voorkomen. Het Hooggerechtshof bevordert deze ontwikkeling niet alleen door haar jurisprudentie, maar ook door een rondschriften ('Surat Edaran' 13/2008) aan de rechtbanken, waarin deze worden opgeroepen een vertegenwoordiger van de Persraad in te roepen als expert in zaken betreffende de pers.

Men mag niet uit het oog verliezen dat zelfs als een proces wordt beslist in het voordeel van de beklaagde, een strafrechtszaak toch een negatief effect op persvrijheid heeft door de tijd, geld en spanning die de rechtsgang met zich meebrengt. Om die reden steunt dit onderzoek het voorstel van Susanto et al. om de Perswet aan te passen, zodat elke twijfel wordt weggenomen dat deze voorrang heeft boven andere wetgeving in een strafproces tegen de pers (2010: 232). Anders dan Susanto et al. betoogt de auteur van dit proefschrift dat de rechtsgang voor de Persraad op basis van de Perswet en de Gedragscode van de Pers de strafrechtelijke procedure volledig dient te vervangen. Dit vraagt ook een verandering in de huidige doctrinaire benadering van de Perswet in het huidige juridische onderwijs.

Hoofdstuk 6 toont hoe ook civiele zaken een bedreiging voor persvrijheid kunnen vormen. Vaak wordt de rechtbank in een civiele vordering gevraagd om een schadevergoeding en/of het rehabiliteren van de goede naam. Dit mechanisme leent zich voor misbruik om kritische media het zwijgen op te leggen met als dreiging substantiële materiële verliezen of zelfs faillissement.

In de toepassing van privaatrecht in een zaak tegen journalisten of media-eigenaren zien we de spanning tussen het private belang van privacy, waardigheid en reputatie tegen het publieke belang van het openbare recht op informatie. Hoewel dit niet expliciet is bepaald in de Perswet van 1999 is juridisch gezien volgens de auteur van dit proefschrift het mechanisme van het civiele recht slechts van toepassing als een laatste toevluchtsoord indien het klachtmechanisme bij de Persraad niet heeft gewerkt.

Tijdens de autoritaire regimes van de Geleide Democratie en de Nieuwe Orde was het aantal civiele rechtszaken tegen persvrijheid relatief klein in vergelijking met het aantal strafrechtelijke zaken. De staat zette strafrecht en administratief recht in om andersdenkenden tot zwijgen te brengen. Dit veranderde na 1998, toen een combinatie van meer democratie, decentralisatie, en de opkomst van regionale economische elites voor een toename in civiele zaken tegen de pers zorgde. Het Hooggerechtshof heeft eenduidig geoordeeld dat het gebruik van 'het recht op antwoord', 'het recht op correctie' en het klachtmechanisme bij de Persraad voorrang heeft op een civiel proces. Net als in het strafrecht heeft een eenduidige jurisprudentiële lijn van die strekking toch niet kunnen voorkomen dat sommige zaken nog steeds direct door een civiele rechtbank in behandeling worden genomen.

Verder laat dit hoofdstuk zien dat 'belediging' de belangrijkste civiele grondslag voor een vordering tegen de pers is. Verschillende vonnissen en arresten bevatten bouwstenen voor rechtszekerheid in dergelijke zaken en voor een proportionele bescherming van de pers tegen een dergelijke vordering. *Mrs. Djokosoetono (Blue Bird Taxi) v Selecta Magazine* (1981) stelt beperkingen aan persvrijheid door erop te wijzen dat racistische aspecten relevant zijn wanneer de rechter moet nagaan nagaan of een daad 'op onrechtmatige wijze het gevoel, de reputatie en privacy schaadt.' In *PL ALM v Garuda Daily* (1991), introduceerde het Hooggerechtshof een gedragscode voor de pers als standaard om na te gaan of een nieuwsbericht onrechtmatig is of niet. Deze werd bevestigd in de zaak *Tomy Soeharto v Gatra Magazine* (1998) en de herziening in *Soeharto v Time Inc.* (2009).

