



**Analisis Perlindungan Hak Memperoleh Informasi
Atas Rahasia Negara Demi Keamanan Nasional**

Skripsi

Kartini Laras Makmur

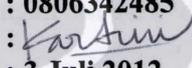
0806342485

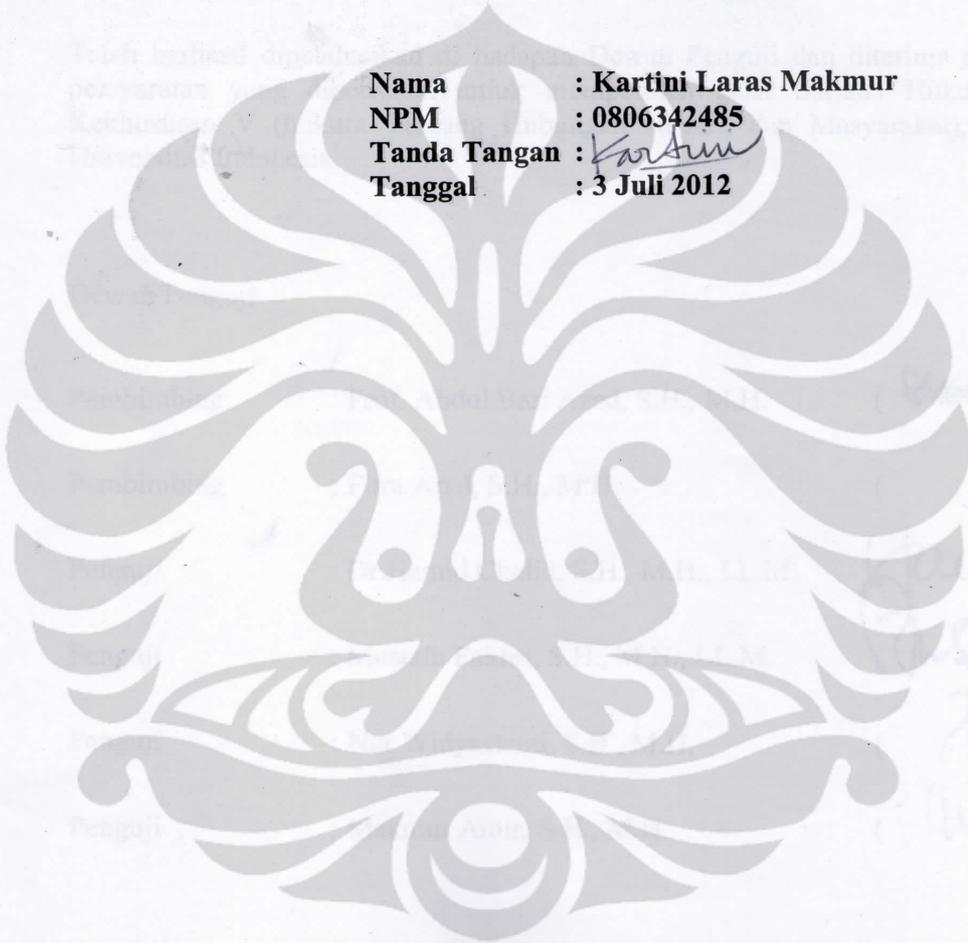
**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM REGULER
DEPOK
JUNI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Kartini Laras Makmur
NPM : 0806342485
Tanda Tangan : 
Tanggal : 3 Juli 2012



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Kartini Laras Makmur
NPM : 0806342485
Program Studi : Hukum
Judul Skripsi : Analisis Perlindungan Hak Memperoleh Informasi Atas
Rahasia Negara Demi Keamanan Nasional

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sbagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Kekhususan V (hukum Tentang Hubungan Negara dan Masyarakat), Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dewan Penguji

Pembimbing : Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H.

(*Abdul Bari Azed*)

Pembimbing ; Fitra Arsil, S.H., M.H.

(*Fitra Arsil*)

Penguji : Dr. Hamid Chalid, S.H., M.H., LL.M.

(*Hamid Chalid*)

Penguji : Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M.

(*Mustafa Fakhri*)

Penguji : Nur Widyastanti, S.H., M.H.

(*Nur Widyastanti*)

Penguji : Makmur Amir, S.H., M.H.

(*Makmur Amir*)

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT karena hanya atas rahmat dan karunia-Nya lah penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dalam rangka memenuhi syarat mencapai gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2012.

Dorongan dari berbagai pihak *alhamdulillah* membuat proses penulisan ini dapat berjalan dengan baik dan lancar. Ucapan terima kasih sebesar-besarnya penulis haturkan kepada:

1. Dosen penulis, Bapak Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Fitra Arsil S.H., M.H., yang telah meluangkan waktu dan mencurahkan segenap ilmu dalam membimbing penulisan skripsi ini.
2. Dosen-dosen program studi Hukum Tata Negara pada Program Kekhususan Hukum Hubungan Negara dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah dengan tulus memberikan pengetahuan dan pemahaman selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum.
3. Kedua orang tua penulis Ayahanda Zackir L Makmur dan Ibunda Syarkiah yang restunya senantiasa menjadi dorongan dan semangat bagi penulis. Terima kasih pula kepada adinda Kartika, Kartiwi, dan Karnogo.
4. Kakanda Abdul Syakir yang tak pernah lelah menjadi penyemangat dalam sebuah ikhtiar menjadi mahasiswa yang bermanfaat. Juga terima kasih atas setiap waktunya menemani penulis dalam setiap perjuangan meraih cita-cita.
5. Sahabat-sahabat penulis di *Indonesian Law Debate Society* FHUI Della, Agata, Liza, Fadil, Nhay, Rangga, Mia, Fitri, Anbar, Luthfi, Mega dan semua sahabat ILDS yang selalu memberikan ruang kebersamaan dan semangat berprestasi sehingga memotivasi penulis untuk mengerjakan skripsi ini dengan baik.
6. Sahabat-sahabat penulis sesama mahasiswa Program Kekhususan Hukum Hubungan Negara dan Masyarakat Endah, Riesta, Putri, dan semua sahabat di PK V yang dalam kebersamaan telah menciptakan suasana akademis penuh warna keceriaan.
7. Sahabat-sahabat Pengurus Cabang Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia Depok Ana, Enok, Afri, Woro, Fadrik, Senja, Munir, dan semua sahabat yang menjadi

refleksi bagi penulis untuk terus memberikan kontribusi terbaik sebagai insan akademis.

8. Rekan-rekanita Pengurus Cabang IPNU-IPPNU Jakarta Barat yang selalu menjadi keluarga dalam setiap langkah untuk belajar, berjuang, dan bertaqwa.
9. Senior penulis di Hukumonline.com Bang Yasin, Bang Razak, dan semua abang dan mbak yang memberikan inspirasi penyusunan skripsi ini.
10. Direktur Eksekutif Institute for Defense and Peace Studies yang juga senior penulis di Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia Bang Mufti Makaarim atas segala kerepotannya memasok bahan-bahan yang penulis butuhkan.
11. Semua pihak yang telah secara langsung dan tidak langsung membantu penulis dalam menyusun skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa penelitian ini jauh dari kesempurnaan. Namun demikian, dengan segala keterbatasan penulis memberanikan diri menyajikan penelitian ini sedemikian rupa sehingga menjadi pengantar untuk merekonstruksi kerangka hukum di bidang rahasia negara. Oleh karena itu, sumbang saran, pemikiran, maupun kritik yang diberikan terhadap penelitian ini akan sangat tak ternilai. Besar harapan penulis, semoga penelitian ini dapat bermanfaat.

Depok, Juni 2012

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Kartini Laras Makmur
NPM : 0806342485
Program Studi : Hukum Tata Negara
Program Kekhususan : Hubungan Negara dan Masyarakat
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

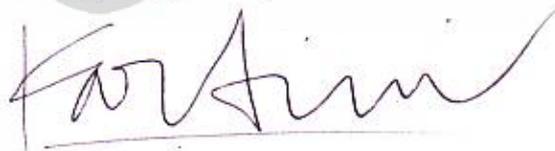
demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Perlindungan Hak Memperoleh Informasi Atas Rahasia Negara Demi Keamanan Nasional

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : 3 Juli 2012
Yang menyatakan,



(Kartini L Makmur)

ABSTRAKSI

Nama : Kartini Laras Makmur
NPM : 0806342485
Judul : Analisis Perlindungan Hak Memperoleh Informasi Atas Rahasia Negara
Demi Keamanan Nasional

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin bahwa setiap warga negara berhak memperoleh informasi. Hal ini dikuatkan secara lebih detail dan spesifik oleh UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Namun, selain informasi yang dikecualikan oleh undang-undang, negara menegaskan berhak untuk memiliki rahasia. Secara umum, di negara-negara lain di dunia rahasia negara menjadi mekanisme yang lazim digunakan oleh penguasa untuk membebaskan diri dari kontrol warganya. Oleh karena itu, penting mengkaji sejauh mana negara boleh memiliki rahasia atas warganya agar tidak menciderai kebebasan memperoleh informasi yang telah menjadi kontrak antara negara dan warganya.

Kata Kunci : hak memperoleh informasi; rahasia negara.

ABSTRACT

Name : Kartini Laras Makmur
NPM : 0806342485
Title : Analysis of the Right to Information Protection On State Secrets By Reason of National Security Analisis

Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 ensures that every citizen is entitled to obtain information. This is confirmed in more detail and specifically by the Law no. 14 of 2008 on Public Information. However, other than information exempted by statute, the state asserts the right to have secrets. In general, in other countries in the world of state secrets to be a common mechanism used by the authorities to free themselves from the control of its citizens. Therefore, it is important examine the extent to which the state may have a top secret so as not to injure its citizens freedom of information which has been a contract between the state and its citizens.

Keywords: right to information; state secrets.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	5
1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	5
1.3.1. Tujuan Penelitian	5
1.3.2. Manfaat Penelitian	5
1.3.2.1. Manfaat Teoretis	5
1.3.2.2. Manfaat Prkatis	5
1.4. Landasan Teori	7
1.5. Landasasan Konsepsional	13
1.5.1. Informasi	13
1.5.2. Rahasia	15
1.5.3. Keamanan	18
1.6. Metodologi Penelitian	21
1.7. Sistematika Penulisan	23

BAB II HAK MEMPEROLEH INFORMASI DAN RAHASIA NEGARA

2.1. Hak Memperoleh Informasi Sebagai Bagian Hak Asasi Manusia	25
2.2. Perahasiaan Informasi	28
2.3. Informasi yang Menjadi Rahasia Negara	35
2.3.1. Ruang Lingkup Rahasia Negara	35
2.3.2. Tingkat Kerahasiaan	39
2.3.3. Masa Retensi	39
2.4. Keamanan Nasional Sebagai Alasan Rahasia Negara	40
2.5. Aspek Hukum Mengenai Rahasia Negara di Beberapa Negara	44

BAB III TINJAUAN HUKUM HAK MEMPEROLEH INFORMASI DAN RAHASIA NEGARA

3.1. Tinjauan Hukum Hak Memperoleh Informasi	50
3.1.1. Konstitusi	50
3.1.2. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008	52
3.1.2.1. Pasal 7 UU KIP	52
3.1.2.2. Pasal 17 UU KIP	53
3.1.2.3. Pasal 35 UU KIP	56
3.2. Tinjauan Hukum Mengenai Rahasia Negara	57
3.2.1. Aspek Hukum Positif	57
3.2.1.1. Pasal 112 KUHP	57
3.2.1.2. Pasal 113 KUHP	59
3.2.1.3. Pasal 114 KUHP	61
3.2.1.4. Undang-Undang No. 43 Tahun 2009	62
3.2.1.5. Undang-Undang No. 17 Tahun 2011	64

3.2.2. Rancangan Undang-undang tentang Rahasia Negara	66
3.2.2.1. Objek yang Diatur	67
3.2.2.2. Subjek yang Diatur	71
3.2.2.3. Hak dan Kewajiban	74
3.2.2.4. Sifat Kerahasiaan	75

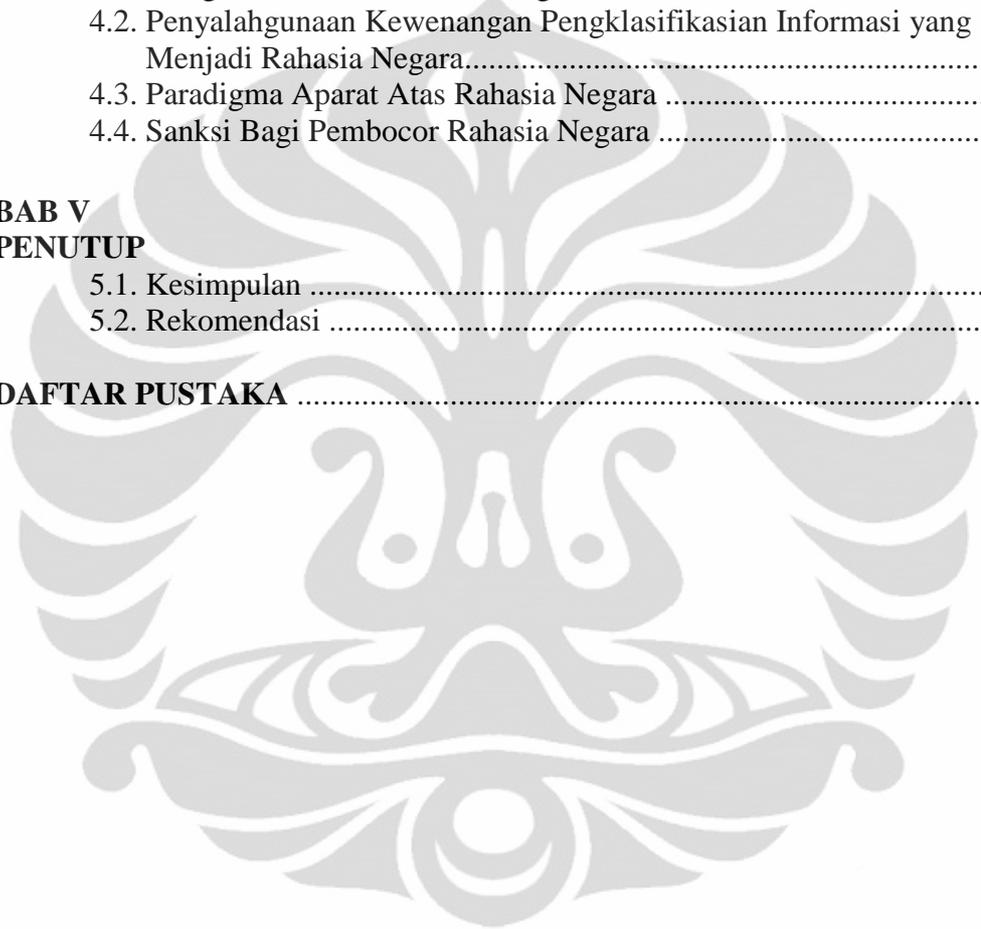
**BAB IV PERLINDUNGAN HAK MEMPEROLEH INFORMASI DALAM
PELAKSANAAN RAHASIA NEGARA**

4.1. Pengklasifikasian Rahasia Negara	78
4.2. Penyalahgunaan Kewenangan Pengklasifikasian Informasi yang Menjadi Rahasia Negara.....	83
4.3. Paradigma Aparat Atas Rahasia Negara	85
4.4. Sanksi Bagi Pembocor Rahasia Negara	87

**BAB V
PENUTUP**

5.1. Kesimpulan	89
5.2. Rekomendasi	90

DAFTAR PUSTAKA	92
-----------------------------	----



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Demokrasi di era modern ini telah menjadi pilihan cara bernegara yang dianggap paling baik. Dalam abad terakhir ini, demokrasi telah menyebar hampir merata di seluruh dunia. Dari sejumlah pemerintahan yang ada di dunia, 64% menganut prinsip demokrasi.¹ Menurut Fareed Zakaria, ahli hubungan luar negeri dari Amerika Serikat, demokrasi telah menjadi standar bentuk pemerintah umat manusia saat ini.² Lebih jauh lagi, Zakaria mengemukakan bahwa proses berdemokrasi mensyaratkan tidak hanya politik, tetapi "cara hidup" bagi perputaran roda pemerintahan.³

Apa yang dianggap sebagai syarat "cara hidup" yang demokratis oleh Zakaria kemudian dapat dikaitkan dengan pendapat ahli hukum Thomas Blanton bahwa "Proses pemerintahan yang bermoral dan efisien, serta gerakan keterbukaan atas informasi internasional berdiri di ambang perubahan definisi pemerintahan demokratis".⁴ Transparansi dan kemudahan akses atas informasi yang dimiliki pemerintah sangat berperan penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan demokratis.⁵

¹ Freedom House, "Freedom in the World 2008: Selected Data", <http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw08launch/FIW08Tables.pdf> diunduh pada 12 Juli 2011.

² Fareed Zakaria, "The Future Of Freedom: Illiberal Democracy At Home And Abroad" , 10.1016/j.giq.2005.11.003 diunduh pada 13 Februari 2011.

³ *Ibid.*

⁴ Thomas Blanton, *The World's Right to Know, Foreign Policy*, (California Law Review, Vol. 64, No. 7, Jan., 2002), hal. 50 dan 56.

⁵ Ann Florini, *The Right To Know: Transparency For An Open World* (Jakarta: PT Grasindo, 2007), hal. 3

Philip H. Melanson seorang Profesor Ilmu Politik dari University of Massachusetts-Dartmouth yang aktif dalam gerakan pemikiran terkait dengan kerahasiaan negara dan penegakan hukum, mengatakan bahwa secara general, jika tidak dapat dikatakan secara universal, telah disepakati bahwa sebuah sistem pemerintahan yang demokratis menuntut kapasitas informasi publik yang memadai dan efektif.⁶ Sebab, demokrasi memerlukan warga negara yang terinformasikan, kebebasan pers, hak untuk mengetahui bagi warga negara, dan institusi yang saling mengawasi dan mengimbangi (*institutional checks and balances*).⁷

Gerakan keterbukaan atas informasi di Indonesia semakin subur dengan ditandai berlakunya Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP).⁸ Namun kemudian muncul polemik berkaitan dengan keterbukaan informasi publik ketika DPR bersama-sama pemerintah merancang sebuah undang-undang tentang rahasia negara. Atas nama perang melawan teror, tren globalisasi, dan kepentingan yang lebih besar yaitu keamanan nasional pemerintah pun merancang undang-undang tersebut yang oleh banyak kalangan masyarakat sipil dinilai akan berdampak jauh terhadap perlindungan hak atas informasi warga negara yang merupakan pengguna, tidak hanya sebagai konsumen tetapi juga sebagai warga negara yang memiliki hak konstitusional.⁹ Mereka memiliki peran dan tanggung jawab sebagai individu dan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan dari siklus informasi.¹⁰ Akibat polemik yang sangat kuat, RUU tentang rahasia negara pun berkali-kali gagal disahkan.

⁶ Philip H. Melanson, *Secrecy Wars: National Security, Privacy, and the Public's Right to Know*, (Washington DC: Brassey's Inc.: 2001), hal. 1.

⁷ *Ibid.*

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*.

⁹ Hak atas informasi diatur dalam Pasal 28F UUD RI Tahun 1945.

¹⁰ Cheryl Ann Bishop, *Internationalizing the Right to Know: Conceptualizations of Access to Information in Human Rights Law*, (disertasi University of North Carolina, 2009), hal. 29.

Namun di sisi lain, keamanan nasional merupakan alasan kuat yang juga sangat penting bagi eksistensi sebuah negara.¹¹ Selain itu, sebagai negara yang telah diberi mandat untuk mengatur warga negaranya dan mendapat sebagian hak dari warga negara, negara berhak untuk memiliki rahasia.¹² Menurut Max Weber, konsep rahasia negara adalah penemuan spesifik birokrasi. Dan, Weber juga menambahkan bahwa tidak ada yang begitu fanatik dipertahankan oleh birokrasi.¹³

Selain itu, keseimbangan antara kebutuhan atas rahasia negara dan hak memperoleh informasi bagi warga negara tidak pernah memiliki rumusan baku.¹⁴ Secara konstan keseimbangan ini terus bergerak seperti dalam permainan *jungkat-jangkit*¹⁵ di halaman taman bermain, terus mencari titik keseimbangannya. Dalam pencarian titik keseimbangan tersebut, meski tidak ada rumusan bakunya tetapi setidaknya ada rumusan standar yang dapat menjadi kunci untuk menentukan titik keseimbangan apakah telah tercapai atau belum. Standar yang dimaksud memiliki beberapa variabel, yaitu:

1. Klasifikasi: Standar apakah yang digunakan untuk menentukan suatu dokumen diklasifikasikan sebagai rahasia negara? Kapankah sebuah

¹¹ Nadia Caidi & Anthony Ross, "Information rights and national security", [www.sciencedirect.com/22\(2005\)/663-684](http://www.sciencedirect.com/22(2005)/663-684) diunduh pada 10 Februari 2012.

¹² Harry StreetSource, *State Secrets. A Comparative Study*, (*The Modern Law Review*, Vol. 14, No. 2, April, 1951), hal. 121-135.

¹³ Hans Gerth dan C. Wright Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), hal. 233, 235. Weber menemukan bukti dalam berbagai macam contoh yang khas: "Para pejabat perbendaharaan Shah Persia membuat doktrin rahasia dalam pembuatan anggaran dan bahkan mereka menggunakan skrip rahasia dalam prosesnya. Pejabat-pejabat statistik Prussia, secara umum hanya mengeluarkan kebijakan yang tidak mencederai kepentingan birokrasi mereka untuk mempertahankan kekuasaan" (hal. 233). Hal yang berbedadari penemuannya itu hanyalah kenyataan bahwa di dalam sejarah birokrasi di zaman dinasti Cina, dimana "pejabat dari Kantor Berita Pemerintah mempublikasikan dokumen-dokumen pribadi dan semua laporan, petisi dan memorial" dari para pejabat, yang artinya bahwa semua pekerjaan yang dilaksanakan oleh para pejabat tersebut telah terlaksana sebelum masyarakat luas mengetahuinya" (hal. 437).

¹⁴ Philip H. Melanson, *Op. Cit.*, hal. 2.

¹⁵ Alat permainan yang biasa ada di taman bermain atau taman kanak-kanak ini merupakan sebuah papan yang dimainkan dengan mencari titik keseimbangan di kedua ujungnya.

dokumen diberikan stempel “dikecualikan”, “rahasia”, atau “sangat rahasia”?