Ondanks deze ontwikkelingen, maken politieke en economische elites nog steeds gebruik van civiele procedures om journalisten, redacteurs en kranten lastig te vallen. Rechtszaken die tot doel hebben om te intimideren kunnen 'Unjustifiable Lawsuits against Press Freedom [ULAP, 'Niet te Rechtvaardigen Rechtszaken tegen Persvrijheid'] worden genoemd. Deze zaken richten zich tegen professionele journalisten, eisen een extreme groot bedrag ter compensatie, gaan vaak samen met intimidatie, en dienen meestal om de belangen van de politiek-economische elite te bevorderen. Ondanks het feit dat deze zaken over het algemeen worden afgewezen verstoren zij het functioneren van de pers, doordat zij journalisten, redacteurs en media-eigenaren ertoe dwingen om tijd en geld in hun verdediging te investeren. Eén manier om ULAP zaken tegen te gaan zou bestaan uit het indienen van een klacht van onrechtmatige daad tegen de personen die zich van ULAP bedienen.

Hoofdstuk 7 bespreekt de wijze waarop toetsing door de bestuursrechtbank is veranderd van zaken betreffende de gedrukte pers naar zaken m.b.t. radio en televisie. Deze gaan over vergunningen in de vorm van administratieve beschikkingen en voor de gedrukte pers zijn deze niet langer vereist. Hoewel het om een klein aantal zaken gaat, hebben een aantal van deze veel aandacht getrokken. Tijdens de Nieuwe Orde resulteerde de *Prioritas* zaak (1993) in een nieuw mechanisme van juridische toetsing van administratieve regelgeving door het Hooggerechtshof. De meeste bekende zaak, de *Tempo* zaak (1994) zorgde voor grote opschudding doordat zowel in eerste aanleg als in hoger beroep de rechter de intrekking van de publicatievergunning van 'Tempo' als onrechtmatig beoordeelde. In een zeldzaam slecht beargumenteerd arrest maakte het Hooggerechtshof echter duidelijk dat men voor effectieve bescherming van de pers tegen de regering onder de Nieuwe Orde niet bij de rechtbank moest zijn.

De enige zaak bij de bestuursrechtbank na 1998, *REB*, toont hoe persvrijheid op het gebied van radio en televisie nog steeds onder invloed staat van het vergunningsregime, en op welke manier de staat haar bevoegdheid op dit gebied voor oneigenlijke doelen kan aanwenden. In deze zaak oefende de regering bovendien politieke druk uit op de bestuursrechtbanken in eerste aanleg en in hoger beroep om de bestreden beschikkingen in stand te laten. Uiteindelijk verwierp het Hooggerechtshof het oordeel in de ene zaak, maar bevestigde dat in de andere. Deze kwestie laat zien hoe op het gebied van radio en televisie de regering opnieuw een beleid van administratieve censuur toepast, en hoe dit de onafhankelijkheid van de administratieve rechtbank in gevaar kan brengen.

Het laatste hoofdstuk brengt de belangrijkste resultaten van dit onderzoek samen, plaatst deze op een meer expliciete wijze in het theoretisch kader, en doet een aantal aanbevelingen. Samenvattend kunnen we stellen dat vanaf de koloniale tijd tot heden Indonesië moeite heeft gehad om persvrijheid te garanderen. Het historische overzicht wordt gekenmerkt door de vele draconische wetten die de persvrijheid aan banden moesten leggen, en de pers is min of meer voortdurend het mikpunt geweest van aanvallen door overheidssambtenaren, politie, militairen, bedrijfs- en politieke elites, en politieke en religieuze bewegingen. In het geval van aanvallen door niet-statelijke actoren heeft de regering meestal weinig gedaan om dergelijke acties te voorkomen of te bestraffen. Op dit moment is er een goede Perswet, maar deze wordt niet naar behoren geïmplementeerd.

Dit onderzoek over persvrijheid, recht en politiek in Indonesië laat zien dat de strijd om persvrijheid onafgebroken moet worden voortgezet als we ervoor willen zorgen dat de vierde zuil van een constitutionele democratie nu en in de toekomst op de juiste manier kan functioneren.