2. Deklasifikasi: Bagaimana miliaran rahasia ditangani? Apa kriteria dan bagaimana prosesnya untuk menjadikannya tidak lagi rahasia?
3. Sanksi hukum: Apa sanksi hukum atas pembocoran rahasia negara kepada pers maupun masyarakat luas? Bagaimana cakupan pembocorannya?
4. Akses memperoleh informasi: Apakah ada ketentuan yang mengizinkan seseorang demi hukum memiliki akses dalam sistem kerahasiaan tersebut?
5. *Recall*: Jika suatu badan atau lembaga negara memiliki kekeliruan dalam mempublikasikan dokumen yang dianggap tidak lagi menjadi rahasia negara dan dianggap kekeliruan tersebut akan menimbulkan bahaya, apakah hukum mengizinkan untuk melakukan recall atas dokumen tersebut?
6. Biaya: Jika biaya untuk memperoleh informasi ditetapkan, berapakah biayanya dan siapa yang harus mengeluarkan biaya tersebut (apakah hanya *Law firm*, perusahaan, ataukah termasuk pula mahasiswa?)¹⁶

Rumusan variabel tersebut menjadi sangat penting untuk tetap menjaga keseimbangan antara pemenuhan hak negara untuk memiliki rahasia dan hak warga negara untuk memperoleh informasi. Sebab, sebagaimana dalam diskursus yang dimunculkan oleh dimensi politik informasi Machiavellian, bagaimanapun negara sebagai pemilik otoritas tetap memiliki legitimasi untuk memiliki rahasia.¹⁷ Hanya saja harus pula dicegah tendensi institusi negara yang merahasiakan suatu informasi atas nama rahasia negara namun sesungguhnya apa yang dirahasiakan itu merupakan kesalahan atau skandal.¹⁸

¹⁶ Philip H. Melanson. *Ibid.*, hal. 5.

¹⁷ Ross Gelbspan, *Reagan changes in Information Act Under Security*, (Boston Globe, Juni 1986), hal. 3.

¹⁸ Philip H. Melanson, *Ibid.*, hal. 6.

Permasalahannya kemudian adalah, dalam sistem demokrasi sangatlah sulit untuk menentukan rahasia negara yang memiliki legitimasi jika masyarakat tidak memiliki legitimasi untuk tahu substansi (bahkan keberadaannya sekalipun) dari rahasia tersebut. Seringkali justru informasi yang seharusnya diketahui oleh publik adalah informasi yang sangat penting dan memiliki fungsi yang sangat vital bagi masyarakat secara umum, sebagaimana juga penting bagi institusi itu sendiri dalam hal akutabilitas.

Maka skripsi ini bermaksud untuk menganalisis bagaimana perlindungan hak konstitusional memperoleh informasi yang telah disepakati oleh negara dan warga negara dalam konstitusi ketika negara menggunakan haknya untuk melindungi warganya dengan membuat suatu rahasia atas alasan keamanan nasional.

1.2. Rumusan Masalah

Yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana perlindungan hak memperoleh informasi yang merupakan hak konstitusional bagi warga negara di Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan rahasia negara saat ini di Indonesia?
3. Bagaimana perlindungan hak memperoleh informasi bagi warga negara atas pengaturan mengenai rahasia negara demi keamanan nasional?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat tujuan umum dan khusus terkait dengan masalah yang akan dibahas. Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk memenuhi prasyarat meraih gelar sarjana hukum dengan program kekhususan tata negara dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini adalah :

1. Menguraikan perlindungan hak memperoleh informasi.
2. Menguraikan pengaturan rahasia negara dari perspektif warga negara.
3. Menganalisis bagaimana perlindungan hak memperoleh informasi atas pengaturan mengenai rahasia negara demi keamanan nasional.

Universitas Indonesia

1.3.2. Manfaat Penelitian

1.3.2.1. Manfaat Teoretis

Manfaat teoretis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan bagi pendalaman kajian sehubungan dengan fungsi hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat dan memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum atas perlindungan hak memperoleh informasi pada khususnya. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan referensi bagi dilakukannya penelitian lanjutan dengan obyek yang sama.

1.3.2.2. Manfaat Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi kepada pendidikan ilmu hukum mengenai pelaksanaan kaidah-kaidah hukum terutama hukum atas perlindungan hak memperoleh informasi.
2. Untuk memberikan sarana tambahan informasi terhadap pihak-pihak pelaku bisnis yang terkait dengan aktivitas perlindungan hak memperoleh informasi dan membutuhkan pengetahuan tentang norma hukum yang mengaturnya, sehingga mampu memahami segala aspek-aspek yuridis yang menyangkut dengan pelaksanaan perlindungan hak memperoleh informasi.
3. Memberikan manfaat kepada para praktisi hukum khususnya yang bergerak dalam bidang perlindungan atas hak memperoleh informasi.

1.4. Landasan Teori

Teori HAM dapat dirunut mulai dari konsep yang sederhana sampai kepada filsafat Stoika di zaman kuno lewat yurisprudensi hukum kodrati (*natural law*) Grotius dan *ius naturale* dari Undang-undang Romawi. Dari runutan tersebut dapat terlihat bahwa asal-usul konsep HAM yang modern tercipta saat revolusi Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18.¹⁹

Hugo de Groot, seorang ahli hukum Belanda yang dinobatkan sebagai “bapak hukum internasional”, atau yang dikenal dengan nama Latinnya Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrat Aquinas dengan memutus asal-usulnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang

¹⁹ Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, (Jakarta: Grafiti, 1994), hal. 2.

rasional. Dengan landasan inilah kemudian, pada perkembangan selanjutnya, salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaissans, John Locke mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di Inggris, Amerika Serikat dan Prancis pada abad ke-17 dan ke-18.²⁰

Paham HAM lahir di Inggris pada abad ke-17. Inggris memiliki tradisi perlawanan yang lama terhadap segala usaha raja untuk mengambil kekuasaan mutlak.²¹ Sementara Magna Charta (1215) sering keliru dianggap sebagai cikal bakal kebebasan warga negara Inggris, piagam ini sesungguhnya hanyalah kompromi pembagian kekuasaan antara Raja John dan para bangsawannya, dan baru belakangan kata-kata dalam piagam ini, sebenarnya baru dalam *Bill of Rights* (1689) muncul ketentuan-ketentuan untuk melindungi hak-hak atau kebebasan individu.²²

Kemudian pada tahun 1679 lahir pernyataan *Habeas Corpus* yang merupakan suatu dokumen keberadaban hukum bersejarah yang menetapkan bahwa orang yang ditahan harus dihadapkan dalam waktu tiga hari kepada seorang hakim dan diberitahu atas tuduhan apa ia ditahan. Pernyataan ini menjadi dasar prinsip hukum bahwa orang hanya boleh ditahan atas perintah hakim.²³

Bill of Rights (1689), sebagaimana terlihat dengan judulnya yang panjang “*An act Declaring the Rights and the Liberties and the Subject and Setting the Succession of the Crown*” (Akta Deklarasi Hak dan Kebebasan Kawula dan Tatacara Suksesi Raja), merupakan hasil perjuangan parlemen melawan pemerintahan raja-raja wangsa Stuart yang sewenang-wenang pada abad ke-17. Pada tahun 1688, *Bill of Rights* disahkan setelah raja James II dipaksa turun takhta dan William II serta Mary II naik ke singgasana menyusul “Revolusi Gemilang” (*Glorious Revolution*). *Bill of Rights* menjadi undang-undang yang

²⁰ Rhona K. M. Smith, et. al., *Op. Cit.*, hal. 12.

²¹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta:Gramedia, 1994), hal. 123.

²² Scott Davidson, *Op. Cit.*, hal. 2.

²³ Franz Magnis Suseno, *Op. Cit.*

menyatakan bahwa kekuasaan Raja untuk membekukan parlemen seperti yang diklaim raja adalah ilegal.²⁴

Perlu dicatat pula bahwa dengan adanya *Bill of Rights* timbul kebebasan untuk berbicara (*speech*) dan berdebat (*debate*), sekalipun hanya untuk anggota parlemen dan untuk digunakan di dalam gedung parlemen. Para pemimpin koloni-koloni Inggris di Amerika Utara yang memberontak pada paruh kedua abad ke-18 tidak melupakan pengalaman Revolusi Inggris dan berbagai upaya filosofis dan teoretis untuk membenarkan revolusi itu. Dalam upaya melepaskan koloni-koloni itu dari kekuasaan Inggris, menyusul ketidakpuasan akan tingginya pajak dan tiadanya wakil dalam Parlemen Inggris, para pendiri Amerika Serikat ini mencari pembenaran dalam teori kontrak sosial dan hak-hak kodrati dari Locke dan para filsuf Prancis. Dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika (1776) yang disusun oleh Thomas Jefferson, gagasan-gagasan ini diungkapkan dengan kata-kata yang sangat jelas dan tepat.²⁵

Menurut Jerome J. Shestack, istilah 'HAM' tidak ditemukan dalam agama-agama tradisional. Namun demikian, ilmu tentang ketuhanan (*theology*) menghadirkan landasan bagi suatu teori HAM yang berasal dari hukum yang lebih tinggi dari pada negara dan yang sumbernya adalah Tuhan (*Supreme Being*). Tentunya, teori ini mengadaikan penerimaan dari doktrin yang dilahirkan sebagai sumber dari HAM.²⁶

Ada beberapa teori yang penting dan relevan dengan persoalan HAM, antara lain, yaitu: teori hak-hak kodrati (*natural rights theory*), teori positivisme (*positivist theory*) dan teori relativisme budaya (*cultural relativist theory*). Menurut teori hak-hak kodrati, HAM adalah hak-hak yang dimiliki oleh semua orang setiap saat dan di semua tempat oleh karena manusia dilahirkan sebagai

²⁴ *Ibid.*, hal. 125.

²⁵ *Ibid.*, hal. 4.

²⁶ Lihat Jerome J. Shestack, *Jurisprudence of Human Rights*, dalam Theodor Meron, edit., *Human Rights in International Law Legal and Policy Issues*, (New York: Oxford University Press, 1992), hlm. 76. Hal itu dinyatakan sebagai berikut: "The term 'human rights' as such is not found in traditional religions. Nonetheless, theology presents the basis for a human rights theory stemming from a law higher than the state and whose source is the Supreme Being. Of course, this theory presupposes an acceptance of revealed doctrine as the source of such rights".

manusia. Hak-hak tersebut termasuk hak untuk hidup, kebebasan dan harta kekayaan seperti yang diajukan oleh John Locke. Pengakuan tidak diperlukan bagi HAM, baik dari pemerintah atau dari suatu sistem hukum, karena HAM bersifat universal. Berdasarkan alasan ini, sumber HAM sesungguhnya semata-mata berasal dari manusia.²⁷

Teori hak-hak kodrati kemudian diterjemahkan ke dalam berbagai “*Bill of Rights*”, seperti yang diberlakukan oleh Parlemen Inggris (1689), Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat (1776), Deklarasi Hak-hak Manusia dan Warga Negara Prancis (1789). Lebih dari satu setengah abad kemudian, di penghujung Perang Dunia II, Deklarasi Universal HAM (1948) telah disebarluaskan kepada masyarakat internasional di bawah bendera teori hak-hak kodrati. Warisan dari teori hak-hak kodrati juga dapat ditemukan dalam berbagai instrumen HAM di benua Amerika dan Eropa.²⁸

Teori hak-hak kodrati telah berjasa dalam menyiapkan landasan bagi suatu sistem hukum yang dianggap superior ketimbang hukum nasional suatu negara, yaitu norma HAM internasional. Namun demikian, kemunculan sebagai norma internasional yang berlaku di setiap negara membuatnya tidak sepenuhnya lagi sama dengan konsep awalnya sebagai hak-hak kodrati. Substansi hak-hak yang terkandung di dalamnya juga telah jauh melampaui substansi hak-hak yang terkandung dalam hak kodrati (sebagaimana yang diajukan oleh John Locke). Kandungan hak dalam gagasan HAM sekarang bukan hanya terbatas pada hak-hak sipil dan politik, tetapi juga mencakup hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Bahkan belakangan ini substansinya bertambah dengan munculnya hak-hak “baru” yang disebut “hak-hak solidaritas”. Dalam konteks keseluruhan inilah seharusnya makna HAM dipahami dewasa ini.²⁹

Tidak semua orang setuju dengan pandangan teori hak-hak kodrati. Teori positivis termasuk salah satunya. Penganut teori ini berpendapat, bahwa mereka

²⁷ Todung Mulya Lubis, *In search of Human Rights Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hal.15-16.

²⁸ *Ibid.*, hal. 16-17.

²⁹ Rhona K. M. Smith, et. al. *Op. Cit.*, hal. 14.

secara luas dikenal dan percaya bahwa hak harus berasal dari suatu tempat. Kemudian, hak seharusnya diciptakan dan diberikan oleh konstitusi, hukum atau kontrak. Hal tersebut dikatakan oleh Jeremy Bentham sebagai berikut: “Bagi saya, hak merupakan anak hukum; dari hukum riil lahir hak riil, tetapi dari hukum imajiner, dari hukum ‘kodrati’, lahir hak imajiner. Hak kodrati adalah omong kosong belaka: hak yang kodrati dan tidak bisa dicabut adalah omong kosong retorik, omong kosong yang dijunjung tinggi.”³⁰

Teori positivisme secara tegas menolak pandangan teori hak-hak kodrati. Keberatan utama teori ini adalah karena hak-hak kodrati sumbernya dianggap tidak jelas. Menurut positivisme suatu hak mestilah berasal dari sumber yang jelas, seperti dari peraturan perundang-undangan atau konstitusi yang dibuat oleh negara. Dengan perkataan lain, jika pendukung hak-hak kodrati menurunkan gagasan mereka tentang hak itu dari Tuhan, nalar atau pengandaian moral yang apriori, kaum positivis berpendapat bahwa eksistensi hak hanya dapat diturunkan dari hukum negara.³¹

Keberatan lainnya terhadap teori hak-hak kodrati berasal dari teori relativisme budaya (*cultural relativist theory*) yang memandang teori hak-hak kodrati dan penekanannya pada universalitas sebagai suatu pemaksaan atas suatu budaya terhadap budaya yang lain yang diberi nama imperialisme budaya (*cultural imperialism*).³²

Menurut para penganut teori relativisme budaya, tidak ada suatu hak yang bersifat universal. Mereka merasa bahwa teori hak-hak kodrati mengabaikan dasar sosial dari identitas yang dimiliki oleh individu sebagai manusia. Manusia selalu merupakan produk dari beberapa lingkungan sosial dan budaya dan tradisi-tradisi budaya dan peradaban yang berbeda yang memuat cara-cara yang berbeda menjadi manusia. Oleh karena itu, hak-hak yang dimiliki oleh seluruh manusia

³⁰ Todung Mulya Lubis, *Op. Cit.*, hal. 18.

³¹ Scott Davison, *Op. Cit.*, hal. 40.

³² *Ibid.*, hal. 19.

setiap saat dan di semua tempat merupakan hak-hak yang menjadikan manusia terlepas secara sosial (*desocialized*) dan budaya (*deculturized*).³³

Apa yang ditawarkan oleh para penganut teori ini adalah kontekstualisasi HAM dalam suatu cara seperti yang dinyatakan oleh Asosiasi Antropolog Amerika (*American Anthropological Association*) di hadapan Komisi HAM PBB ketika Komisi ini sedang mempersiapkan rancangan Deklarasi Universal HAM. Pernyataan itu pada intinya menginginkan perlunya dipikirkan, dalam rangka menyusun Deklarasi Universal HAM, untuk menyelesaikan masalah-masalah seperti: bagaimana Deklarasi Universal HAM nantinya dapat berlaku bagi seluruh manusia dan tidak merupakan suatu pernyataan mengenai hak-hak (*statement of rights*) yang hanya menggambarkan nilai-nilai yang lazim terdapat di negara-negara Eropa Barat dan Amerika.³⁴

1.5. Landasan Konsepsional

1.5.1. Informasi

Informasi haruslah dibedakan dengan data. Data adalah sekumpulan fakta acak yang secara relatif belum memberikan suatu arti khusus bagi pemakainya.³⁵ Sementara itu, informasi adalah data yang telah diolah, sehingga mempunyai arti bagi pemakainya, baik pengolah, pengirim, maupun penerimanya. Pengertian informasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah “segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan, fakta-fakta, data, atau segala sesuatu yang dapat mengatakan hal itu.”³⁶

³³ *Ibid.* Yaitu dinyatakan sebagai berikut: “According to cultural relativists, there is no such thing as universal rights. They feel that natural rights theory ignores the social basis of an individual’s identity as a human being. A human being is always the product of some social and cultural milieu and different traditions of culture and civilization contain different ways of being human. It follows, therefore, that rights belonging to all human beings at all times and in all places would be the rights of desocialized and deculturized beings”.

³⁴ *Ibid.*, hal. 19-20.

³⁵ Raymond McLeod Jr, *Sistem Informasi Manajemen: Management Information System*, Jilid I., diterjemahkan oleh Hendra Teguh, (Jakarta: PT. Prenhallindo, 1996), hal. 18.

³⁶ Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, “*Draft Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Kebebasan Informasi*,” (Draft versi 4 pada 21 September 2001), hal. 18.

Kegiatan pengolahan informasi tersebut berlangsung dalam suatu kerangka sistem, yang disebut sistem informasi. David Kroenke menyebutkan bahwa sistem informasi ialah suatu sistem yang terbuka, memiliki suatu tujuan (*purposive*), yang memproduksi informasi dalam suatu siklus masukan-proses-keluaran (*input-process-output* atau IPNO).³⁷ Manajemen sebagai tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai hubungan kerja sama yang rasional dalam suatu sistem administrasi kemudian menjadi salah satu tujuan utama yang melandasi pembentukan suatu sistem informasi. Pada akhirnya konsepsi sistem informasi saat ini menjadi seolah-olah identik dengan manajemen, sehingga kerap disebut sebagai Sistem Informasi Manajemen.

Pada hakikatnya di dalam suatu informasi terkandung adanya nilai (*value*) yang dapat diukur oleh pihak yang mengolahnya. Nilai tersebut dapat berbeda-beda bergantung kepada kepentingan maupun kemampuan dari pengolah informasi tersebut. Oleh karena itu, perlakuan terhadap suatu informasi dalam suatu hubungan komunikasi dapat berbeda-beda pula.

Dalam lingkup sistem informasi manajemen perusahaan, kegiatan bisnis yang semakin kompleks telah menjadi salah satu faktor yang membuat kegiatan pengolahan informasi ini menjadi sangat penting. Kompleksitas tersebut diantaranya dipengaruhi oleh pengaruh ekonomi internasional, persaingan bisnis secara global, serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Seiring dengan semakin signifikannya peran informasi dalam kegiatan-kegiatan bisnis, timbul pemikiran lain yang pada intinya menginginkan agar dunia bisnis dapat berjalan secara adil. Richard O' Mason adalah orang yang kemudian merumuskan kaidah-kaidah etis mengenai informasi. Pada umumnya kaidah etis kerap menjadi dasar bagi perumusan hukum; atau dengan kata lain, hukum merupakan bentuk implementasi dari kaidah etis tersebut. Kaidah-kaidah tersebut kerap dikenal dengan akronim PAPA, yaitu singkatan dari *Privacy*, *Acuracy*, *Property*, dan *Accesability*.³⁸

³⁷ David M Kroenke, *Management Information System*, (California: Mc Graw Hill, 1992), hal 14-26.

³⁸ Oy Dejoie, George Fowler, David Paradise (eds), *Ethical Issues in Information Systems*, (Boston: Boyd and Fraser Publishing Company, 1991), hal 46-55.

Sebagaimana dalam lingkup bisnis, sistem informasi pemerintahan juga dihadapkan pada berbagai faktor yang membuat perlakuan terhadap informasi berbeda-beda. Faktor-faktor tersebut terutama disebabkan oleh karakteristik dari masing-masing urusan pemerintahan yang dijalankan.

1.5.2. Rahasia

Dalam penelitian ini pengertian rahasia yang digunakan adalah yang terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yaitu, “sesuatu yang sengaja disembunyikan supaya tidak diketahui oleh orang lain.” Kerahasiaan pada awalnya dipandang hanya berlaku bagi individu. Akan tetapi, dalam perkembangannya konsepsi ini digunakan pula untuk organisasi. Rasio diterapkannya prinsip kerahasiaan dalam organisasi menurut Fred H. Cate ialah karena organisasi bekerja sebagaimana layaknya seorang manusia. Ia menyatakan bahwa,

“Organization like individuals, often require privacy for independence and integrity (organizational autonomy). Organizational autonomy includes the need for one organization to keep secrets from another.”³⁹

Saat ini terdapat sedikitnya enam konsepsi mengenai kerahasiaan yang dikenal, yaitu privasi atau kerahasiaan pribadi, rahasia profesi atau rahasia pekerjaan, rahasia bank, rahasia dagang, rahasia jabatan, dan rahasia negara. Masing-masing konsepsi kerahasiaan tersebut memiliki karakteristik dan pengaturan yang berbeda-beda. Namun, secara umum terdapat beberapa unsur yang ada dalam setiap konteks kerahasiaan.

Pertama, minimal ada tiga subjek yang terkait dengan penyelenggaraan kerahasiaan, yaitu yang memiliki informasi, yang menyimpan informasi sebagai rahasia, dan yang tidak berhak untuk mengetahui rahasia tersebut. Kedua, ada hak dan kewajiban pokok yang mengikat masing-masing subjek tersebut, yaitu bagi yang memiliki informasi berhak untuk mendapatkan jaminan bahwa rahasia yang dipercayakannya pada seseorang tidak dibuka kepada pihak-pihak yang dianggap tidak berhak, dan kepada pihak-pihak yang menyimpan atau dipercayakan untuk mengetahui rahasia tersebut dibebani kewajiban untuk tidak membukanya kepada

³⁹ Fred H. Cate, *Privacy in Information Age*, (Washington: Brookings Institution, 1997), hal. 21.

orang yang tidak berhak serta memiliki hak tolak kepada siapa saja yang dianggap tidak berhak untuk mengetahui rahasia tersebut. Ketiga, ada objek yang secara relatif berbeda-beda bergantung kepada kepentingan dan jenis penyelenggaraan kerahasiaan yang dijalankan.

Umumnya terdapat tiga sistem yang digunakan sebagai dasar perumusan aturan-aturan hukum pidana yang terkait dengan kerahasiaan. Pertama, sistem blanko. Sistem ini tidak menyebutkan kategori-kategori orang yang dianggap 'wajib menyimpan rahasia'. Ko Tjay Sing berpendapat bahwa dengan sistem semacam ini pembuat undang-undang telah *menyerahkan* atau *memberi kuasa blanko* kepada doktrin dan hakim untuk menentukan kategori-kategori orang manakah yang dianggap sebagai wajib menyimpan rahasia pekerjaan.⁴⁰

Kedua, sistem enunsiatif. Peraturan yang menganut sistem ini telah memuat suatu perincian mengenai orang yang wajib menyimpan rahasia, tetapi tidak lengkap. Jadi, perincian tersebut hanya dimaksudkan sebagai contoh dan pada hakim diserahkan kewenangan untuk menentukan kategori-kategori lain yang dianggap memiliki kedudukan yang sama.

Ketiga, sistem limitatif. Perincian yang lengkap dari wajib menyimpan rahasia adalah ciri dari peraturan yang menganut sistem ini. Dalam praktiknya, perincian yang dikatakan lengkap tersebut ternyata sering dianggap tidak lengkap karena ada beberapa kategori orang yang secara umum diakui sebagai wajib menyimpan rahasia tetapi tidak terdapat dalam rumusan tersebut. Selain itu, ketika ada perubahan-perubahan dalam masyarakat, perincian yang sangat limitatif akan menyulitkan, sebab untuk menerapkannya dalam kondisi-kondisi aktual terkadang perlu ada perubahan undang-undang terlebih dahulu yang untuk itu memerlukan waktu lagi.

Berkaitan dengan sifat kerahasiaan, terdapat tiga teori yang dikenal.⁴¹ Pertama, teori rahasia mutlak. Teori ini memandang wajib menyimpan rahasia dalam keadaan apapun, biasa atau luar biasa, dan bagaimanapun tetap menyimpan rahasianya, walau harus mengorbankan kepentingan-kepentingan yang lebih besar

⁴⁰ Ko Tjay Sing, *Rahasia Pekerjaan Dokter dan Advokat*, (Jakarta: Gramedia, 1978), hal. 12.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 43-45.

dari pada kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh rahasia tersebut. Kedua, teori rahasia relatif. Teori ini berlawanan dengan teori rahasia mutlak, penganut teori ini memandang bahwa wajib penyimpanan rahasia dapat atau harus membuka rahasianya, jika dengan menyimpan rahasianya harus dikorbankan kepentingan-kepentingan yang dianggap lebih besar. Dengan demikian, kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan harus dibandingkan satu dengan yang lainnya sehingga yang dianggap lebih besar harus dilindungi sementara yang lain harus dikorbankan. Ketiga, teori yang memandang bahwa hak tolak bagi orang-orang dengan pekerjaan kepercayaan harus dicabut atau dihapuskan. Teori ini tidak begitu banyak berkembang sebab dianggap tidak memiliki dasar rasionalitas yang memadai.

Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji berbagai pendekatan di atas, sehingga dapat menentukan apakah negara telah bertindak dengan benar dalam konteks penyelenggaraan rahasia negara ini. Akan tetapi, hanya digunakan sebagai acuan untuk dapat menjelaskan hal-hal terkait dengan penyelenggaraan rahasia negara oleh pemerintah.

1.5.3. Keamanan

Sebagai alasan yang umumnya melandasi penyelenggaraan rahasia negara di seluruh dunia, terminologi keamanan nasional telah menjadi suatu isu yang cukup penting dalam wacana rahasia negara ini. Jeffrey T. Gayton yang menggunakan kerangka teori mengenai kedaulatan mengatakan bahwa konsepsi tradisional mengenai keamanan nasional yang hanya terfokus kepada masalah-masalah militer atau kemampuan suatu negara untuk mempertahankan dirinya dalam menghadapi serangan-serangan fisik sudah tidak relevan lagi, sebab hanya mencakup dua aspek dalam kedaulatan, yakni kewenangan teritorial dan kewenangan politik.⁴²

⁴² Jeffrey T. Gayton, "Sovereignty and National Security in Tsarist Empire," <http://www.polisci.wisc.edu/~jtgayton>, dunduh pada 18 April 2012.

Gayton membagi ancaman terhadap keamanan nasional tersebut ke dalam empat kriteria, yaitu ancaman internasional, dalam negeri, struktural, dan konseptual, selengkapnya dikatakan,

“International threats encompass national security threats emanating from other states (i.e., violation of territorial integrity and intervention/interference in the domestic affairs of a state). Domestic threats encompass internal challenges to state authority and control. Structural threats encompass the effects of the international economic order and administration on the domestic economic authority and control of states. Conceptual threats encompass the interaction between non-economic principles and practices on non-economic authority and control (e.g., dissonance between the international and domestic levels of sovereignty). Of course these categories are not unconnected. For example, domestic threats can originate in the example of the authority relations of other states, and structural threats can ‘spill over’ into domestic threats.”⁴³

Meskipun telah membaginya ke dalam empat kriteria, namun Gayton menegaskan bahwa masalah keamanan nasional lebih dari sekadar ancaman sebagaimana yang disebutkan di atas tetapi juga meliputi kelemahan-kelemahan (*vulnerabilities*) negara.

Sementara itu, Barry Buzan mengilustrasikan kelemahan tersebut ke dalam terminologi negara yang lemah dan negara yang kuat (*weak and strong states*) serta otoritas negara yang kuat (*weak and strong powers*).⁴⁴ Menurut Buzan, kekuatan atau kelemahan dari negara bergantung pada tingkat kohesi sosio-politik (*the degree of socio-political cohesion*) yang ada. Sementara itu, kekuatan atau kelemahan otoritas negara bergantung pada kemampuan militer dan ekonomi negara yang bersangkutan. Oleh karena itu, Buzan berpendapat bahwa,

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Buzan dalam Jeffrey, *Loc. Cit.*

“Only when one has a reasonable idea of both the nature of threats, and the vulnerabilities of the objects to which they are directed, can one begin to make sense of national security as a policy problem.”⁴⁵

Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam kasus *Cole vs. Young* menetapkan bahwa terminologi keamanan nasional ditujukan hanya terhadap aktivitas pemerintah Amerika Serikat yang secara langsung terkait dengan perlindungan negara dari tindakan subversi dari dalam negeri (*internal subversion*) atau serangan dari negara asing (*foreign aggression*) dan bukan terhadap aktivitas pemerintah yang memberikan kontribusi pada kekuatan negara hanya melalui pengaruh pemerintah dalam kesejahteraan umum.⁴⁶

Richard Szafranski memiliki pengertian yang berbeda lagi mengenai keamanan nasional. Menurutnya keamanan nasional ialah,

“... range of physical threats hat might arise for the nation and the force structures, doctrines and military policies mobilized to meet those threats... also those internal and external factors—such as economic or technological change—that might arise whose direct or indirect effects would be to diminish or to enhance that nation’s capacity to meet physical threats.”⁴⁷

Dengan pengertian tersebut, *information warfare* atau perang informasi dapat diklasifikasikan sebagai salah satu ancaman terhadap keamanan nasional.

Hasan Habib memandang bahwa masalah inti keamanan nasional saat ini telah berubah dari perlombaan kemampuan militer menjadi perlombaan kemampuan ekonomi dan teknologi. Apabila sebelumnya konsep keamanan berkaitan dengan ancaman terhadap integritas wilayah nasional, bagi kebanyakan umat dunia sekarang ini rasa tidak aman ditimbulkan oleh kekhawatiran hidup sehari-hari. Misalnya kelaparan, penyakit, kelangkaan lapangan kerja, penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang, migrasi, degradasi lingkungan, peningkatan

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Quist, volume 2, *Loc. Cit.*

⁴⁷ Richard Szafranski, “A Theory of Information Warfare: Preparing for 2020”, <http://132.6050.46/airchronicles/api/szfran.html>, diunduh pada 18 Mei 2012.

kejahatan, obat bius, konflik bersumber SARA, perang saudara, disintegrasi sosial, terorisme, dan AIDS.⁴⁸

Ancaman-ancaman tersebut memunculkan konsep keamanan manusia, sehingga konsep keamanan saat ini menjadi sangat luas. Keamanan saat ini tidak hanya meliputi dimensi militer melainkan menjadi multidimensi, politik, ekonomi, sosial, budaya, agama, juga ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu, Habib menegaskan bahwa, “Jawaban terhadap beraneka ragam ancaman itu juga harus multidimensional yang terutama merupakan jawaban-jawaban yang bersifat non-militer.”⁴⁹

Pengertian keamanan nasional yang begitu luas tersebut pada akhirnya membuka suatu ruang penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah. Hampir di seluruh dunia, seringkali terjadi bahwa atas nama keamanan nasional, pemerintah melakukan tindakan represif terhadap lawan politiknya, walaupun tidak melakukan tindakan yang terqualifikasi sebagai subversi. Pavlov dalam makalahnya mengungkapkan penerapan rahasia negara di Uni Soviet dahulu sebagai berikut,

*“... By abusing this gap in the law, the Soviet government tormented its political opposition-the dissident movement. The battle was carried on within the dramatic framework of criminal lawsuits, where the dissident was assigned the role of the accused. As such, state secrets became an additional means of persecuting the Soviet Union’s nonconformistist.”*⁵⁰

1.6. Metodologi Penelitian

Dalam penelitian, metode penelitian memiliki peranan yang sangat penting. Menurut Koentjoroningrat, metode penelitian adalah “sebagian pengetahuan mengenai berbagai macam cara kerja yang sangat diperlukan di

⁴⁸ Hasan Habib, *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional*, (Jakarta: CSIS, 1997), hal. 33.

⁴⁹ *Ibid.*, hal 313.

⁵⁰ Pavlov, *Loc. Cit.*

dalam suatu penelitian, sebab metodologi memberikan atau menunjukkan cara-cara untuk memahami obyek yang menjadi sasaran penelitian.”⁵¹

Bentuk penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang merupakan penelitian yang berdasarkan atas data sekunder, yakni data yang diperoleh melalui studi kepustakaan.⁵² Adapun tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.⁵³

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Sebagai penelitian yang bersifat normatif, penelitian ini didukung oleh data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup peraturan perundang-undangan, literatur, artikel koran dan majalah ilmiah, dan lainnya.⁵⁴

Sebagai penelitian normatif, penelitian ini menggunakan dua jenis bahan hukum, yaitu⁵⁵:

1. bahan hukum primer (*primary sources of authorities*), seperti undang-undang dan putusan pengadilan.
2. bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*), misalnya makalah dan buku-buku yang ditulis oleh para ahli, tulisan berbagai panitia pembaruan hukum (*law reform organization*), dan lain-lain.

Alat pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah bahan pustaka. Bahan pustaka digunakan untuk memahami fakta dan masalah yang ada.⁵⁶ Bahan dan data penelitian yang telah dikumpulkan penulis analisis

⁵¹ Koentjoroningrat, *Kebudayaan Mentalitet dan Pembangunan*, (Jakarta : Gramedia, 1929), hal. 4.

⁵² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986), hal. 52.

⁵³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982), hal. 24.

⁵⁴ *Ibid.* hal. 13. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hal. 12-13.

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 134.

⁵⁶ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 68.

secara kualitatif. Suatu analisis kualitatif bertujuan untuk melihat elemen apa saja yang dikandung oleh suatu materi yang tidak teridentifikasi.⁵⁷ Dalam penelitian ini peneliti berusaha melihat aspek atau elemen hukum apa saja yang terkandung dalam materi hukum perlindungan atas hak memperoleh informasi yang belum teridentifikasi.

Hasil penelitian yang berbentuk deskriptif analitis disajikan dalam bentuk uraian deskriptif yang menggambarkan, menelaah dan menjelaskan secara analitis.⁵⁸ Dalam hal ini nantinya uraian hasil penelitian akan menggambarkan, menelaah dan menjelaskan secara analitis bagaimana perlindungan atas hak memperoleh informasi saat ini.

1.7. Sistematika Penulisan

Bab pertama merupakan pendahuluan dari penelitian ini yang memuat latar belakang permasalahan dan perumusan pokok-pokok permasalahannya, kerangka konseptual serta beberapa definisi operasional yang menjadi landasan penelitian serta penjabaran metode penelitian.

Bab kedua merupakan bagian dari isi yang menjabarkan tinjauan umum mengenai hak atas kebebasan memperoleh informasi. Dalam bab ini akan dikemukakan berbagai pengaturan mengenai hak tersebut dalam perkembangannya dewasa ini baik di Indonesia maupun di beberapa negara lainnya.

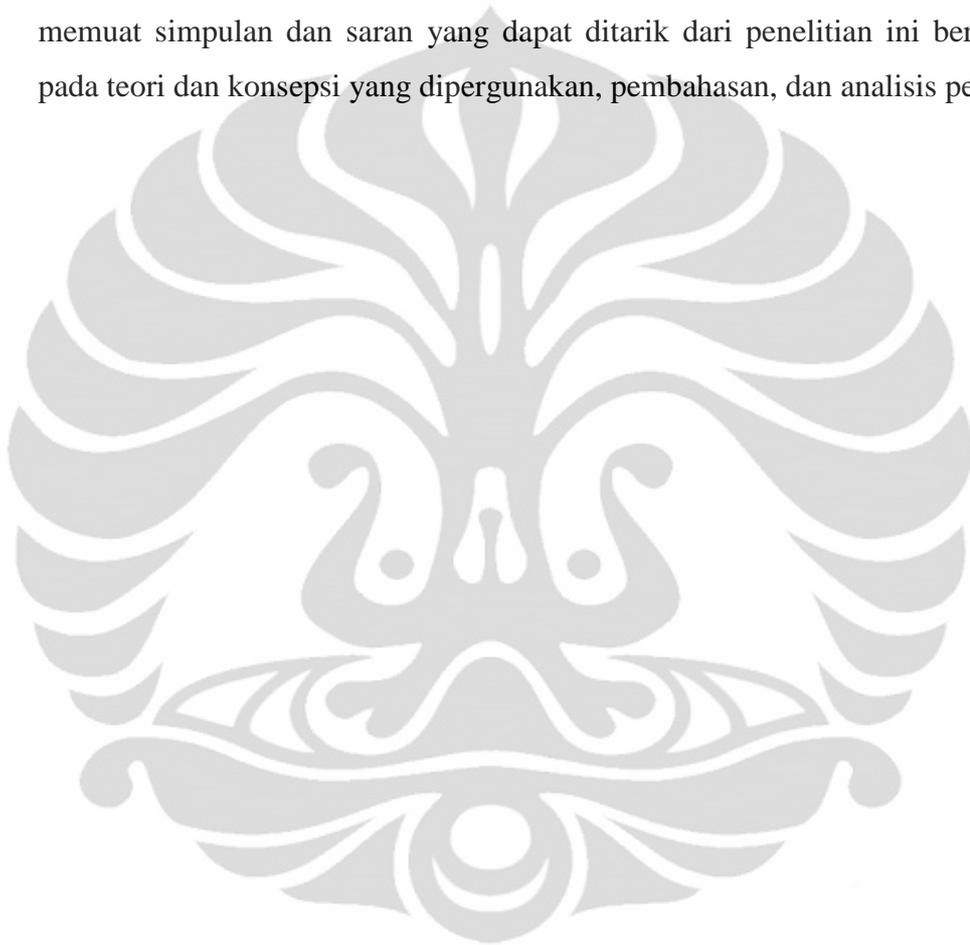
Bab ketiga menyampaikan tinjauan terhadap pengaturan mengenai rahasia negara. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif mengenai aspek hukum dari pengaturan rahasia negara, bab ini akan diawali dengan tinjauan konsepsi rahasia negara. Setelah itu baru diuraikan tinjauan perkembangan rahasia negara di beberapa negara seperti Amerika, Inggris dan India. Selain itu, akan dikemukakan pula tinjauan secara hukum terhadap pengaturan mengenai rahasia negara di Indonesia baik yang telah dimuat dalam *ius constiuentum* maupun *ius constitutum*.

⁵⁷ Sunaryadi Hartono, *Op. Cit.*, hal. 144.

⁵⁸ Sunaryadi Hartono, *Op. Cit.*, hal 149.

Bab keempat merupakan analisis terhadap seluruh permasalahan yang menjadi objek penelitian ini. Kesesuaian dengan teori dan/atau nilai-nilai yang ada dan praktik yang terjadi serta dinamika ketatanegaraan yang ada akan menjadi fokus untuk menggambarkan penyelenggaraan rahasia negara dalam sistem tata negara Indonesia.

Bab kelima merupakan penutup dari penelitian yang dilakukan. Bab ini memuat simpulan dan saran yang dapat ditarik dari penelitian ini berlandaskan pada teori dan konsepsi yang dipergunakan, pembahasan, dan analisis penulis.



BAB 2

HAK MEMPEROLEH INFORMASI DAN RAHASIA NEGARA

2.1. Hak Memperoleh Informasi Sebagai Bagian Hak Asasi Manusia

Dalam rumusan kebebasan oleh para filsuf zaman Pencerahan abad ke-17 dan ke-18, terdapat di dalamnya hak-hak alamiah yang tidak dapat dicabut karena hal itu merupakan karunia Tuhan. Hak-hak ini tidak hancur ketika masyarakat sipil diciptakan, dan masyarakat maupun pemerintah tidak dapat “mencabutnya”.⁵⁹ Hak-hak alamiah tersebut melekat kepada diri manusia sebagai hak yang mendasar. Hak mendasar ini, termasuk pula hak memperoleh informasi yang berlaku universal sehingga memperoleh perhatian dari dunia internasional. Hal ini dapat dilihat dari instrumen internasional tentang hak asasi manusia yang di dalamnya menetapkan kebebasan memperoleh informasi sebagai bagian dari hak asasi manusia, yang diantaranya terdapat dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB menegaskan adanya hak setiap orang untuk mencari, menerima dan memberikan informasi, yang isinya adalah:

“Setiap orang berhak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi; hak ini termasuk kebebasan berpendapat tanpa gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan gagasan melalui media apa saja dan dengan tidak memandang batas-batas. (*Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this rights includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers*).”⁶⁰

Demikian pula pada Pasal 19 angka 2 Kovenan Internasional PBB tentang Hak Sipil dan Politik mengatur hal serupa, dengan menegaskan bahwa:

⁵⁹ Ann Florini, *The Coming Democracy: New Rules For Running A New World* (Jakarta: PT Grasindo, 2003), hal. 8.

⁶⁰ Peerserikatan Bangsa-Bangsa, *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a19> diunduh pada 29 April 2012.

“Setiap orang berhak atas kebebasan mengeluarkan pendapat, hak ini mencakup kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan pemikiran apapun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis atau cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya. (*Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice*).⁶¹

Pengaturan-pengaturan tersebut berdasarkan pada suatu keyakinan bahwa kemerdekaan untuk mendapatkan informasi merupakan salah satu hak yang paling dasar yang dimiliki manusia. Jika ada seseorang dikekang kemerdekaannya dalam upaya mengetahui suatu informasi maka tentu akan muncul rezim ketertutupan sebab akses terhadap informasi merupakan kunci dari partisipasi masyarakat yang menjadi pintu suatu pelaksanaan demokrasi. Oleh karena itu, hak atas kebebasan memperoleh informasi publik sangat terkait dengan prinsip negara hukum dan demokrasi. Di dalam negara hukum dan demokrasi, setiap pembentukan maupun pelaksanaan hukum harus senantiasa melibatkan partisipasi masyarakat. Melalui partisipasi masyarakat, menurut Filsuf Jurgen Habermas⁶², akan merangsang masyarakat untuk memobilisasi solidaritas sosial sehingga melahirkan hukum yang *legitimated*. Partisipasi masyarakat hanya akan dapat berlangsung bila akses terhadap informasi publik terjamin.

Menurut Todung Mulya Lubis⁶³ pengaturan berkenaan kebebasan akses informasi publik dapat menjamin tiga elemen penting yang terkandung dalam hak atas informasi yakni hak untuk mengumpulkan informasi, hak untuk menyebarluaskan informasi dan hak untuk mengkomunikasikan informasi tersebut. Abid Hussain berpendapat kebebasan informasi merupakan salah satu

⁶¹ Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Kovenan Internasional PBB tentang Hak Sipil dan Politik*, <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>, diunduh pada 29 Maret 2012.

⁶² F Budi Hardiman, *Menyimak Filsafat Politik Habermas, Demokrasi Deliberatif: Model Untuk Indonesia Pasca Soeharto?*, (Basis, No.11-12 Tahun ke-53, November-Desember 2004), hal.18.

⁶³ Todung Mulya Lubis, *Realitas Hak-Hak Untuk Mendapatkan Informasi Dan Berkomunikasi di Indonesia*, (Hukum dan Pembangunan, Nomor 4 Tahun KeXVI, Agustus 1986), hal. 350.

hak asasi manusia yang sangat penting. Kebebasan tidak akan efektif apabila orang tidak memiliki akses terhadap informasi. Akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi. Oleh karenanya tendensi untuk menyimpan informasi dari masyarakat harus diperhatikan.⁶⁴ Merujuk uraian di atas terlihat bahwa tidak mudah melembagakan informasi publik. Tidak sekedar jaminan undang-undang, melainkan kepastian komitmen penyelenggara pemerintahan untuk secara serius mengupayakan keterbukaan dan akses informasi publik bagi warganya merupakan hal tak terelakkan. Pemenuhan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik merupakan salah satu indikator dianutnya konsepsi negara hukum sekaligus demokrasi yang bercirikan pengakuan atas hak asasi. Menurut Jimly Asshidiqie⁶⁵, dalam konsep negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau negara demokrasi berdasar atas hukum, salah satu ciri pokoknya adalah adanya pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Ini mengandung makna hak atas kebebasan memperoleh informasi publik mutlak dijamin sebagai bagian dari hak asasi manusia. Gagasan dasar atau konsep negara hukum demokratis itu sendiri bagi Margarito Kamis menimbulkan beberapa implikasi.⁶⁶ Pertama, tuntutan kepastian hukum, hukum berlaku sama bagi semua orang. Kedua, adanya legitimasi demokratis, artinya proses pembuatan hukum harus mengikutsertakan pendapat masyarakat.⁶⁷ Ketiga, negara hukum merupakan tuntutan akal budi.⁶⁸

⁶⁴ Abid Hussain, *Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, Melawan Ketertutupan Informasi: Menuju Pemerintahan Terbuka*, (Jakarta: Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2003), hal. 11.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 298-299.

⁶⁶ Margarito Kamis, "*Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis: Studi SosioLegal Tentang Perdebatan Pembatasan Kekuasaan Presiden Oleh MPR 1999-2002*", (Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 2003), hal. 41.

⁶⁷ Lihat Agus Dwiyanto, ed. al., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hal. 233.

⁶⁸ Margarito Kamis, *Loc.Cit.*, hal. 42.

2.2. Perahasiaan Informasi

Ada dua tipe informasi yang selama ini dikenal selalu ingin dirahasiakan oleh pemerintah dalam suatu negara. Kedua tipe itu masing-masing disebut sebagai rahasia subjektif (*subjective secret*) dan rahasia objektif (*objective secret*).⁶⁹

Informasi rahasia yang termasuk sebagai rahasia subjektif ialah informasi yang dianggap unik oleh pemerintah dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan untuk melaksanakan suatu tindakan tertentu dari pemerintah. Selama pemerintah secara efektif mengontrol dan melindungi informasi mengenai keputusan tersebut, informasi mengenai hal itu tidak dapat secara independen ditemukan oleh musuh negara, kecuali melalui suatu kegiatan spionase atau dibocorkan oleh pihak-pihak yang mengetahui. Contoh-contoh informasi yang terkualifikasi sebagai rahasia subjektif ialah, detail rencana militer dalam rangka menyerang negara lain (misalnya waktu dan tempat penyerangan) atau kebijakan luar negeri pemerintah terhadap situasi internasional tertentu. Tipe informasi ini juga kerap disebut sebagai ‘rahasia sesungguhnya’ (*true secret*) atau rahasia operasional (*operational secret*).

Karakteristik informasi yang termasuk sebagai rahasia subjektif meliputi⁷⁰:

1. Kepadatan (*compactness*) yang merupakan rahasia yang hanya dapat diberitahukan melalui beberapa kata (misalnya mengenai waktu dan tempat penyerangan ketika dalam keadaan perang). Hal ini membuatnya mudah untuk dicuri dan mudah untuk dikabarkan.
2. Hampir sangat mudah dipahami secara universal, sehingga sangat mudah seseorang tanpa keterampilan khusus untuk mengetahui rahasia tersebut. Oleh karena itu, siapapun dapat mencuri rahasia tersebut.
3. Informasi terbatas (*arbitrary*) yang merupakan sebuah rahasia yang tidak dapat diperoleh secara independen sehingga musuh negara harus ‘mencurinya’ untuk dapat memperoleh.
4. Dapat berubah setiap saat (*subject to change*) yang merupakan rahasia yang dapat diubah bahkan sampai pada detik-detik terakhir. Jika suatu negara

⁶⁹ Quist, volume 2, *Loc. Cit.*

⁷⁰ Lihat Lembaga Sandi Negara, *Berita Rahasia dan Klasifikasinya*, (Jakarta, Agustus 2011), hal. 2.

mendapatkan indikasi bahwa musuh negara telah mengetahui waktu dan tempat sebuah serangan maka waktu dan tempat tersebut dapat diubah setiap saat.

5. Keberlakuannya singkat (*perishable over the short term*) yaitu ketika suatu serangan dimulai, musuh negara jelas telah mengetahui rahasia tersebut sehingga dapat disimpulkan bahwa rahasia tersebut telah terpublikasikan. Hal ini juga berarti bahwa rahasia tersebut hanya perlu disimpan untuk waktu yang terbatas.

Tipe yang kedua disebut sebagai rahasia objektif, yaitu informasi yang walaupun ditemukan (*discovered*), dikembangkan (*developed*), atau dikontrol (*controlled*) oleh pemerintah suatu negara, tetapi mungkin sudah diketahui atau dapat secara independen ditemukan oleh negara lain. Informasi mengenai sains merupakan informasi jenis ini. Sebagai contoh, informasi mengenai jumlah neutron yang diproduksi ketika terjadi fusi dalam suatu inti atom, yang merupakan parameter penting yang harus diketahui untuk memastikan kapan proses tersebut dapat menghasilkan suatu bom atom, sebenarnya dapat ditemukan oleh ilmuwan yang kompeten untuk itu serta memiliki bahan dan peralatan yang memadai. Tipe informasi ini tidak dapat secara absolut dikontrol. L.N. Ridenour mengatakan bahwa, “*scientific information is a fact of nature, not a secret.*”⁷¹ Sementara L. W. Nordheim mengatakan bahwa, “*secrets are made by men, not by nature.*”⁷²

Karakteristik informasi yang termasuk sebagai rahasia objektif meliputi⁷³:

1. Menyebar (*diffuse*) yang biasanya tidak ada formula ajaib (“*magic formulation*”) di dalamnya. Laporan yang panjang biasanya dibutuhkan untuk menggambarkan informasi sains tersebut. Oleh karena itu, rahasia ini secara umum mudah untuk disebar.
2. Biasaya hanya diketahui oleh para ilmuwan.
3. Bukan informasi terbatas (*not arbitrary*). Hal ini merupakan fakta alam sehingga siapapun dapat mengetahuinya.

⁷¹ *Ibid.*, hal. 8.

⁷² *Ibid.*, hal. 9.

⁷³ *Ibid.*, hal. 51.

4. Tidak dapat berubah setiap saat (*not subject to change*). Suatu ‘fakta alam’ hanya memiliki satu nilai (*value*).
5. Keberlakuannya sebagai rahasia dapat berlangsung lama (*can be ong-lived as a sceret*). Siapapun dapat menemukan informasi tersebut secara independen, tetapi penemuan tersebut memerlukan upaya yang banyak. Oleh karena itu, informasi ini dapat disimpan sebagai rahasia untuk jangka waktu yang relatif lama.
6. Sebenarnya ada tipe informasi ketiga yang disebut sebagai informasi teknis (*technical information*). Tipe ini hampir mirip dengan rahasia objektif sebagaimana disebutkan sebelumnya. Perbedaan utamanya ialah bahwa informasi teknis tersebut bukanlah fakta alam. Akan tetapi, merupakan suatu metode, proses, teknik, atau perangkat (*device*) yang digunakan untuk menciptakan suatu produk dari fakta alam tersebut. Contohnya ialah desain teknis dan tampilan (*performances*) dari suatu senjata baru. Suatu fakta alam (informasi sains) dapat dieksploitasi (*exploited*) melalui serangkaian metode (detail metode itulah yang disebut sebagai informasi teknis) untuk mencapai suatu tujuan. Perbedaan lainnya ialah bahwa informasi teknis keberlakuannya dapat berubah-ubah (*subject to change*). Dengan kata lain, perbaikan-perbaikan (*improvements*) dapat selalu dilakukan terhadap suatu proses teknis.

Ridenour berpendapat bahwa terhadap suatu informasi teknis, pengamanan baik dengan cara merahasiakannya maupun melakukan pengembangan secara berkelanjutan merupakan suatu hal yang paling tepat dilakukan. Pengembangan secara berkelanjutan ialah suatu cara untuk menghasilkan persenjataan baru secara lebih cepat, sedangkan kerahasiaan ialah untuk memastikan bahwa senjata tersebut dan mengejutkan musuh negara ketika pertama digunakan (*ensure surprise in its first use*) dan untuk menghambat pembuatan senjata penangkal oleh musuh.⁷⁴

Mengingat informasi sains dan informasi teknis ini memiliki banyak kesamaan karekeristik, keduanya secara umum digolongkan sebagai informasi

⁷⁴ *Ibid.*

objektif. Perlindungan terhadap informasi sains dan informasi teknis dapat dilakukan dalam suatu proses yang meliputi:

1. Perlindungan terhadap rahasia sains
2. Perlindungan terhadap informasi teknis yang digunakan untuk memanfaatkan rahasia sains di atas
3. Perlindungan terhadap keahlian industri (*industrial skill*) dan materi-materi strategis (*strategic materials*) yang penting untuk memanfaatkan informasi teknis tersebut di atas.⁷⁵

Berdasarkan proses yang disebutkan di atas, dapat disimpulkan bahwa objek dari rahasi objektif terbagi dalam tiga kategori. Pertama, rahasia yang terdiri dari fakta sains yang telah ditemukan dan sebenarnya sama sekali bukan rahasia bagi mereka yang kompeten (misalnya para ilmuwan).

Kedua, rahasia yang berupa pengembangan sains yang terjadi setelah fakta alam tersebut ditemukan. Pekerjaan ini biasanya membutuhkan biaya yang sangat besar, tenaga ahli yang sangat banyak, peralatan yang sangat kompleks dan mahal. Hal ini yang hanya dapat dilakukan oleh negara lain apabila memiliki dukungan sarana dan prasarana tersebut dalam kondisi yang sama baiknya. Jika negara lain tidak memiliki sarana dan prasarana yang memadai mungkin suatu saat tetap dapat mengetahuinya, tetapi waktu yang diperlukan akan sangat lama. Oleh karena itu, tujuan merahasiakan informasi ini sebenarnya hanya untuk memperlambat waktu terbukanya saja. Sebab jika informasi ini diketahui negara lain, dapat digunakan untuk mempercepat proses. Ketiga, rahasia yang berupa tingkat kecerdasan dan tingkat keahlian dari para pekerja yang menangani pekerjaan tersebut dan para administratur negara yang bersangkutan.

Steven Aftergood mengategorisasikan rahasia negara menjadi tiga, yaitu Rahasia Negara Asli (*Genuine national Security Secrecy*), Rahasia Negara Karena Kepentingan Politik (*Political Secrecy*), dan Rahasia Negara Berdasarkan Kepentingan Birokrasi (*Bureaucratic Secrecy*).⁷⁶ Rahasia Negara Asli disebutkan

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 58.

⁷⁶ Steven Aftergood, "Secrecy and Accountability in US Intelligence," <http://www.us.net/cip/secrecy.html>, diunduh pada 12 Oktober 2011.

sebagai informasi yang apabila dibuka akan secara aktual menghancurkan keamanan nasional dalam beberapa cara yang dapat diidentifikasi. Informasi tersebut misalnya desain menyeluruh dari suatu senjata penghancur massal dan teknologi militer tingkat tinggi lainnya, dan informasi yang memungkinkan kegiatan diplomatik dan intelijen dapat berfungsi dengan baik. Ia menyatakan, “sensitifitas dari jenis informasi ini adalah alasan mengapa kita memiliki sebuah sistem kerahasiaan sebagai prioritas, dan ketika sistem ini bekerja dengan baik, ia akan secara positif melayani kepentingan publik.”⁷⁷

Aftergood memandang bahwa terkadang pemerintah secara sadar dan sengaja melakukan penyalahgunaan wewenang dalam pengklasifikasian rahasia negara untuk keuntungan politik. Hal ini misalnya terjadi pada MKULTRA program yang dijalankan oleh *Central Intelligence Agency (CIA)*⁷⁸ yang hampir seluruh dokumennya dihancurkan pada awal tahun 1970-an untuk menjamin rahasia tersebut tersimpan untuk selama-lamanya (*permanent secrecy*). Anggaran biaya dinas intelijen yang dirahasiakan juga termasuk kategori ini.

Kategori yang ketiga menurutnya berkaitan dengan tendensi dari semua organisasi untuk membatasi informasi yang disampaikan kepada pihak luar (*outsiders*) untuk mengontrol persepsi mengenai organisasi tersebut. Rahasia negara yang disebabkan kepentingan birokrasi menjadi faktor yang dominan dalam praktik pengklasifikasian rahasia negara dewasa ini.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Thomas B. Allen, *Declassified Top Secret 50 Documents That Changed History*, (Washington: National Geographic Books, 2002), hal. 205. MKULTRA atau MK-ULTRA adalah nama kode untuk sebuah program penelitian manusia, yang dijalankan oleh Dinas Intelijen Ilmiah *Center of Intelligence Agency* (Dinas Intelijen AS). Secara resmi program ini dimulai pada awal 1950-an, sampai setidaknya sampai akhir 1960-an. Proyek MKULTRA pertama kali dibawa ke perhatian masyarakat luas pada tahun 1975 oleh Kongres AS melalui investigasi oleh Komite Gereja dan komisi presiden yang dikenal sebagai Komisi Rockefeller. Investigasi upaya itu terhambat oleh kenyataan bahwa Direktur CIA Richard Helms memerintahkan semua file MKULTRA dihancurkan pada tahun 1973, sehingga penyelidikan Komite Gereja dan Komisi Rockefeller bergantung pada kesaksian bersumpah peserta langsung dan sedikit dokumen yang selamat dari kehancuran. Informasi tentang MKULTRA telah resmi dibuka untuk publik dan dinyatakan *declassified* melalui permintaan *Freedom of Information Act* pada tahun 1977 yang mengungkapkan 20.000 dokumen yang berkaitan dengan proyek MKULTRA dan mendorong dilakukannya Sidang Senat pada 1977.

Pengklasifikasian adalah proses dalam mengidentifikasi informasi yang membutuhkan perlindungan dalam rangka melindungi keamanan nasional.⁷⁹ Sejarah pengklasifikasian sudah berlangsung sejak zaman Yunani Kuno yang ditandai dengan adanya fenomena ‘Api Yunani’ atau *Greek Fire* yang merupakan teknologi persenjataan mutakhir pada masa itu. Bahan pembuatan senjata tersebut sangat dirahasiakan, sehingga belum dapat diketahui secara tepat sampai sekarang. Fenomena ‘Kuda Troya’ yang telah melegenda juga menjadi contoh lain. Jelas bahwa strategi perang tersebut tentu tidak akan berhasil bila tidak dirahasiakan.

Sistem pengklasifikasian itu sendiri mulai berkembang pesat sejak perang dunia ke-dua ketika sekutu (Amerika Serikat, Inggris, Perancis, dan lainnya) mengembangkan suatu sistem pengumpulan, pentransmisian, penganalisaan, dan pengarsipan hasil-hasil intelijen politik dan militer dalam skala global.⁸⁰ Umumnya inisiatif untuk merahasiakan suatu informasi datang dari kalangan militer. Hal ini disebabkan pada awalnya tujuan kerahasiaan tersebut ialah untuk memenangkan perang. Suatu fakta yang menarik bahwa ternyata di Amerika Serikat pengklasifikasian informasi yang terkait dengan materi-materi potensial untuk membuat senjata nuklir justru datang atas inisiatif para ahli fisika yang bersangkutan, bukan dari pihak militer. Leo Szilard, salah satu fisikawan tersebut mengatakan bahwa,

“at that particular time (1939-1940), with the war impending... I joined with a group of others, the leader of the group or the most active member off the group was Leo Szilard, in voluntary censorship to keep (secret) certain results that could lead in the direction of the atomic bomb.”⁸¹

Umumnya doktrin klasik mengenai hak prerogatif presiden yang digunakan sebagai dasar kewenangan dalam pengklasifikasian rahasia negara. Secara garis besar, doktrin tersebut memandang presiden terutama dalam

⁷⁹ Office of Nuclear and National Security Information, “History of Classification and declassification”, <http://www.osti.gov/opennet/history.html> diunduh pada 18 Oktober 2011.

⁸⁰ Kester., *Loc Cit.*

⁸¹ Office of Nuclear and National Security Information, *Op. Cit.*

kedudukannya sebagai komandan atau panglima tertinggi dari angkatan bersenjata memiliki kewenangan eksekutif sebagai otoritas yang menentukan hal-hal yang baik untuk masyarakat (*public good*). Dengan asumsi tersebut, Presiden bebas untuk menentukan 'kepentingan yang terbaik' dari negara. Hal ini disebabkan Presiden memiliki akses yang sangat istimewa terhadap detail-detail dalam berbagai negosiasi dan hubungan militer dan diplomatik yang kompleks.⁸²

Namun, seiring dengan berkembangnya wacana kebebasan informasi, konsepsi hak prerogatif tersebut sudah mulai banyak ditinggalkan di seluruh dunia. Saat ini fokus dalam wacana mengenai rahasia negara tersebut ialah dalam hal perumusan mekanisme kerahasiaan yang sesuai dengan tuntutan demokratisasi, transparansi pemerintahan dan akuntabilitas publik ke dalam aturan-aturan hukum yang jelas. Oleh karena itu, sistem pengklasifian menjadi substansi primer yang selalu ada dalam setiap aturan yang terkait dengan mekanisme kerahasiaan tersebut di seluruh dunia. Sistem pengklasifikasian pada dasarnya dirumuskan untuk menjawab tiga pertanyaan, yaitu apakah suatu informasi dapat dirahasiakan? Tingkatan kerahasiaan apa yang dibutuhkan untuk perlindungan suatu rahasia? Berapa lama masa kerahasiaan suatu rahasia dapat berlangsung?

Di Indonesia, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi memandang bahwa rahasia negara harus ditempatkan dalam perspektif kebebasan informasi. Dengan demikian, kerahasiaan tersebut harus memenuhi kaidah *a balancing on public interest test*, yaitu kaidah yang menyatakan bahwa sesuatu dianggap rahasia, apabila kepentingan publik menghendaki untuk membukanya, harus tetap dapat dibuka. Juga, *consequential harm test*, yaitu uji konsekuensi terhadap suatu ketentuan rahasia, apabila setelah diuji, ketentuan rahasia tersebut lebih besar manfaatnya apabila dibuka, sehingga harus dibuka.⁸³

⁸² Kester, *Loc. Cit.*

⁸³ Abid Hussain, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Loc. Cit.*, hal. 12.

2.3. Informasi yang Menjadi Rahasia Negara

2.3.1. Ruang Lingkup Rahasia Negara

Hal-hal yang dapat diklasifikasikan sebagai rahasia negara sampai saat ini tidak diatur secara seragam di seluruh dunia. Hal ini mengingat setiap negara memiliki persepsi yang berbeda dalam memandang dirinya, memandang pesaingnya (musuh negara), dan dalam memandang situasi persaingan yang terjadi.⁸⁴ Akan tetapi, pada umumnya terdapat lima kegiatan pemerintah yang menjadi ruang lingkup pengklasifikasian rahasia negara atau *genuine national security secrecy* yaitu:

1. Kegiatan dalam bidang militer
2. Kegiatan dalam bidang intelejen
3. Kegiatan dalam bidang diplomatik
4. Kegiatan dalam bidang sains dan teknologi yang terkait dengan keamanan nasional
5. Kegiatan dalam bidang kriptologi

Informasi yang terkait dengan kegiatan bidang militer yang umumnya dirahasiakan meliputi rencana, persenjataan, dan operasi militer. Informasi mengenai rencana militer adalah informasi yang dikenal sebagai informasi operasional yang telah disebutkan sebelumnya. Informasi persenjataan militer meliputi desain, pembuatan, dan penggunaan persenjataan militer, termasuk mengenai informasi senjata penangkalnya. Informasi mengenai operasi militer ialah informasi yang terkait dengan tindakan militer baik bersifat strategis maupun taktis, termasuk pelatihan, pergerakan pasukan dan perlengkapan, logistik, dan informasi vital lain yang dapat digunakan untuk memenangkan pertempuran. Informasi mengenai kelemahan fasilitas-fasilitas militer juga dapat dirahasiakan, setidaknya sampai kelemahan tersebut dapat diatasi.

Informasi yang terkait dengan kegiatan dalam bidang intelijen termasuk sumber intelijen dan metode intelijen. Sumber-sumber intelijen adalah orang-orang atau perangkat teknis lain yang menyediakan bahan intelijen. Metode intelijen ialah kegiatan pengumpulan dan penganalisisan informasi intelijen.

⁸⁴ Istvan Kiraly, "Library Secret Founds and The Competition of Societies," <http://muse.jhu.edu/demo/lc/36.jkiraly.html>, diunduh pada 13 November 2011.

Informasi yang umumnya dirahasiakan misalnya, laporan intelijen yang terkait dengan sistem persenjataan negara asing, prediksi intelijen dalam hal-hal yang terkait dengan keamanan nasional, hubungan dengan unit intelijen negara asing, informasi yang dapat mengungkap kegiatan *counterintelligence*, identitas personil yang menyamar, metode dari operasi yang dijalankan atau teknik penganalisisan untuk memahami data intelijen, dan lain sebagainya.⁸⁵

Informasi yang terkait dengan kegiatan dalam bidang diplomatik meliputi informasi yang disampaikan oleh pemerintahan negara-negara asing kepada negara yang bersangkutan dan informasi yang disiapkan oleh pemerintahan negara yang bersangkutan untuk melakukan suatu hubungan internasional. Informasi yang umumnya dirahasiakan, misalnya informasi yang dapat mengungkapkan polisi atau pilihan yang dimiliki oleh pemerintah dalam suatu negosiasi dengan pemerintah negara asing atau organisasi internasional, komentar yang dapat dianggap tidak menyenangkan oleh diplomat suatu negara asing yang berkaitan dengan kompetensi, karakter, perilaku atau tindakan-tindakan diplomat negara asing tersebut, korespondensi antar-kepala negara atau kepala pemerintahan yang tidak dipublikasikan, dan lain sebagainya.

Informasi yang terkait dengan kegiatan dengan bidang sains dan teknologi yang umumnya dirahasiakan ialah informasi yang dapat mengungkapkan aspek-aspek, fitur, atau atribut dari suatu teknologi yang bersifat inovatif dan membutuhkan waktu lama untuk pembuatan ulang serta informasi yang dapat mengungkapkan kemajuan teeknis yang signifikan untuk keperluan militer dari teknologi yang bersangkutan. Informasi yang dimaksud kerap disebut sebagai *key information* (informasi kunci) dalam kegiatan pengembangan sains dan teknologi yang terkait dengan keamanan nasional. Informasi yang terkait dengan pengembangan teknologi persenjataan ialah salah satu contoh yang paling banyak dirahasiakan di seluruh dunia.⁸⁶

Kegiatan kriptografi meliputi metode untuk menyembunyikan isi dari suatu pesan yang dikomunikasikan atau metode penyandian dan metode untuk

⁸⁵ Steven Aftergood, *ibid.*

⁸⁶ Steven Aftergood, *ibid.*

mengungkap isi pesan yang disembunyikan oleh musuh negara. Metode penyandian tersebut dibutuhkan oleh pemerintah untuk menjamin suatu informasi yang dirahasiakan tidak diketahui oleh yang tidak berwenang ketika dikomunikasikan. Sebaliknya pemerintah perlu melakukan upaya untuk membuka informasi yang disandikan oleh pihak musuh negara untuk mengetahui rencana dan kemampuan musuh negara, sehingga pemerintah dapat menyiapkan langkah antisipasi. Upaya membuka informasi yang disandikan adalah merupakan *job description* bagi lembaga negara bersangkutan di negara-negara maju.⁸⁷ Informasi yang terkait dengan kegiatan dalam bidang teknologi yang umumnya dirahasiakan ialah keamanan saluran komunikasi, kemampuan teknis aparat yang berwenang, teknologi yang telah berhasil dikuasai atau diciptakan, informasi rahasia negara lain yang berhasil dibuka, dan sebagainya.

Biasanya di negara yang tidak mendefinisikan rahasia negara secara tegas, ruang lingkungannya menjadi hampir tidak terbatas. Informasi apapun dapat menjadi rahasia negara bergantung pada kemauan pemerintah dari negara yang bersangkutan.

2.3.2. Tingkat Kerahasiaan

Tingkatan kerahasiaan ialah tingkatan yang digunakan untuk membedakan upaya perlindungan yang diberikan terhadap suatu Rahasia Negara. Tingkatan kerahasiaan yang menjadi standar internasional dan juga telah digunakan dalam masyarakat persandian Indonesia ialah sangat rahasia (*top secret*), rahasia (*secret*), rahasia dinas (*confidential*), dan terbatas (*restricted*).⁸⁸ Selama ini tingkatan tersebut secara substantif ditetapkan berdasarkan isi materi beritanya. Materi tersebut menurut sifatnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu berita strategis dan berita taktis.

Berita rahasia strategis yaitu berita rahasia yang mengandung nilai-nilai strategis bagi kepentingan negara yang bersangkutan, yang dalam pengamanannya

⁸⁷ Lembaga Sandi Negara, *Berita Rahasia dan Klasifikasinya*, (Jakarta, Agustus 2011), hal. 2.

⁸⁸ *Ibid.*

lebih mengutamakan faktor keamanan daripada kecepatan.⁸⁹ Sementara, berita rahasia taktis, yaitu berita rahasia yang mengandung nilai-nilai taktis bagi kepentingan negara yang berangkutan, yang dalam penerapannya lebih mengutamakan faktor kecepatan meskipun harus tetap memperhatikan faktor keamanan.⁹⁰

2.3.3. Masa Retensi

Pada umumnya, informasi tidak dapat dirahasiakan dari musuh negara untuk selamanya. Kadang-kadang musuh negara dapat memperoleh rahasia tersebut melalui kegiatan spionase. Untuk informasi sains dan teknis yang dirahasiakan, musuh negara dapat pula mengetahuinya dengan cara melakukan upaya pengembangan teknologi tersebut secara mandiri.

Sebuah laporan dari *Task Force of Secrecy* di Amerika Serikat pada 6 Juli 1970 menyatakan bahwa suatu rahasia negara tidak akan aman lagi setelah berlaku selama lima tahun. Lebih lanjut dikatakan pula, lebih beralasan untuk mengasumsikan bahwa rahasia tersebut telah diketahui oleh pihak yang tidak berwenang paling cepat satu tahun melalui pencarian mandiri (*independent discovery*), pembocoran oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab (*clandestine disclosure*), dan sebagainya.⁹¹

Umumnya masa kerahasiaan atau disebut juga sebagai masa retensi ditentukan berdasarkan tingkatan kerahasiaan dari informasi yang berangkutan. Sampai saat ini belum ada keseragaman mengenai masa kerahasiaan ini di dunia. Beberapa pemerintah bahkan menerapkan kebijakan untuk menyimpan beberapa rahasia negara untuk selama-lamanya (*permanent secrecy*) walaupun tidak ada cukup alasan untuk menyatakan bahwa pembukaan informasi tersebut mengancam keamanan nasional. Kebijakan tersebut jelas merupakan bentuk

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *US Office of the Director of Research and Engineering, "Report of The Defense Science Board Task Force of Secrecy,"* <http://www.fas.org/sgp/othergov/sdbrep.html>, diunduh pada 18 Oktober 2011.

penyalahgunaan kewenangan pengklasifikasian sebagaimana yang disebutkan Steven Aftergood di atas.

2.4. Keamanan Nasional Sebagai Alasan Rahasia Negara

Pada tanggal 1 Oktober 1995, *Principles on National Security, Freedom of Expression, and Access to Information* ditetapkan di Johannesburg atau lebih dikenal sebagai Prinsip Johannesburg (*The Johannesburg Principles*). Salah satu ketentuan dalam prinsip tersebut menyatakan bahwa,

“Pembatasan apapun yang dilakukan pemerintah atas dasar keamanan nasional terhadap pengekspresian suatu informasi harus memiliki tujuan asli dan harus dapat menunjukkan efek perlindungan terhadap kepentingan keamanan nasional yang sah. (*Any restriction on expression of information that a government seeks to justify on grounds of national security must have the genuine purpose and demonstrable effects of protecting a legitimate national security interest*).”⁹²

Prinsip Johannesburg tidak mendefinisikan apa yang dimaksud dengan tujuan asli atau *genuine purpose* dan kepentingan keamanan nasional yang sah atau *legitimate national security interest*. Akan tetapi, dalam Prinsip 2 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan *demonstrable effect* tersebut hanya meliputi upaya perlindungan terhadap eksistensi atau integritas teritorial negara yang bersangkutan (*a country existence of its territorial integrity*). Hal ini berarti Prinsip Johannesburg hanya memandang keamanan nasional dalam arti sempit, yaitu keamanan teritorial dan politik, bukan keamanan nasional dalam arti luas, yaitu keamanan manusia.

Lebih lanjut, disebutkan bahwa kepentingan tersebut menjadi tidak absah (*legitimate*) lagi, apabila tindakan pembatasan tersebut dilakukan untuk melindungi pemerintah dari hal-hal yang memalukan atau pengungkapan kesalahan pemerintah, untuk menutupi informasi mengenai kinerja lembaga

⁹² *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression, and Access to Information, Principle 1.2 Protection of Legitimate National Security Interest*, <http://www.ukeyesalpha.co.uk/joburg.htm>, diunduh pada 27 Oktober 2011.

publik yang ada, untuk memaksakan ideologi tertentu atau untuk mengendalikan konflik industrial.

Ketentuan lain dalam prinsip ini juga mengatakan bahwa ekspresi tertentu dapat dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan nasional hanya apabila pemerintah dapat menunjukkan bahwa⁹³:

1. ekspresi tersebut dimaksudkan untuk memprovokasi kekerasan yang telah direncanakan sebelumnya (*the expression is intended to incite imminent violence*);
2. ada indikasi bahwa ekspresi tersebut dilakukan untuk memprovokasi terjadinya suatu kekerasan (*It is likely to incite such violence*);
3. ada hubungan yang langsung dan segera antara ekspresi tersebut dan hal-hal yang dapat mengarah pada kekerasan atau dengan kekerasan yang sudah terjadi (*There is a direct and immediate connection between the expression and the likelihood or occurrence of such violence*).

Sementara itu, ekspresi yang tidak dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan nasional di antaranya meliputi⁹⁴:

1. mengampanyekan perubahan tanpa kekerasan terhadap kebijakan pemerintah atau terhadap pemerintahannya itu sendiri (*Advocates non-violence change or government policy or the government itself*);
2. menyatakan kritikan terhadap atau hinaan kepada bangsa negara, atau simbol-simbolnya, pemerintah, instansi-instansi pemerintahan, atau pejabat publik, atau suatu bangsa asing, negara maupun simbol-simbol negara asing yang bersangkutan, pemerintah, instansi-instansi pemerintahan atau pejabat publik negara asing (*Constitutes criticism of, or insult to, the nation, the states, or its symbol, the government, its agencies, or public officials, or a foreign nation, state or its symbols, government, agencies or public officials*);
3. menyatakan keberatan, atau advokasi atas suatu keberatan, dalam hal agama, keyakinan atau kepercayaan, terhadap mobilisasi militer, konflik

⁹³ *The Johannesburg Principles on National Security, ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

tertentu, atau ancaman atau penggunaan kekerasan untuk menyelesaikan sengketa internasional (*Constitutes objection, or advocacy of objection, on grounds of religion, conscience or belief, to military conspiracy or service, a particular conflict, or the threat or use of force to settle international disputes*);

4. ekspresi yang ditujukan untuk mengomunikasikan informasi mengenai dugaan pelanggaran hak-hak asasi manusia yang umum atau hukum humaniter internasional (*Directed at communicating information about alleged violations of international human rights standards or international humanitarian law*).

Pengecualian terhadap poin 2 dimungkinkan apabila tindakan tersebut dimaksudkan (*intended*) dan ada indikasi (*likely to*) dilakukan untuk memprovokasi suatu kekerasan yang telah direncanakan sebelumnya.

Dalam Prinsip 15 *General Rule on Disclosure of Secret Information* dinyatakan bahwa⁹⁵,

“Tidak seorangpun dapat dihukum atas dasar keamanan nasional karena membuka suatu informasi rahasia jika (1) pembukaan tersebut tidak benar-benar membahayakan dan tidak ada indikasi akan membahayakan kepentingan keamanan nasional yang sah, atau (2) kepentingan publik untuk mengetahui informasi rahasia tersebut lebih besar dari bahaya karena terbukanya rahasia tersebut (*No person may be punished on national security grounds for disclosure of information if (1) the disclosure does not actually harm and is not likely to harm a legitimate national security interest, or (2) the public interest in knowing the information outweighs the harm from disclosure*).”

Prinsip tersebut jelas sekali menempatkan rahasia negara dalam perspektif kebebasan informasi.

Pandangan yang berbeda mengenai relasi antara rahasia negara dan kebebasan informasi dikemukakan dalam Naskah Akademis Rancangan Undang-

⁹⁵ *General Rule on Disclosure of Secret Information*, <http://www.ukeyesalpha.co.uk/gdsf.htm>, diunduh pada 27 Oktober 2011.

Undang tentang Rahasia Negara versi Masyarakat Sipil. Dalam naskah tersebut dinyatakan bahwa,

“Rahasia Negara maupun Hak atas Kebebasan Informasi adalah sama-sama pranata kehidupan berbangsa dan bernegara. Dipandang dari perspektif wacana informasi, maka keduanya sebenarnya secara simultan telah membangun suatu pranata sistem informasi nasional yang di dalamnya mencakup pula sistem informasi pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukan keduanya pada dasarnya sederajat atau masing-masing merupakan bagian dari sistem tersebut. Dipandang dari sistem kenegaraan, maka keduanya sebenarnya masih berada dalam suatu konteks yaitu sistem administrasi negara Republik Indonesia. Dengan demikian, jelas pula bahwa kedudukan masing-masing sederajat, yaitu sebagai bagian dari sistem tersebut. Seharusnya masing-masing saling melengkapi dan menyempurnakan sistem informasi nasional Republik Indonesia agar dapat mewujudkan akuntabilitas publik dalam penerapannya.”⁹⁶

2.5. Aspek Hukum Mengenai Rahasia Negara di Beberapa Negara Lain

Di beberapa negara lain di dunia, Rahaia Negara telah diatur khusus dalam level setingkat dengan undang-undang. Misalnya, Inggris dengan *Official Scerecy Acts*, Amerika Serikat dengan *Government Secrecy Reform Act*, Estonia dengan *State Secret Act*, Kazakhstan dengan *Law of Republic of Kazakhstan On Protection of State Secret of The Republic of Kazakhstan*, dan Moldova dengan *Law on State Secret*.

Menyimak dari penaman masing-masing Undang-undang tersebut, tampak bahwa hanya Inggris dan Amerika Serikat saja yang tidak menggunakan istilah ‘*State Secret*’ atau ‘Rahasia Negara’ sebagai nama undang-undangnya. Hal itu juga membuat tidak adanya satu definisi pun tentang ‘*State Secret*’ atau ‘Rahasia Negara’ dalam kedua undang-undang tersebut. Akan tetapi, apabila ditelaah lebih lanjut isi dari ketentuan yang diaturnya, keberadaan kedua undang-undang

⁹⁶ Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Advokasi RUU Rahasia Negara, *Draf Naskah Akademis RUU Tentang Rahasia Negara*, (Jakarta: 2008), hal. 22.

tersebut dapat dikatakan memiliki ruang lingkup hal-hal yang secara umum dikenal sebagai Rahasia Negara.

Dalam Undang-undang di negara-negara lain, Rahasia Negara masing-masing dirumuskan,

Rumusan Republik Kazakhstan,

“State secret shall include effecting defensive capability, safety, economic, and political interest of the Republic of Kazakhstan, which is stored in and transferred by any type of the carrier, controlled by the Government and restricted by the special lists and rules on the basis and of the executive of the Constitution of the Republic and this Law. The state secret shall be the property of the Republic of Kazakhstan.”⁹⁷

Rumusan Republik Estonia,

“State secret means information provided for solely in this Act which requires protection from disclosure in the interest of the national security of the Republic of Estonia and which is in state ownership, under state supervision or produced by or for the state.”⁹⁸

Rumusan Republik Moldova,

“State secret constitutes information protected by the state in the field of its military activity, external policy, counter-information and operative investigation, the distributions, disclosure, loss, deflaction, or destruction of which may infringe the security of the Republic of Moldova.”⁹⁹

Dalam berbagai undang-undang tersebut, pada umumnya informasi yang menjadi Rahasia Negara ialah yang ada dalam lingkup intelijen, militer, dan hubungan luar negeri. Namun, ada juga informasi dalam lingkup lain, seperti proses peradilan khusus (Inggris), ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi (Moldova).

⁹⁷ Mas Achmad Santosa, *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara*, (Jakarta: Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2001), hal. 135.

⁹⁸ *Ibid.*, hal. 165.

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 203.

Aturan yang secara keseluruhan tampaknya menjadi jiwa dari masing-masing undang-undang tersebut adalah mengenai klasifikasi informasi yang dapat dirahasiakan. Dalam *Government Secrecy Reform Act* bahkan dinyatakan bahwa tujuan undang-undang tersebut ialah untuk menyediakan suatu sistem untuk mengklasifikasi dan mengubah klasifikasi tersebut (*to classify and declassify*) demi kepentingan keamanan nasional.¹⁰⁰ Tujuan tersebut sebenarnya masih diakhiri dengan suatu pernyataan terbuka yang dapat memicu banyak penafsiran, yaitu untuk kepentingan lain (*for other purpose*). Akan tetapi, mengingat sistem pengadilan Amerika Serikat menganut sistem Anglo Saxon, perumusan terbuka tersebut dalam praktik nantinya tetap dapat memiliki suatu acuan yang limitatif, terutama ketika telah ada yurisprudensi.

Moldova membuat aturan pengklasifikasian tersebut berdasarkan prinsip legalitas, memiliki alasan (*reasoning*), dan ketepatan (*suitability*).¹⁰¹ Prinsip semacam itu tidak dinyatakan secara spesifik dalam berbagai undang-undang lainnya.

Undang-undang Amerika Serikat memberikan kewenangan kepada Presiden untuk merumuskan jenis-jenis informasi apa saja yang dapat diklasifikasikan sebagai rahasia. Namun, sebelumnya Presiden harus memajukan usulan mengenai kategori informasi yang dapat diklasifikasikan sebagai rahasia beserta catatan yang memuat berbagai rasio atau alasan mengenai substansi usulannya tersebut ke dalam *federal notice* untuk ditelaah oleh masyarakat.

Sistem pengklasifikasian tersebut mencakup hal-hal yang berkaitan dengan tingkatan kerahasiaan. Sampai sekarang, tingkatan kerahasiaan yang umum digunakan atau menjadi standar internasional ialah tingkatan yang digunakan oleh sekutu pada perang dunia kedua. Tingkatan tersebut terdiri atas *Top Secret* (Sangat Rahasia), *Secret* (Rahasia), *Confidential* (Rahasia Dinas), dan *Restricted* (Terbatas).¹⁰²

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 31.

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 127.

¹⁰² Article 9, *The Public's Right To Know: principle on Freedom of Information Legislation*, (UK: 1999), hal. 33.

Umumnya kerahasiaan yang diatur tidak bersifat mutlak. Ketentuan ini biasanya ditegaskan dalam hal perubahan klasifikasi, daluwarsa, dan peradilan. Perubahan klasifikasi pada dasarnya mengatur mengenai perubahan tingkat kerahasiaan. Artinya suatu informasi setelah dilakukan perubahan, kedudukannya dapat makin rahasia atau tidak perlu dirahasiakan lagi, atau makin rahasia atau tidak perlu dirahasiakan lagi, atau justru suatu informasi yang sebelumnya tidak rahasi malah menjadi rahasia. Daluarsa atau berakhirnya kerahasiaan terhadap suatu informasi ditetapkan berbeda-beda sesuai dengan tingkatan kerahasiaannya. Ada satu pandangan yang mengatakan bahwa angka-angka yang dicantumkan tersebut adalah asumsi yang aman untuk menilai bahwa ancaman dengan dibukanya informasi tersebut telah sangat kecil dan tidak membahayakan keamanan nasional. Dalam konteks peradilan, hak tolak atau hak untuk menolak membuka rahasia tersebut dapat dikesampingkan. Namun, hal ini pun dilakukan dengan mekanisme yang berbeda-beda antara satu negara dan yang lain.

Berkaitan dengan subjek dalam penyelenggaraan kerahasiaan. Umumnya undang-undang tersebut mengatur bahwa orang yang dapat menetapkan sesuatu sebagai rahasia di antaranya ialah kepala-kepala instansi pemerintahan. Sebagai contoh, Inggris secara tegas mewajibkan pejabat-pejabat tersebut untuk membuat penetapannya secara tertulis (*in writing*) baik terhadap informasi yang dirahasiakan tersebut maupun terhadap orang yang ditugaskan untuk menyimpannya. Ketentuan yang dibuat di Inggris ini cukup baik sebab dapat membatasi ruang lingkup pertanggungjawaban atas suatu informasi yang dirahasiakan.

Peran lembaga yang dapat dipersamakan dengan Arsip Nasional Republik Indonesia di Indonesia ternyata cukup signifikan dalam penyelenggaraan kerahasiaan ini. Beberapa undang-undang di antaranya menetapkan lembaga ini sebagai lembaga yang berwenang tidak hanya menyimpan, tetapi juga menyediakan sistem klasifikasi dan perubahan klasifikasi tersebut, walaupun yang memiliki dan mengesahkannya bukan lembaga ini.

Di Amerika Serikat melalui undang-undangnya dibentuk satu dewan di bawah Presiden yang disebut *Classification and Declassification Review Board*.¹⁰³ Badan ini bertugas untuk memberikan putusan apabila ada instansi yang berkeberatan dengan aturan klasifikasi yang dibuat oleh *Office of National Classification and Declassification Oversight*. Lembaga yang disebut terakhir itu sendiri berada di bawah *National Archives and Record Administration* atau yang di Indonesia dikenal sebagai Arsip Nasional. Namun, sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dalam undang-undangnya Amerika Serikat tidak mendefinisikan rahasia negara. Oleh karena itu, kedudukan dan peran Arsip Nasional di Amerika Serikat tidak dapat dianalogikan persis sama dengan Arsip Nasional yang ada di Indonesia.

Berkaitan dengan hasil kajian yang telah dilakukan terhadap peraturan aising tersebut, ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik. Pertama, umumnya informasi yang menjadi Rahasia Negara ialah yang ada di dalam lingkungan intelijen, militer, dan hubungan luar negeri. Kedua, aturan yang secara keseluruhan tampaknya menjadi jiwa dari masing-masing undang-undang tersebut adalah mengenai klasifikasi informasi yang dapat dirahasiakan yang mencakup dasar-dasar aturan untuk menetapkan suatu informasi sebagai rahasia negara dan dasar-dasar aturan untuk merubah tingkatan kerahasiaan. Ketiga, telah ada standar internasional dalam hal tingkatan kerahasiaan yang juga diterapkan dalam masyarakat persandian Indonesia, yaitu *Top Secret* (Sangat Rahasia), *Secret* (Rahasia), *Confidential* (Rahasia Dinas), dan *Restricted* (Terbatas). Keempat, umumnya kerahasiaan yang diatur tidak bersifat mutlak melainkan dibatasi dengan mekanisme perubahan klasifikasi, daluwarsa, dan peradilan. Kelima, umumnya mekanisme penetapan suatu rahasia negara baik dalam hal isi, media, maupun orang yang menyimpannya dilakukan secara tertulis. Keenam, secara kelembagaan umumnya tidak melahirkan lembaga baru, tetapi hanya mempertegas kedudukan atau menambahkan kewenangan khusus kepada lembaga yang sudah ada, misalnya kepada Arsip Nasional Republik Indonesia.

Namun, mengingat banyak sekali perbedaan prinsipil dalam hal landasan penyelenggaraan sistem kenegaraan antara Indonesia dan negara-negara tersebut.

¹⁰³ Mas Achmad Santosa, *Loc. Cit.*, hal. 25.

Dengan demikian, jelas bahwa ketentuan tersebut hanya baik untu dijadikan sebagai referensi. Sementara untuk membuat suatu undang-undang yang dapat membumi di Indonesia, jelas bahwa berbagai aturan yang ada di dalamnya harus selaras dengan dasar-dasar sistem kenegaraan, konteks dan dinamika bangsa Indonesia sendiri.



BAB 3

TINJAUAN HUKUM HAK MEMPEROLEH INFORMASI DAN RAHASIA NEGARA

3.1. Tinjauan Hukum Hak Memperoleh Informasi

3.1.1. Konstitusi

Secara umum, di Indonesia, hak atas informasi ini dijamin oleh konstitusi melalui amandemen ke-2 pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945. Selengkapnya pasal tersebut berbunyi,

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”¹⁰⁴

Pasal ini menegaskan pengakuan akan kebutuhan publik atas informasi yang tidak semata-mata terkait dengan penyelenggaraan negara, namun juga yang berhubungan dengan kebutuhan untuk mengembangkan kehidupan pribadi dan kelompok. Sebagai bagian dari hak asasi manusia, maka negara berkewajiban untuk memajukan, menjamin, memenuhi, dan melindungi hak atas informasi ini.¹⁰⁵

Namun UUD juga menjelaskan tentang ketentuan pembatasan dalam Pasal 28J ayat (2) yang menyatakan bahwa,

“Dalam menjalankan hak dan kekuasaannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai

¹⁰⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28F. Amandemen kedua.

¹⁰⁵ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28I. Amandemen kedua.

dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”¹⁰⁶

Maksud pembatasan terkait untuk menjamin pengakuan serta penghormatan hak dan kebebasan orang lain, keadilan, pertimbangan moral, dan nilai-nilai agama umumnya adalah batasan yang terkait dengan informasi privat. Sedangkan batasan berdasarkan pertimbangan keamanan dan ketertiban umum adalah batasan dalam lingkup informasi publik. Dalam proses perjanjian sosial publik dengan negara, tidak semua masuk dalam wilayah yang diperjanjikan. Terdapat hal-hal yang bersifat pribadi yang menjadi privasi setiap orang. Informasi yang sifatnya pribadi tersebut pada prinsipnya bersifat rahasia pribadi, namun bukan merupakan rahasia negara. Ini sesuai dengan pengakuan UUD 1945 pasal 28G yang menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta bendanya.”

Oleh karena itu pembatasan atas hak memperoleh informasi harus pula berpatokan pada lingkup publik, yaitu pertimbangan keamanan dan ketertiban umum. Konstitusi sendiri telah mengatur perlindungan keamanan nasional di dalam pasal 30 UUD 1945 yang berbunyi,

“(1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara; (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung; (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara; (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum; (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara dalam usaha

¹⁰⁶ Batasan ini juga tercantum di dalam Pasal 29 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.”

3.1.2. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008

Pada tahun 2008, DPR menetapkan Undang-Undang (UU) tentang hak memperoleh informasi, yaitu UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). UU ini mengadopsi sejumlah norma internasional dan prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) dengan menegaskan bahwa informasi pada dasarnya bersifat terbuka dan merupakan milik publik, dengan sedikit di antaranya bisa dikecualikan dengan pertimbangan keamanan nasional atau alasan lain yang sah secara hukum, serta mengatur mekanisme komplain bagi badan publik yang tidak bersedia memberikan informasi publik sebagaimana diminta.¹⁰⁷

3.1.2.1. Pasal 7 UU KIP

Pasal ini selengkapnya berbunyi:

“(1) Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan. (2) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.”

Dari pasal tersebut terlihat prinsip pengungkapan maksimum dari frase ‘Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik’. Artinya, pengungkapan maksimum telah dijamin di Indonesia. Selain itu prinsip ini pun terakomodasi bagi Badan Publik untuk memberikan alasan sesuai dengan perundang-undangan jika memutuskan untuk menutup akses informasi.

Akomodasi ini juga dapat dikaitkan dengan kewajiban yang diatur dalam Pasal 6 yang berbunyi,

“(1) Badan Publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2)

¹⁰⁷ Mufti Makaarim, ed., *Dibungkam Atas Naman Keamanan*, (Jakarta: *Institute for Defense, security and Peace Studies*, 2012), hal. 3.

Badan Publik berhak menolak memberikan Informasi Publik apabila tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

3.1.2.2. Pasal 17 UU KIP

Pasal ini selengkapnya berbunyi:

“Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali:

- a. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:
 1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
 2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
 3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
 4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau
 5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.
- b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
- c. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:
 1. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran

- atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
 3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam
 4. penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
 5. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;
 6. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;
 7. sistem persandian negara; dan/atau
 8. sistem intelijen negara.
- d. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;
- e. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:
1. rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;
 2. rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;
 3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya;
 4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
 5. rencana awal investasi asing;

6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau
 7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.
- f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri :
1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
 2. korespondensi diplomatik antarnegara;
 3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau
 4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.
- g. Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
- h. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;
 2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
 3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
 4. hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau
 5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.
- i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
- j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.”¹⁰⁸

¹⁰⁸ Republik Indonesia, *Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*.

Berdasarkan pemahaman atas pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa UU KIP memiliki kelemahan mendasar, yaitu pembatasan informasi yang sangat luas terkait informasi publik yang dapat dikecualikan. Padahal jika melihat kategorisasi yang ada, seharusnya seluruh informasi yang dapat dikecualikan tidak serta merta menjadi informasi dalam kategori rahasia, apalagi rahasia negara. Perlu diperhitungkan nilai nilai strategis dari informasi yang bersnagkutan, dimana kebocoran misalnya dapat berdampak pada gagalnya perlindungan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa. Indikasi keterkaitan tersebut bisa diukur dengan uji konsekuensi perihal sejauh mana bernegara sebagaimana dirumuskan dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945.¹⁰⁹

Dari huruf c Pasal 17 tersebut, dapat dipahami bahwa di bidang keamanan dan pertahanan, dalam konteks pengecualian informasi publik atas dalih rahasia negara misalnya, pengecualian ini akan berpotensi ‘melindungi’ penyalahgunaan wewenang, korupsi, dan pelanggaran HAM, serta memberikan tafsir yang biasa atas apa yang dimaksud ‘rahasia negara murni’ dengan rahasia politik, rahasia birokrasi, rahasia jabatan, maupun rahasia individu pejabat negara. Padahal, sektor keamanan juga membutuhkan akuntabilitas sebagai badan publik, dimana pengecualian yang dilakukan tidak perlu meliputi cakupan yang luas seperti kategori, ruang lingkup, kewenangan, penyelenggaraan, pengelolaan, pengawasan, penetapan sanksi dan hukuman serta pembatasan akses informasi, karena akan menimbulkan pertentangan dengan rezim keterbukaan informasi publik. Ancaman yang kemudian muncul adalah terbentuknya rezim keamanan nasional yang tidak bekerja murni untuk memastikan perlindungan kepentingan nasional yang meliputi keselamatan individu warga negara, bangsa dan wilayah negara, namun justru untuk kepentingan kekuasaan semata-mata.¹¹⁰

3.1.2.3. Pasal 35 UU KIP

Pasal ini selengkapnya berbunyi:

¹⁰⁹ Mufti Makaarim , ed., *Loc. Cit.*, hal. 4.

¹¹⁰ Mufti Makaarim , ed., *Loc. Cit.*, hal. 5

“Masyarakat dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi jika: a. penolakan berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17; b. tidak disediakan informasi berkala sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 9; c. Tidak ditanggapinya permintaan informasi; d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta; e. tidak dipenuhinya permintaan informasi; pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau g. Penyampaian informasi yang melebihi yang diatur dalam Undang-Undang ini.”

Pasal tersebut telah menjadi manifestasi atas prinsip adanya proses untuk memfasilitasi akses terhadap informasi. Hal ini dikarenakan bahwa pemerintah dalam menjamin keterbukaan informasi wajib menyediakan tiga tingkatan jalur yang berbeda yang dapat digunakan oleh masyarakat.¹¹¹ Tiga jalur tersebut adalah melalui Badan Publik yang bersangkutan, melalui banding di sebuah badan independen, dan melalui banding di pengadilan.

Di dalam UU KIP jalur pertama dijamin melalui Pasal 7 yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa Badan Publik wajib untuk menyediakan informasi yang berada di bawah kewenangannya kepada masyarakat yang membutuhkannya. Pemohon Informasi Publik, sejauh informasi yang diminta tersebut bukan informasi yang dapat dikecualikan. Selanjutnya, di Pasal 35 diatur bahwa masyarakat dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.

Untuk jalur yang kedua, dijamin melalui UU KIP ini dalam Pasal 23 yang menyatakan bahwa,

“Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.”

Selanjutnya, jalur melalui banding pengadilan diatur di dalam pasal 47 yang berbunyi,

¹¹¹ Mufti Makaarim, ed., *Loc. Cit.*, hal. 30

(1) Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara apabila yang digugat adalah Badan Publik negara. (2) Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan negeri apabila yang digugat adalah Badan Publik selain Badan Publik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

3.2. Tinjauan Hukum Mengenai Rahasia Negara

3.2.1. Aspek Hukum Positif

Sampai saat ini belum ada satu undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai Rahasia Negara di Indonesia. dalam KUHP, terdapat satu bab yang secara khusus diberikan judul “membuka rahasia”. Akan tetapi, menyimak dari bunyi pasal-pasal nya tampak bahwa bab tersebut ditujukan untuk mengatur ketentuan pidana mengenai membuka rahasia jabatan, rahasia pekerjaan, dan rahasia dagang. Ketentuan mengenai Rahasia Negara selain tidak diatur dalam satu bab khusus, istilah Rahasia Negara itu sendiri juga tidak disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan yang dianggap mengatur mengenai hal tersebut.

Ketentuan dalam KUHP yang umumnya dianggap memuat rumusan tindak pidana mengenai Rahasia Negara ialah yang terdapat dalam ketentuan Buku Dua KUHP dalam Bab I tentang kejahatan Terhadap Keamanan Negara. Pasal-pasal yang cukup relevan diantaranya adalah sebagai berikut.

3.2.1.1. Pasal 112 KUHP

Pasal ini selengkapnya berbunyi:

“Barang siapa dengan sengaja mengumumkan surat-surat, berita-berita atau keterangan-keterangan yang diketahuinya bahwa harus dirahasiakan untuk kepentingan negara, atau dengan sengaja memberitahukan atau memberikannya kepada negara asing, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.”¹¹²

Berdasarkan bunyi pasal tersebut dapat diketahui bahwa terdapat informasi berupa surat-surat, berita-berita atau keterangan-keterangan yang harus dirahasiakan untuk kepentingan negara. Selain itu, dapat diketahui pula bahwa ada

¹¹² R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*, cet. ke tiga puluh empat, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hal. 28.

orang-orang tertentu yang mengetahui informasi tersebut dan bahwa orang tersebut telah melakukan suatu delik ketika dengan sengaja mengumumkan rahasia tersebut atau dengan sengaja memberitahukan atau memberikannya kepada negara asing.

Rumusan 'dirahasiakan demi kepentingan negara' dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengertian dari Rahasia Negara. Masalahnya pengertian 'kepentingan negara' dalam hal ini menjadi sangat terbuka. Dengan mencantumkan pasal tersebut dalam bab mengenai kejahatan terhadap keamanan negara, dapat ditafsirkan bahwa 'kepentingan negara' yang dimaksud adalah meliputi keamanan negara. Namun, batasan mengenai keamanan negara itu sendiri pun ternyata tidak jelas. Ketidakjelasan tersebut dapat dilihat jika dikaitkan dengan rumusan ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1982 Tentang Ketentuan Pokok Pertahanan Kemanan Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa pertahanan keamanan negara Republik Indonesia sebagai,

“salah satu fungsi pemerintah negara, yang mencakup upaya dalam bidang pertahanan yang ditujukan terhadap segala ancaman dari luar negeri dan upaya dalam bidang keamanan yang ditujukan terhadap ancaman dari dalam negeri; sedangkan ancaman didefinisikan sebagai ancaman, gangguan, dan tantangan.”¹¹³

Mengacu pada kerangka konseptual mengenai rahasia negara yang telah disebutkan sebelumnya, jelas bahwa sesuatu informasi tidak menjadi rahasia dengan sendirinya, melainkan ada yang menetapkan. Melalui rumusan pasal tersebut tidak dapat diketahui siapa yang berwenang untuk merahasiakan informasi untuk kepentingan negara. Selain itu, tidak dapat diketahui pula siapa orang yang berhak untuk mengetahui rahasia negara tersebut.

Kewajiban untuk tidak mengumumkan, memberitahukan atau memberikan suatu rahasia kepada yang tidak berhak pada dasarnya adalah suatu kaidah yang umum dalam konteks penyelenggaraan kerahasiaan. Akan tetapi, dalam pasal ini kewajiban tersebut menjadi tidak jelas, karena syarat yang menentukan seseorang dianggap mengetahui rahasia negara tersebut tidak diatur.

¹¹³ Republik Indonesia, *UU No. 20 Tahun 1982 Tentang Ketentuan Pokok Pertahanan Kemanan Republik Indonesia*.

Rumusan pasal yang begitu sederhana ini membuat substansi rahasia negara dan mekanisme penyelenggaraannya menjadi sumir atau tidak jelas, padahal pasal ini memuat ancaman hukuman yang relatif berat. Mengingat Inonesia menganut sistem peradilan Eropa Kontinental, dimana masing-masing pengadilan otonom membuat putusan, sehingga akan sangat sulit untuk mendapatkan suatu rumusan yang baku mengenai rahasia negara dengan mengacu pada ketentuan pasal ini.

3.2.1.2. Pasal 113 KUHP

Pasal ini selengkapnya berbunyi,

“(1) Barang siapa dengan sengaja, untuk seluruhnya atau sebagian mengumumkan, atau memberitahukan maupun menyerahkan kepada orang yang tidak berwenang mengetahui, surat-surat, peta-peta, rencana-rencana, gambar-gambar, atau benda-benda yang bersifat rahasia yang bersangkutan dengan pertahanan atau keamanan Indonesia terhadap serangan dari luar, yang ada padanya atau yang isinya, bentuknya atau susunannya benda-benda itu diketahui olehnya, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun; (2) Jika surat-surat atau benda-benda ada pada yang bersalah, atau pengetahuannya tentang itu karena pencariannya, pidananya dapat ditambah sepertiga.”¹¹⁴

Dalam pasal ini, rahasia dikatakan sebagai suatu sifat dari surat-surat, peta-peta, rencana-rencana, gambar-gambar atau benda-benda, yang bersangkutan dengan pertahanan keamanan Indonesia terhadap serangan dari luar, yang tidak boleh diketahui oleh orang yang tidak berwenang. Terminologi ‘serangan dari luar’ menegaskan salah satu aspek pertahanan keamanan yang menjadi dasar penyelenggaraan rahasia negara. Dipandang dari segi sistem perumusan kaidah rahasia, pasal ini tampaknya menganut sistem enunsiatif, karena telah memuat beberapa objek rahasia negara seperti surat, peta, rencana, gambar atau benda, tetapi tidak menjelaskan lebih lanjut.¹¹⁵ Misalnya surat, peta, rencana, gambar

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Sistem enunsiatif artinya Undang-undang tersebut tidak menutup kemungkinan untuk mengatur bentuk-bentuk lain yang lebih rinci sesuai dengan kebutuhan.

atau benda yang dikatakan bersangkutan dengan pertahanan keamanan Indonesia terhadap serangan dari luar.

Telah ada suatu yurisprudensi yang berkaitan dengan Pasal 113 tersebut, yaitu Putusan No. 04/Pid/B/1991/PN.Bdg yang ditetapkan pada 23 Maret 1991 di Pengadilan Negeri Bandung. Dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim yang mengadili kasus tersebut berpendapat bahwa,

“kata pertahanan dan kata keamanan Indonesia terhadap serangan dari luar di dalam rumusan unsur ke IV dalam Pasal 113 ayat (1) KUP itu sebenarnya merupakan istilah militer, maka menurut hemat Majelis, pengertiannya harus disesuaikan dengan pengertian yang lazim dianut di kalangan militer, seperti keterangan ahli.”¹¹⁶

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa istilah ‘pertahanan dan keamanan’ di Indonesia sebenarnya lebih relevan untuk ditempatkan dalam konteks keamanan teritorial dan bukan dalam konteks keamanan komprehensif yang meliputi konsep keamanan manusia sebagaimana yang diuraikan dalam bab sebelumnya.

3.2.1.3. Pasal 114 KUHP

Pasal ini selengkapnya berbunyi,

“Barang siapa karena kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan surat-surat atau benda-benda rahasia sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 113 harus menjadi tugasnya untuk menyimpan atau menaruhnya, bentuk atau susunannya atau seluruh atau sebagian diketahui oleh umum atau diketahui atau dikuasai orang lain (atau) tidak berwenang mengetahui, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan atau pidana kurungan paling lama satu tahun atau pidana denda paling tinggi empat ribu lima ratus rupiah.”¹¹⁷

Sebagaimana bunyi ketentuannya, jelas bahwa pasal ini merupakan turunan dari pasal 113 yang telah dibahas sebelumnya. Kalimat “... menjadi

¹¹⁶ Putusan Pengadilan Negeri Bandung No. 04/Pid/B/1991/PN.Bdg.

¹¹⁷ R. Soesilo, *Loc. Cit.*, hal. 129.

tugasnya untuk menyimpan atau menaruhnya,” menjadi menarik karena dapat diketahui adanya penggolongan tugas dalam penyelenggaraan rahasia negara.

Melalui beberapa Keputusan Presiden dapat diketahui adanya beberapa instansi pemerintah yang salah satu tugasnya terkait dengan penyelenggaraan rahasia negara. Misalnya, Keppres No. 54 Tahun 1994 tentang Lembaga Sandi Negara, yang di dalam Pasal 2 dikatakan bahwa,

“LEMSANEG mempunyai tugas pokok mengkoordinasikan, mengatur dan menyelenggarakan pengamanan berita rahasia negara yang dikirim melalui sarana komunikasi antara Aparatur Negara baik di Pusat, Daerah, Luar Negeri, Badan Usaha Milik Negara maupun di lingkungan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia...”¹¹⁸

Pada masa pemerintahan yang lampau ketentuan semacam ini juga pernah terdapat dalam Perpres No. 8 Tahun 1959 tentang Badan Pusat Intelligence, yang dalam Pasal 8 menyebutkan bahwa Badan Pusat Intelligence mempunyai bidang-bidang intelijen yang meliputi keterangan yang secara langsung atau tidak langsung menyangkut pemeliharaan rahasia negara.

Khusus mengenai keberadaan Lembaga Sandi Negara tersebut terdapat satu catatan khusus mengenai tugasnya dalam kaitan dengan munculnya Keppres No. 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Seluruh LPND yang ditetapkan dalam Keppres ini memiliki salah satu fungsi yaitu:

“Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.”¹¹⁹

Menyimak dari rumusan pasal 2 Keppres Lembaga Sandi Negara, dapat ditafsirkan bahwa istilah *sandi* sebagai bagian dari nama instansi tersebut, pada dasarnya membuat ruang lingkupnya terbatas pada informasi yang termasuk

¹¹⁸ Republik Indonesia, *Keppres No. 54 Tahun 1994 tentang Lembaga Sandi Negara*.

¹¹⁹ Republik Indonesia, *Keppres No. 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen*.

rahasia negara. Sementara itu, pengertian sandi sebagaimana yang terdapat dalam Keppres No. 103 tersebut ruang lingkupnya ialah informasi yang terkuifikasi sebagai rahasia jabatan. Oleh karena itu, dengan keluarnya Keppres No. 103 tersebut, LEMSANEG pada dasarnya memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan dua jenis kerahasiaan, yaitu rahasia negara walaupun hanya sebatas pengamanannya saja dan rahasia jabatan yang berlaku di lingkungan LEMSANEG.

3.2.1.4. Undang-Undang No. 43 Tahun 2009

Undang-undang lain yang terkait dengan rahasia negara adalah Undang-undang No. 43 Tahun 2009 tentang Ketentuan Pokok Kearsipan. Adanya unsur kerahasiaan dalam kearsipan sebelumnya tidak disebutkan dalam aturan-aturan primer undang-undang ini. Namun, ketentuan tersebut dapat diketahui dari ketentuan pidana yang terdapat dalam pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut,

“(1) Barang siapa dengan sengaja dan dengan melawan hukum memiliki arsip sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 huruf a Undang-undang ini dapat dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun; (2) Barang siapa yang menyimpan arsip sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 huruf a Undang-undang ini, yang dengan sengaja memberitahukan hal-hal tentang isi naskah itu kepada pihak ketiga yang tidak berhak mengetahuinya sedang ia diwajibkan merahasiakan hal-hal tersebut dapat dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama-lamanya 20 (dua puluh) tahun; (3) tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) pasal ini adalah kejahatan.”¹²⁰

Pasal 1 huruf a yang menjadi ruang lingkup keberlakuan Pasal 11 ayat (2) tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan arsip tersebut adalah,

“naskah-naskah yang dibuat dan diterima oleh lembaga-lembaga Negara dan Badan-badan Pemerintahan dalam bentuk corak apapun, baik dalam

¹²⁰ Republik Indonesia, *Undang-undang No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan Pokok Kearsipan*.

keadaan tunggal maupun berkelompok, dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintahan.”¹²¹

Berdasarkan penjelasan dari pasal 15 PP No. 34 Tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip, diketahui bahwa arsip yang terqualifikasi sebagai arsip dinamis pada dasarnya memiliki sifat tertutup. Oleh karena itu pengelolaannya dan perlakuannya berlaku tentang kerahasiaan surat-surat. Sebaliknya, sifat arsip statis adalah terbuka, tetapi apabila Lembaga Negara atau Badan Pemerintahan menganggap harus dipegang kerahasiaannya, dapat tetap diperlakukan ketentuan tentang kerahasiaan surat/dokumen.

Dengan mengacu kepada kerangka konseptual yang dipergunakan, arsip yang dirahasiakan sebenarnya dapat termasuk rahasia negara. Akan tetapi, tampak bahwa rahasia negara sebenarnya tetap belum diatur secara khusus walaupun sudah ada undang-undang tentang kearsipan. Hal tersebut terlihat setelah menyimak isi undang-undang tentang kearsipan tersebut, yang dimaksudkan untuk mengatur masalah kearsipan secara umum.

Undang-undang tersebut sama sekali tidak menyebutkan atau mengatur secara khusus arsip yang terklasifikasikan sebagai rahasia negara. Oleh karena itu, walaupun arsip yang dirahasiakan dikatakan sebagai rahasia negara, hal tersebut merupakan suatu bentuk analogi atau penafsiran saja dari ketentuan yang ada di dalamnya. Akan tetapi, analogi tersebut tetap tidak memberikan suatu kepastian hukum mengenai pengaturan rahasia negara.

3.2.1.5. Undang-Undang No. 17 Tahun 2011

Selain Undang-undang tentang Ketentuan Pokok Kearsipan, undang-undang yang terkait dengan Rahasia Negara adalah Undang-Undang No. 17 tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Adanya unsur kerahasiaan dalam intelijen negara dapat diketahui dari ketentuan yang menyebutkan bahwa rahasia intelijen merupakan bagian dari rahasia negara dalam pasal 25 yang berbunyi sebagai berikut,

¹²¹ Republik Indonesia, *Undang-undang No. 43 Tahun 2009 tentang Ketentuan Pokok Kearsipan*.

“(1) Rahasia Intelijen merupakan bagian dari rahasia negara. (2) Rahasia Intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikategorikan dapat: a. membahayakan pertahanan dan keamanan negara; b. mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya; c. merugikan ketahanan ekonomi nasional; d. merugikan kepentingan politik luar negeri dan hubungan luar negeri; e. mengungkapkan f. mengungkapkan memorandum atau surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan; g. membahayakan sistem Intelijen Negara; h. membahayakan akses, agen, dan sumber yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Intelijen; i. membahayakan keselamatan Personel Intelijen Negara; atau j. mengungkapkan rencana dan pelaksanaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi Intelijen. (3) Rahasia Intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki Masa Retensi. (4) Masa Retensi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku selama 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (5) Rahasia Intelijen dapat dibuka sebelum Masa Retensinya berakhir untuk kepentingan pengadilan dan bersifat tertutup.”¹²²

Pasal 1 angka 6 yang menjadi ruang lingkup keberlakuan Pasal 25 ayat (1) tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan rahasia intelijen tersebut adalah,

“informasi, benda, personel, dan/atau upaya, pekerjaan, kegiatan Intelijen yang dilindungi kerahasiaannya agar tidak dapat diakses, tidak dapat diketahui, dan tidak dapat dimiliki oleh pihak yang tidak berhak.”¹²³

Tampak bahwa rahasia negara sebenarnya tetap belum diatur secara khusus dalam undang-undang ini, terlihat setelah menyimak isi undang-undang tentang intelijen negara tersebut, yang dimaksudkan untuk mengatur masalah intelijen secara umum.

¹²² Republik Indonesia, *Undang-undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara*.

¹²³ *Ibid.*

Undang-undang tersebut sama sekali tidak menyebutkan atau mengatur secara khusus informasi, benda, personel, dan/atau upaya, pekerjaan, kegiatan yang terklasifikasikan sebagai rahasia negara. Oleh karena itu, walaupun hal-hal yang dirahasiakan tersebut dikatakan sebagai rahasia negara, hal itu merupakan suatu bentuk analogi atau penafsiran saja dari ketentuan yang ada di dalamnya. Akan tetapi, analogi tersebut tetap tidak memberikan suatu kepastian hukum mengenai pengaturan rahasia negara.

Berdasarkan hasil kajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan nasional yang telah diuraikan di atas, tampak bahwa pengertian rahasia negara baru terumuskan secara implisit. Hal ini disebabkan tidak ada satu undang-undang pun yang menyatakannya dengan tegas. Oleh karena itu, tidak ada satu pun undang-undang yang mengatur mengenai substansi rahasia negara baik primer maupun sekunder, sehingga wajar apabila kasus yang berkaitan akan selalu menimbulkan kerancuan. Hal ini disebabkan memang tidak ada satu parameter yang objektif untuk menilainya. Oleh karena itu, sifatnya yang sumir telah membuat ketentuan yang terkait dengan rahasia negara kerap dipandang sebagai ketentuan yang karet. Terminologi karet disini jelas secara sosiologis lebih berkonotasi negatif, sebab kerap dipersepsikan sebagai undang-undang yang dapat dipergunakan semauanya (dapat kendur atau sebaliknya ketat seperti karet) oleh pemerintah terutama untuk tujuan kekuasaan yang patrimonialistik.

3.2.2. Rancangan Undang-undang tentang Rahasia Negara

Berdasarkan bahan-bahan yang diperoleh, sejauh ini telah ada beberapa rancangan undang-undang tentang Rahasia Negara (selanjutnya disebut sebagai RUU). Rancangan yang pertama dirumuskan oleh Kementerian Pertahanan Republik Indonesia (Kemenhan) pada Januari 2000. Rancangan yang kedua dipersiapkan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) bekerja sama dengan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Baleg) pada November 2001. Selanjutnya ada rancangan yang dibuat oleh Pacivis Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Indonesia (FISIP UI) pada Desember 2006. Rancangan terbaru adalah yang dibuat oleh Lembaga Sandi

Negara Republik Indonesia (Lemsaneg) pada tahun 2010 dan oleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk Advokasi RUU Rahasia Negara pada tahun 2011.¹²⁴

Penelitian ini akan membandingkan RUU versi Lemsaneg dan versi koalisi masyarakat sipil karena keduanya merupakan RUU versi terbaru dan dibuat dari dua unsur berbeda, yaitu unsur pemerintah dan unsur masyarakat. Perbandingan tersebut menggunakan kerangka konseptual mengenai rahasia yang telah diuraikan sebelumnya. Meskipun RUU versi masyarakat sipil tidak menggunakan istilah rahasia negara melainkan rahasia informasi strategis keamanan nasional namun dapat dibandingkan dengan menggunakan sistematika pembahasan yang terdiri atas lima aspek, yaitu objek, subjek, hak dan kewajiban, sistem perumusan kaidah pidananya, dan sifat kerahasiaannya.

3.2.2.1. Objek yang Diatur

Dalam RUU versi Lemsaneg, rahasia negara didefinisikan sebagai, “rahasia tentang informasi, termasuk benda dan kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh Presiden berdasarkan undang-undang ini untuk mendapat perlindungan sesuai dengan standar dan prosedur pengelolaan, yang apabila diketahui oleh pihak yang tidak berhak dapat membahayakan kedaulatan, keutuhan, dan keselamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sedangkan dalam RUU versi masyarakat sipil, pengertian rahasia informasi strategis keamanan nasional ialah,

“informasi publik yang terkait dengan pertahanan, keamanan, intelijen, dan persandian yang ditutup aksesnya untuk sementara waktu demi kepentingan keamanan nasional yang sesuai dengan prosedur undang-undang ini.”

Pada rumusan pertama, tampak bahwa salah satu unsur yang ditekankan ialah mengenai sifat kerahasiaannya, yang tercermin dari kalimat ‘... yang apabila

¹²⁴ Koalisi Masyarakat Sipil untuk Advokasi RUU Rahasia Negara terdiri dari unsur akademisi dari Universitas Gadjah Mada dan Universitas Indonesia; peneliti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI); dan aktivis LSM dari Institute for Defense and Peace Study (IDSPS), Imparsial, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), INFID, dan Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (Lesperssi); serta unsur praktisi media dari hukumonline.

diketahui oleh pihak yang tidak berhak dapat membahayakan kedaulatan, keutuhan, dan keselamatan Negara.’ Unsur tersebut tidak perlu dicantumkan dalam definisi rahasia negara, sebab merupakan konsekuensi dari penyelenggaraan kerahasiaan.

Unsur yang terpenting dalam perumusan tersebut tercermin dalam kalimat ‘benda dan kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh Presiden berdasarkan undang-undang ini untuk mendapatkan perlindungan.’ Unsur tersebut menjadi penting karena mengandung dasar pengklasifikasian dari hal-hal yang dapat menjadi objek rahasia negara.

Pada Pasal 13 ayat (2) RUU versi Lemsaneg tersebut dinyatakan bahwa kriteria penetapan rahasia negara oleh Presiden adalah diatur dengan peraturan pemerintah. Pasal ini dinyatakan ‘cukup jelas’ dalam rancangan penjelasan RUU tersebut.

Penjelasan yang lebih terperinci terdapat dalam naskah akademis RUU versi Lemsaneg yang menyatakan bahwa rumusan pengertian rahasia negara tersebut mengandung nilai-nilai yang terdiri atas:

- a. geografis, yaitu sumber daya alam strategis yang masih tertutup;
- b. demografis, yaitu sistem penyebaran untuk pemerataan dan kekuatan penduduk;
- c. ekonomi, yaitu wilayah ekonomi negara yang strategis seperti tambang yang telah dioperasikan, kehutanan, binatang, dan sumber daya alam buatan;
- d. ideologi, yaitu sistem pengamanan tentang cara-cara merukunkan umat beragama, cara-cara perlindungan hak asasi manusia, dan cara-cara mempersatukan bangsa;
- e. politik, yaitu sistem pengamanan politik negara;
- f. sosial budaya, yaitu penemuan ilmu pengetahuan strategis;
- g. pertahanan, yaitu wilayah-wilayah strategis dan persenjataan strategis;
- h. keamanan, yaitu pengamanan rahasia negara dengan sistem sandi, pengamanan terhadap manusia sandi, mesin sandi, data data *encryption*

device, dan passophone negara, serta pengamanan rahasia negara yang dikomunikasikan dan diarsipkan.¹²⁵

Sementara itu, bentuk rahasia negara itu sendiri dapat berupa:

- a. benda bergerak, misalnya tulisan, peta-peta rekaman suara, gambar, denah, alat komunikasi, mesin kripto, dan lain-lain;
- b. benda tak bergerak, misalnya bangunan-bangunan daerah, wilayah, sarana, dan prasarana pertahanan dan lain-lain;
- c. jasa, misalnya, sistem kripto, kegiatan operasional TNI, dan lain-lain;
- d. sumber daya manusia, misalnya manusia kripto/sandiman dan lain-lain.¹²⁶

Rumusan pasal tersebut bersifat sangat umum, sehingga akan sulit untuk dijadikan sebagai parameter dalam rangka menetapkan suatu rahasia negara. Tanpa penjelasan lebih lanjut atau perubahan redaksional pasalnya, rumusan tersebut sangat berpotensi menimbulkan kekacauan dalam penerapannya, sehingga dapat berakibat tidak tercapainya kepastian hukum bagi masyarakat.

Hal yang sama juga terlihat dari rumusan pasal 8, yang menyatakan bahwa rahasia negara mempunyai klasifikasi sangat rahasia dan rahasia. Pasal 9 dan pasal 10 yang merupakan derivasi dari pasal 8 tersebut hanya menyebutkan bahwa klasifikasi sangat rahasia adalah rahasia negara yang sangat peka terhadap bahaya kebocoran yang dapat mengancam keselamatan negara. Sementara itu, klasifikasi rahasia negara adalah rahasia yang peka terhadap bahaya kebocoran yang mengganggu keselamatan negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, peka didefinisikan sebagai 'rentan, mudah merasa, mudah terserang penyakit'. Akan tetapi, terminologi 'peka' yang digunakan dalam pasal-pasal tersebut tidak dijelaskan dalam naskah akademisnya. Hal tersebut, dapat menimbulkan berbagai penafsiran yang membuatnya sulit untuk mencapai kepastian hukum.

Pada rumusan kedua, terdapat beberapa unsur yang terdiri atas:

- (1) informasi publik;
- (2) yang terkait dengan pertahanan, keamanan, intelijen, dan persandian;

¹²⁵ Lembaga Sandi Negara, *Naskah Akademik Tentang Rahasia Negara*, 2008, hal. 27.

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 28.

- (3) yang ditutup aksesnya untuk sementara waktu;
- (4) demi kepentingan keamanan nasional;
- (5) yang sesuai dengan prosedur Undang-undang ini.¹²⁷

Definisi mengenai informasi strategis keamanan nasional dinyatakan dalam Pasal 1 huruf angka 3 RUU tersebut, yaitu data yang tersusun dan telah diolah secara sistematis dalam berbagai format di bidang pertahanan, keamanan, intelijen, dan persandian yang memiliki nilai dan makna berupa keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda. Pengertian tersebut dipertegas dengan rumusan pasal 4 yang menyatakan bahwa rahasia negara dilaksanakan terbatas dalam ruang lingkup tindakan-tindakan pemerintah yang terkait dengan pertahanan dan keamanan nasional, yaitu yang berkaitan dengan operasi militer, teknologi persenjataan, kegiatan diplomatik, kegiatan intelijen, dan kegiatan pengembangan kriptografi. Dengan demikian, tampak bahwa yang dimaksud dengan sistem informasi tersebut adalah sistem informasi pemerintah.

Rumusan tersebut tidak menjelaskan bentuk informasi yang dimaksud sebagaimana yang dijalankan dalam naskah akademis RUU versi Lemsaneg. Akan tetapi, menyimak dari redaksional selanjutnya hal tersebut tampaknya memang bukan menjadi perhatian utama perumus RUU tersebut. Hal yang tampaknya menjadi fokus perumus RUU tersebut ialah mengenai syarat atau kondisi yang diwajibkan untuk menetapkan suatu informasi sebagai rahasia negara, sebagaimana tercermin dalam unsur kedua.

Berkaitan dengan hal tersebut, naskah akademis RUU versi masyarakat sipil ini menyebutkan bahwa,

“Mengingat negara ada untuk melindungi kepentingan nasional atau seluruh rakyatnya, amak mekanisme kerahasiaan yang melahirkan suatu Rahasia Negara harus dibuat untuk melindungi kepentingan nasional. Rahasia Negara bukanlah suatu alat untuk melindungi kepentingan pribadi-pribadi. Oleh karena itu, yang mendapat perlindungan adalah informasi yang ada di dalamnya. Oleh karena itu, setiap informasi yang diklasifikasikan sebagai Rahasia Negara melalui mekanisme kerahasiaan

¹²⁷ *Ibid.*

tersebut harus memiliki dasar, rasio, atau argumentasi yang objektif untuk dapat dinyatakan sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional Republik Indonesia; sehingga Rahasia Negara dapat berfungsi sebagai alat untuk mencegah atau menghadapi ancaman-ancaman tersebut.”¹²⁸

Rumusan versi masyarakat sipil tersebut tampaknya telah berupaya untuk mempersempit ruang lingkup pengertian rahasia negara yang selama ini dikenal sangat sumir. Hal ini juga dapat terlihat dari rumusan mengenai tingkatan kerahasiaan yang terdapat dalam pasal 5. Tingkatan kerahasiaan yang dirumuskan dalam RUU berbeda dengan versi Lemsaneg karena hanya terdiri dari tiga tingkat, yaitu sangat rahasia, rahasia, dan terbatas.

3.2.2.2. Subjek yang Diatur

Dalam RUU versi Lemsaneg terdapat 11 pasal yang mengatur mengenai subjek hukum tertentu, yaitu pasal 4, pasal 5, pasal 11, pasal 12, pasal 15, pasal 18 sampai pasal 22, dan pasal 23 ayat (3). Sementara itu, dalam RUU versi masyarakat sipil terdapat 13 pasal, yaitu pasal 3 ayat (1), pasal 5, pasal 11, pasal 12, pasal 22, pasal 23, pasal 30 ayat (1), pasal 32 sampai dengan pasal 36, dan pasal 37 ayat (3).

Dalam RUU versi Lemsaneg, keseluruhan subjek hukum tersebut dapat dibedakan menjadi beberapa macam, yaitu:

- a. Subjek yang memiliki dan bertanggung jawab atas rahasia negara, yaitu bangsa Indonesia (pasal 4);
- b. Subjek yang menentukan dan menyelenggarakan rahasia negara, yaitu Aparatur Negara dan Pemerintah Negara Indonesia yang bertugas, Lembaga-lembaga Negara, Lembaga Pemerintahan baik Kementerian maupun non-kementerian, Tentara Nasional Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, dan badan-badan lain yang ditunjuk oleh Pemerintah Republik Indonesia (pasal 5);

¹²⁸ Koalisi Masyarakat Sipil untuk Advokasi RUU Rahasia Negara, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Rahasia Informasi Strategis Keamanan Nasional*, (Jakarta: Februari 2011), hal. 11.

- c. Subjek yang menentukan masa berlakunya suatu rahasia negara yang tidak termasuk dalam ketentuan kearsipan, yaitu pejabat yang berwenang (pasal 11 butir a dan b);
- d. Subjek yang berwenang untuk menentukan bahan keterangan menjadi rahasia negara, yaitu para pimpinan subjek nomor 2 di atas dan eselon di bawahnya yang mendapat delegasi untuk itu (pasal 12);
- e. Subjek yang berkewajiban menjaga rahasia negara, yaitu semua warga negara Indonesia (pasal 15 ayat (1));
- f. Subjek yang melaksanakan pengamanan rahasia negara, yaitu aparat negara yang berkepentingan langsung dengan rahasia negara (pasal 15 ayat (2));
- g. Subjek yang terdapat dalam ketentuan pidana (pasal 18 sampai pasal 22); dan
- h. Subjek yang berwenang melakukan penyelidikan terhadap kejahatan rahasia negara yang menggunakan sistem pengamanan sandi, yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil Fungsional Sandi (pasal 23 ayat (3)).

Sementara itu, dalam RUU versi masyarakat sipil dapat dibedakan menjadi sepuluh macam, yaitu:

- a. Subjek yang memiliki wewenang menolak, yaitu pemerintah (pasal 3 ayat (1)) dan orang-orang yang dinyatakan dalam pasal 23;
- b. Subjek yang secara langsung memiliki kewenangan atas tindakan-tindakan pertahanan keamanan nasional, yaitu instansi pemerintah yang memiliki kewenangan dalam bidang pertahanan keamanan, bidang teknologi persenjataan, bidang kegiatan diplomatik, bidang kegiatan intelijen, dan bidang kegiatan pengembangan kriptografi (pasal 5);
- c. Subjek yang menetapkan pengklasifikasian informasi melalui Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam nomor 3 di atas, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (pasal 12);
- d. Subjek yang berwenang untuk menetapkan suatu informasi sebagai rahasia negara, yaitu pimpinan lembaga-lembaga sebagaimana dimaksud dalam nomor 2 di atas (pasal 20);
- e. Subjek yang mengemban penugaskan dalam penyelenggaraan rahasia negara (pasal 22), yaitu:

1. orang yang berwenang mengetahui isi informasi tersebut dan berwenang mengetahui media, beserta tempat penyimpanan media informasi tersebut; atau
 2. orang yang berwenang mengetahui isi informasi tersebut dan berwenang untuk mengetahui medianya, tetapi tidak berwenang mengetahui tempat penyimpanan media informasi tersebut; atau
 3. orang yang berwenang mengetahui isi informasi tersebut dan berwenang untuk menyimpan medianya, jika media informasi itu tidak bersifat lisan; atau
 4. orang yang berwenang mengetahui isi informasi tersebut tetapi tidak berwenang untuk menyimpan media informasi tersebut, jika media informasi tersebut tidak bersifat lisan;
 5. orang yang berwenang untuk menyimpan medianya jika media informasi tersebut tidak bersifat lisan, tetapi tidak berwenang untuk mengetahui isinya; atau
 6. orang yang berwenang untuk mengantarkan medianya jika media informasi tersebut tidak bersifat lisan, tetapi tidak berwenang untuk mengetahui isinya dan tidak berwenang untuk menyimpannya; atau
 7. orang yang berwenang untuk mengantarkan medianya jika media informasi tersebut tidak bersifat lisan dan berwenang untuk mengetahui isinya, tetapi tidak berwenang untuk menyimpannya; atau
 8. orang yang memiliki kewenangan selain yang disebutkan di atas yang ditetapkan berdasarkan penetapan sebagaimana pada pasal 20 dan pasal 21.
- f. Subjek yang melakukan pendokumentasian rahasia negara, yaitu Arsip Nasional (pasal 30 ayat (1));
 - g. Subjek yang terdapat dalam ketentuan pidana (pasal 32 sampai pasal 36), dan;
 - h. Subjek yang berwenang melakukan penyelidikan terhadap kejahatan rahasia negara yang menggunakan sistem pengamanan sandi, yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil Fungsional Sandi (pasal 37 ayat (3)).

3.2.2.3. Hak dan Kewajiban

Keseluruhan subjek yang diatur oleh kedua RUU tersebut pada dasarnya dapat diperkecil lagi pengelompokkannya menjadi dua macam, yaitu subjek yang termasuk dalam unsur pemerintah dan subjek hukum yang tidak termasuk dalam unsur pemerintah. Berkaitan dengan hak dan kewajiban yang dibebankan kepada masing-masing subjek hukum yang bersangkutan, terdapat beberapa hal yang menarik untuk dicermati dari kedua RUU tersebut.

Dalam RUU versi Lemsaneg dinyatakan bahwa 'rahasia negara adalah milik dan tanggung jawab bangsa Indonesia' dan bahwa 'semua warga negara Indonesia wajib menjaga rahasia negara.' Terdapat paradoks dalam kedua rumusan di atas dan secara keseluruhan tampaknya ada satu kondisi yang timpang dalam perumusan hak dan kewajiban antara kedua kelompok subjek hukum di dalamnya.

Pertama, dalam pengertiannya rahasia negara dikatakan sebagai sesuatu yang tidak boleh diketahui oleh pihak yang tidak berhak. Jika rahasia negara adalah milik seluruh bangsa Indonesia, tentu seluruh bangsa Indonesia berhak untuk mengetahui rahasia negara itu. Padahal itu tidak mungkin terjadi, sebab penyelenggaraan rahasia negara selalu bersifat eksklusif. Berbagai kewenangan pemerintah yang dirumuskan dalam RUU ini, secara implisif menegaskan adanya sentralisasi dalam penyelenggaraan rahasia negara. Dengan kata lain, terminologi 'milik' lebih bersifat konseptual bukan harfiah. Tambahan kalimat 'tanggung jawab bangsa Indonesia' juga menambah *absurd* rumusan tersebut, sebab tanggung jawab hanya melekat pada suatu subjek sebagai konsekuensi atas perbuatan yang dilakukannya.

Kedua, sifat penyelenggaraannya yang eksklusif membuat tidak semua orang dapat mengetahui rahasia negara. Dengan demikian, bagaimana mungkin seluruh warga negara diwajibkan menjaga sesuatu yang tidak diketahui. Kedua rumusan tersebut lebih bersifat retorik dan tidak memiliki suatu esensi yang penting untuk dimasukkan dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.

3.2.2.4. Sifat Kerahasiaan

Penyelenggaraan kerahasiaan yang dirumuskan dalam kedua RU tersebut tampaknya bersifat relatif. Dalam RUU versi Lemsaneg, hal tersebut dapat dilihat dari bunyi pasal 11, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut,

“Lewat waktu Rahasia Negara ditentukan atas kepentingan negara:

- a. Bahan keterangan yang berbentuk dan berwujud benda sebagaimana yang tercantum dalam peraturan kearsipan, penetapan lewat waktunya sesuai dengan Undang-Undang Kearsipan;
- b. Bahan keterangan yang berupa benda di luar yang tersebut butir a, masa berlakunya ditentukan oleh pejabat yang berwenang;
- c. Rahasia Negara yang belum habis lewat waktunya tetapi sudah diketahui oleh pihak yang tidak berhak dapat dinyatakan bukan sebagai Rahasia Negara oleh pejabat yang berwenang.”

Rumusan tersebut menyiratkan suatu rahasia negara memiliki batas waktu keberlakuan. Dengan kata lain, setelah batas waktunya berakhir, rahasia negara tersebut dapat dibuka. Akan tetapi, rumusan tersebut tampaknya memberikan kekuasaan diskresi yang terlalu besar bagi orang-orang yang disebut sebagai ‘pejabat yang berwenang.’ Tidak adanya rumusan lewat waktu yang definitif dalam pasal tersebut dapat mendorong ‘pejabat yang berwenang’ tersebut untuk menerapkan kebijakan ‘kerahasiaan permanen’, yaitu merahasiakan suatu rahasia negara untuk selama-lamanya. Hal ini dapat mengubah sifat kerahasiaan semacam itu menjadi rahasia mutlak. Padahal, sifat kerahasiaan itu bertentangan dengan prinsip prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh negara Indonesia. Oleh karena itu, pasal tersebut tampaknya perlu diubah dengan mencantumkan batas waktu yang definitif. Dalam RUU versi masyarakat sipil, sifat kerahasiaan relatif lebih tegas dinyatakan. Hal tersebut di antaranya terlihat dari pasal 2, pasal 3, pasal 26, dan pasal 31.

Pada pasal 2 ayat (2) dinyatakan bahwa, “rahasia negara tidak berlaku mutlak untuk selama-lamanya.” Pasal tersebut menegaskan bahwa RUU tersebut tidak mentoleransi penyelenggaraan kerahasiaan permanen. Selanjutnya pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa, “pemerintah memiliki kewenangan untuk menolak

terbatas hanya pada informasi yang telah diklasifikasikan dan ditetapkan sebagai rahasia negara.” Pasal tersebut tampaknya menjamin bahwa penyelenggaraan rahasia negara tersebut benar-benar dilaksanakan untuk melindungi informasi yang terkualifikasikan sebagai rahasia negara asli. Penegasan lebih lanjut mengenai hal tersebut dinyatakan dalam pasal 31 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut,

“Tidak diperbolehkan untuk merahasiakan informasi sebagai Rahasia Negara dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. menutupi pelanggaran hukum atau tindakan kriminal;
- b. menutupi kesalahan administrasi dan pemerintah;
- c. menghambat atau memperlamban akses terhadap informasi yang tidak berhubungan dengan pertahanan keamanan nasional;
- d. menghambat, memperlamban, atau mencegah proses penegakkan hukum.”

Berbeda dengan rumusan versi Lemsaneg, RUU versi masyarakat sipil mengatur masalah lewat rahasia negara secara lebih definitif. Pada pasal 26 disebutkan bahwa rahasia negara untuk tingkatan Sangat Rahasia berakhir paling lama 30 tahun sejak ditetapkannya dan dapat diperpanjang selama 30 tahun lagi jika ada alasan yang cukup untuk melakukannya, untuk tingkatan Konfidensial berakhir paling lama 10 tahun setelah ditetapkannya, dan untuk tingkatan Terbatas berakhir paling lama enam bulan setelah ditetapkannya.

BAB 4

PRAKTIK PERLINDUNGAN HAK MEMPEROLEH INFORMASI PUBLIK DALAM PELAKSANAAN RAHASIA NEGARA

4.1. Pengklasifikasian Rahasia Negara

Indonesia tidak memiliki sumber hukum yang cukup banyak dan jelas untuk digunakan sebagai acuan dalam penyelenggaraan rahasia negara. Hal tersebut menyebabkan rahasia negara dalam praktik penyelenggaraannya lebih banyak dilaksanakan atas dasar kewenangan diskresi oleh pejabat yang bersangkutan. Belum adanya ukuran atau batasan rahasia negara, mengakibatkan adanya penafsiran yang berbeda-beda mengenai rahasia negara, sehingga dalam menentukan sesuatu untuk menjadi rahasia negara, ukuran dan batasnya pun berbeda-beda. Pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan rahasia negara di kalangan pejabat atau aparatur pemerintah, secara resmi belum ada keseragaman karena belum ada ketentuan atau aturan untuk menyamakan persepsi mengenai rahasia negara sulit dilakukan karena tidak ada tolok ukurnya.¹²⁹

Dalam kondisi demikian, pengklasifikasian sebagai salah satu unsur vital dalam penyelenggaraan rahasia negara juga belum memiliki suatu acuan yang baku. Unit-unit intelijen atau persandian sebagai aparat pemerintah umumnya juga memiliki kewenangan pengklasifikasian rahasia negara. Dalam konteks kemiliteran dikenal adanya tiga lapangan intelijen, yaitu intelijen strategis, intelijen taktis, dan kontra-intelijen.¹³⁰

Intelijen strategis berkaitan dengan kemampuan berperang, kelemahan dan kemungkinan cara bertindak suatu bangsa atau kumpulan bangsa-bangsa, serta sifat dari kemungkinan kawasan-kawasan operasi. Intelijen strategis dilakukan terus menerus baik pada waktu damai maupun di waktu perang. Intelijen taktis atau intelijen pertempuran berkaitan dengan situasi dan kemampuan dari pasukan-

¹²⁹ Lembaga sandi negara, *Op. Cit.*

¹³⁰ FE Thanos dan Juono, *Loc. Cit.*, hal. 52.

pasukan musuh serta daerah operasinya. Intelijen ini digunakan hanya pada waktu perang. Kontra-intelijen berhubungan dengan pencegahan atau penghancuran daya guna dari potensi intelijen dan kegiatan-kegiatan subversif musuh. Dalam hal ini termasuk tindakan-tindakan pengawasan keamanan baik pasif maupun aktif, yang ditentukan guna menyelamatkan keterangan personil, perlengkapan dan instalasi terhadap spionase, sabotase, atau kegiatan-kegiatan *subversif* dari kekuatan individu asing.

Unsur terpenting dalam pelaksanaan intelijen strategis ialah informasi yang kerap disebut sebagai bahan keterangan dasar (*basis gegevens*). Di Inggris himpunan bahan-bahan ini disebut *monograph* dan di Amerika Serikat disebut *Strategis Surveys, topographical studies*, atau *field monographs*. Informasi yang termasuk dalam bahan-bahan dasar tersebut ialah, latar belakang yang umum dari suatu negara (letak geografis, sejarah, struktur pemerintahan dan administrasi, dan lainnya), corak dari suatu negara (keadaan tanah, iklim, tumbuhan, dan lainnya), penduduk (kewarganegaraan, bahasa, kepadatan penduduk, kesehatan, struktur masyarakat), ekonomi, perhubungan dan lalu lintas, militer, dan informasi lainnya.¹³¹

Dalam intelijen taktis terdapat tiga faktor yang membutuhkan dukungan paling utama, yaitu cuaca, medan, dan musuh. Bahan-bahan keterangan yang berhasil dikumpulkan kemudian diolah dalam lima golongan, yaitu medan-medan kritik, peninjauan dan lapang tembakan, perlindungan peninjauan dan tembakan, rintangan-rintangan, dan jalan-jalan pendekat. Beberapa sumber informasi yang dapat memberikan keterangan mengenai hal tersebut diantaranya ialah peta, potret udara, dan tawanan perang. Setelah bahan-bahan tersebut dianalisis, kemudian dapat dihasilkan suatu kesimpulan mengenai pengaruhnya terhadap pelaksanaan tugas dan terhadap kemampuan musuh.

Tindakan kontra-intelijen dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu preventif, detektif, dan penyesatan.¹³² Tindakan preventif bertujuan untuk mencegah musuh memperoleh keterangan, misalnya dengan cara pemeliharaan

¹³¹ *Ibid.*, hal. 8-9.

¹³² *Ibid.*, hal. 28.

disiplin kerahasiaan, pengamanan dokumen, penyamaran, dan lainnya. Tindakan detektif bertujuan untuk mengusut dan menghancurkan usaha intelijen musuh, misalnya dengan melakukan pengintaian di darat dan udara, penyelidikan terhadap orang-orang yang dicurigai, pemeriksaan lalu lintas dan angkutan sipil, dan sebagainya. Tindakan penyekatan bertujuan untuk memperoleh faktor pendadakan dengan jalan menyesatkan musuh, misalnya dengan cara demonstrasi, kedudukan tipuan, penyebaran berita palsu, dan sebagainya.

Intelijen militer dilaksanakan semata-mata untuk kepentingan pertahanan nasional. Namun secara umum intelijen juga diterapkan untuk menghadapi masalah-masalah keamanan nasional. Lingkup keamanan nasional berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut ketertiban umum. Oleh karena itu terkait erat dengan politik dalam negeri. Sasaran yang umumnya menjadi target operasi adalah pihak-pihak yang berupaya melakukan disintegrasi dalam wilayah negara. Namun hingga saat ini perbedaan antara intelijen untuk kepentingan pertahanan dengan keamanan nasional masih sumir.

Dalam praktiknya informasi yang dirahasiakan sebagai rahasia negara disebut sebagai 'berita rahasia'. Terdapat dua sifat informasi berita, yaitu berita rahasia strategis dan berita rahasia taktis. Berita rahasia strategis adalah berita yang mengandung nilai-nilai strategis bagi kepentingan negara/pemerintah yang dalam penerapannya lebih mengutamakan faktor keamanan daripada kecepatan.¹³³ Sedangkan, berita rahasia taktis, yaitu berita rahasia yang mengandung nilai-nilai taktis bagi kepentingan negara/pemerintah, yang dalam penerapannya lebih mengutamakan faktor kecepatan meskipun tetap harus memperhatikan keamanan.¹³⁴

Tingkatan 'sangat rahasia' hanya diberikan kepada berita rahasia yang membutuhkan tingkatan perlindungan tertinggi. Tingkatan ini hanya dipergunakan untuk berita rahasia dari aspek pertahanan negara. Contohnya, pemutusan hubungan diplomatik dan menyangkut pertahanan nasional. Jika terjadi kebocoran pada berita rahasia ini, akan dapat terjadi bencana yang sangat besar. Misalnya

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*, hal. 30.

bisa terjadi suatu penyerangan bersenjata terhadap Indonesia atau perang, laporan intelijen menjadi tidak bermanfaat, atau sistem sandi dapat dikupas oleh negara lain, sehingga berita rahasia menjadi mudah terkupas.¹³⁵

Tingkat 'rahasia' hanya diberikan kepada berita rahasia yang jika diketahui oleh yang tidak berwenang dapat menimbulkan kerusakan/kerugian besar bagi negara dan menyulitkan terlaksananya program pemerintah pada umumnya. Bila bocor, hubungan internasional Indonesia akan mengalami kerugian, membahayakan program pemerintah atau siasat posisi Indonesia dalam percaturan internasional.¹³⁶

Pentingnya berita rahasia ini dapat diilustrasikan misalnya, dalam rapat koordinasi Menko Perekonomian memutuskan Indonesia akan mengimpor minyak. Bila informasi ini terbuka sebelum waktunya, pihak-pihak yang berkepentingan dapat langsung mengambil keuntungan misalnya dengan cara menaikkan harga minyak.

Tingkatan 'terbatas' atau '*confidential*' hanya diberikan atas dokumen-dokumen, bahan-bahan, atau keterangan yang isinya tidak dapat diketahui oleh pihak yang tidak berhak karena meskipun tidak membahayakan negara, dapat merugikan kepentingan individu atau kebijakan pemerintah.¹³⁷ Contohnya, dokumen mengenai pembicaraan teknik yang hanya dipakai dalam kedinasan.

Selain itu, dalam sistem persandian Indonesia dikenal pula status kerahasiaan yang disebut sebagai 'kekhususan', yaitu berita-berita yang dalam keadaan damai tidak perlu dirahasiakan akan tetapi dalam keadaan darurat atau perang, perlu.¹³⁸ Contohnya, informasi tentang akomodasi, mobilisasi, bantuan kepada rakyat, perhubungan atau stasiun pemancar.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*, hal. 32.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Mufti Makaarim, *Loc. Cit.*, hal. 45.

4.2. Penyalahgunaan Kewenangan Pengklasifikasian Informasi yang Menjadi Rahasia Negara

Proses penyelenggaraan rahasia negara pada intinya ialah untuk memberikan perlindungan terhadap informasi tertentu yang membawa keuntungan bagi kepentingan keamanan nasional suatu negara. Oleh karena itu, kontrol pemerintah terhadap informasi yang bersangkutan menjadi sangat penting, sebab jika pemerintah tidak dapat melakukannya, status kerahasiaan tersebut tidak akan menghentikan penyebaran informasi yang bersangkutan.¹³⁹ Contoh informasi yang tidak dapat dikontrol ialah informasi yang telah dipublikasikan oleh media massa dan penampakan luar (*outside views*) dari suatu fasilitas yang masih terlihat oleh umum. Informasi tersebut seharusnya tidak dapat dirahasiakan.

Suatu informasi dapat dikontrol oleh pemerintah jika pemerintah memilikinya atau dapat menerapkan *legal control* terhadap suatu informasi atau terhadap pemilik informasi yang bersangkutan.¹⁴⁰ Terkadang informasi yang dirahasiakan tidak sepenuhnya berada di bawah kontrol pemerintah, misalnya informasi yang diberikan oleh pemerintah negara asing. Informasi tersebut diketahui pula oleh negara asing yang bersangkutan, sehingga kontrol pemerintah terhadap informasi tersebut tidak total. Rahasia dalam bidang sains dan teknologi juga tidak dapat sepenuhnya dikontrol, sebab ilmuwan di negara lain juga dapat mengetahui informasi yang dirahasiakan tersebut melalui eksperimen-eksperimennya.

Dale van Atta berpendapat bahwa pejabat pemerintah yang berwenang justru yang paling banyak melakukan kesalahan dalam proses penyelenggaraan rahasia, sehingga banyak informasi yang seharusnya dirahasiakan, diketahui oleh umum.¹⁴¹ Contohnya tindakan Presiden Ronald Reagan yang mengumumkan sedikitnya 25 foto satelit yang terklasifikasi rahasia.

¹³⁹ Quist, volume 2, *Loc. Cit.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Dale van Atta, "The Death of state Secret" <http://www.cs.rutgers.edu/~cwm/polisci/volume5.html>, diunduh pada tanggal 13 Desember 2011.

Atta lebih lanjut mengatakan bahwa kelemahan poses penyelenggaraan rahasia negara sedikitnya terlihat dalam tiga hal. Pertama, perlindungan yang buruk terhadap rahasia negara, sehingga banyak rahasia negara yang diperjualbelikan.

Kedua, banyaknya jumlah orang yang mengetahui suatu rahasia negara, sehingga mengurangi nilai kerahasiaan dan perlindungannya. Ketiga, penyalahgunaan wewenang pengklasifikasian, sehingga mengaburkan batasan mengenai rahasia negara asli. Penyalahgunaan tersebut menurutnya dilakukan karena hal-hal sebagai berikut:

1. untuk menutupi kesalahan pemerintah yang memalukan (*Embarassing Omission*);
2. anggapan yang berlebihan mengenai pentingnya informasi (*illusion of importance*);
3. menutupi suatu hal yang ada pada suatu negosiasi diplomatik, padahal kesepakatan dalam negosiasi tersebut telah tercapai;
4. persaingan antar instansi (*sibling rivalry*) membuat suatu instansi merahasiakan informasi tertentu agar tidak diketahui oleh instansi lain yang dianggap pesaingnya;
5. kesalahan manajemen keuangan (*fiscal foolishness*);¹⁴²

mengklasifikasikan laporan-laporan dalam bidang diplomatik yang substantif sebenarnya tidak berbeda banyak dengan yang dimuat oleh media massa sebagai rahasia.

4.3. Paradigma Aparat Atas Rahasia Negara

Meskipun Indonesia belum memiliki sumber hukum yang cukup banyak dan jelas untuk digunakan sebagai acuan dalam penyelenggaraan rahasia negara, upaya pembatasan informasi dalam sektor keamanan telah ada. Hal tersebut menjadi tren yang cukup kuat sebelum adanya UU KIP. Terbukti, sebagian besar aparat negara menganggap informasi yang dimilikinya merupakan rahasia negara

¹⁴² Mufti Makaarim, *op. cit.*,

dan bukan konsumsi publik.¹⁴³ Kasus paling terlihat saat berlakunya darurat militer di Aceh, tahun 2003-2004. Hampir semua pemberitaan lebih didominasi suara dari TNI dibandingkan dari GAM.¹⁴⁴ Persoalannya adalah dalam situasi konflik bersenjata sulit bagi jurnalis untuk mendapatkan berita yangimbang, karena risiko yang dihadapi adalah nyawa. Sehingga sebagian besar wartawan hanya menunggu pers dari pusat penerangan yang ada di komando operasi di Banda Aceh. Pada saat itu ada insiden yang cukup heboh, yaitu dua wartawan RCTI ditahan oleh GAM. Akhirnya dalam upaya penyelamatan yang dilakukan oleh TNI, si wartawan tewas akibat penembakan.¹⁴⁵ Saat itu tidak dilakukan investigasi yang mendalam, apa yang menyebabkan wartawan RCTI itu tewas. Ada keseganan tersendiri terhadap hal ini untuk diungkapkan kepada publik. Padahal ini bisa menjadi momen untuk mengetahui bahwa betapa tidak profesionalnya aparat keamanan khususnya TNI dalam menyelamatkan sandera. Pemberitaan darurat militer di Aceh khususnya yang kritis dibungkam secara pelan-pelan. Hal ini menunjukkan bahwa TNI masih mendominasi aktivitas pers. Kelemahan masyarakat pers saat itu memang kesulitan untuk mendapatkan data atau informasi terkait dengan pergerakan TNI karena memang belum ada UU kebebasan informasi publik.

Setelah berlakunya UU keterbukaan informasi publik, mulai ada paradigma baru di antara aparat pemerintah dalam memahami informasi publik dan rahasia negara. Dilihat dari kebijakan aparat keamanan dalam pengelolaan informasi publik baru polisin saja yang memiliki peraturan soal keterbukaan informasi publik. Mabes Polri sudah mengeluarkan Peraturan Kepala Polri Perkap No. 16 Tahun 2010 beserta sejumlah prosedur standar pelayanan informasi publik yang dikecualikan dan tata cara pelayanan informasi.¹⁴⁶

¹⁴³ Mufti Makaarim, *Loc Cit.*, hal. 49.

¹⁴⁴ *Ibid.*, hal. 49.

¹⁴⁵ <http://www.kompas.com/cetak/32.6050.46/GAM/szfran.html>, diunduh pada 1 Juni 2012.

¹⁴⁶ *Panduan Mengenal Hak Atas Informasi Publik dan Pemolisian*, (Jakarta: Kontras dan Yayasan TIFA, 2011), hal. 122-147.

Pada tahun 2011 Badan Pekerja Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan meminta informasi terkait dengan penugasan polisi di PT Freeport Indonesia, Papua yaitu berapa personel Polri dan apakah polisi menerima bantuan dari perusahaan itu. Dalam surat balasan, Polda Papua menjawab bahwa ada 635 personel yang digerakkan dari Polri dan termasuk 160 diantaranya dari TNI. Sedangkan kontribusi perusahaan Freeport terkait pengamanan itu adalah Rp. 1.250.000 per personel yang langsung diberikan kepada yang bersangkutan.¹⁴⁷

Namun tidak adanya aturan yang pasti mengenai rahasia negara membuat tetap adanya perbedaan paradigma mengenai rahasia negara dan informasi publik masih banyak dimiliki oleh aparat pemerintah. Hal ini antara lain dapat dilihat dari kasus rekening gendut Polri, yaitu peristiwa yang cukup mencuat menjadi perhatian publik pada pertengahan 2011 lalu ketika Polri dengan dalih rahasia negara menolak membuka data rekening mencurigakan 17 perwira Polri yang diminta lembaga swadaya masyarakat *Indonesian Corruption Watch*.¹⁴⁸

Selain itu, sempat muncul pernyataan Kepala Pusat Komunikasi Publik Kementerian Pertahanan RI, Hartind Asrin yang mengatakan bahwa TNI perlu merahasia segala yang terjadi terhadap alutsista. “Karena itulah, bila kondisinya dipublikasikan justru yang paling diuntungkan calon musuh bangsa Indonesia,” katanya.¹⁴⁹ Padahal dunia internasional sendiri telah memiliki konvensi PBB *Register of Conventional Arms* yang mengharuskan setiap negara melaporkan alat utama sistem persenjataan yang dimilikinya kepada PBB baik yang dibeli dari luar negeri maupun pasokan dalam negeri.¹⁵⁰

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ <http://m.kompas.com/news/read/2012/05/17/18205293/TolakBukaRekeningGendut> diunduh pada 12 Juni 2012.

¹⁴⁹ Berita Okezone 17 Januari 2012, <http://suar.okezone.com/red/2012//01/17/283/558769/jalan-terjal-wujudkan-pengadaan-tank-leopard-2>, diunduh pada 12 Juni 2012.

¹⁵⁰ Beni Sukandis, *Akuntabilitas Anggaran Pertahanan 2010*, (Jakarta: Lesparasi, IDSPS, DCAF), hal. 38.

4.4. Sanksi Bagi Pembocor Rahasia Negara

Pentingnya kedudukan rahasia negara membawa implikasi terhadap besarnya tanggung jawab yang harus diemban oleh setiap orang yang dipercaya untuk menjaganya. Kewajiban untuk memikul tanggung jawab tersebut bagi setiap pegawai negeri dimulai ketika yang bersangkutan mengucapkan sumpah pada saat pengangkatannya sebagai pegawai negeri. Sumpah yang diucapkan tersebut, menurut Pasal 5 ayat (2) UU No. 43 tahun 1999 diantaranya berbunyi sebagai berikut, "... Demi Allah, saya bersumpah/berjanji: ... bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan; ..."

Sebagai suatu kaidah hukum yang sifatnya imperatif, kewajiban tersebut dilengkapi dengan sanksi-sanksi terhadap yang melanggarnya. Adanya aturan mengenai sanksi-sanksi terhadap pelanggaran atas kewajiban menjaga rahasia negara tersebut menjadi penting sebab dalam praktiknya pelanggaran tersebut sering terjadi. Indikasi mengenai banyaknya terjadi kebocoran rahasia negara telah da sejak masa pemerintahan Orde Lama. Hal ini dapat diketahui dengan adanya Surat Edaran Perdana Menteri No. 16/R.I/1957 yang mempertegas peraturan sebelumnya yaitu Surat Edaran Perdana Menteri No. 1/R.I/1952 tentang menjaga keamanan rahasia negara.

Pada dasarnya, substansi terpenting yang terkandung dalam Surat Edaran tersebut terdapat dua hal, yaitu mengenai cara kebocoran rahasia negara dan sanksi untuk menghadapi kebocoran tersebut. Kebocoran rahasia negara dikatakan dapat terjadi karena dua faktor, yaitu karena kelalaian atau karena kesengajaan orang-orang yang bersangkutan. Terhadap kebocoran rahasia negara yang terjadi karena kelalaian, maka sanksi yang diterapkan adalah sanksi administratif. Sementara itu, terhadap orang-orang yang terlibat dalam kebocoran rahasia negara karena kesengajaan dikenakan sanksi pidana. Membocorkan rahasia negara dijatuhkan sanksi dalam KUHP yang meliputi kejahatan terhadap keamanan negara, yaitu pasal 112 dan 113 KUHP.

BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Setelah menguraikan mengenai hak atas informasi, rahasia negara, dan bagaimana praktik perahasiaan rahasia negara di Indonesia, penulis akhirnya sampai pada kesimpulan berikut ini:

1. Hak memperoleh informasi di Indonesia telah memiliki perlindungan dalam konstitusi pasal 28F UUD 1945. Pasal ini menegaskan pengakuan akan kebutuhan publik atas informasi yang tidak semata-mata terkait dengan penyelenggaraan negara, namun juga yang berhubungan dengan kebutuhan untuk mengembangkan kehidupan pribadi dan kelompok. Sebagai bagian dari hak asasi manusia, maka negara berkewajiban untuk memajukan, menjamin, memenuhi, dan melindungi hak atas informasi ini. Lebih lanjut pasal tersebut pun telah diderivasikan dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) dengan menegaskan bahwa informasi pada dasarnya bersifat terbuka dan merupakan milik publik. Namun, UU KIP memiliki kelemahan mendasar, yaitu pembatasan informasi yang sangat luas terkait informasi publik yang dapat dikecualikan. Padahal jika melihat kategorisasi yang ada, seharusnya seluruh informasi yang dapat dikecualikan tidak serta merta menjadi informasi dalam kategori rahasia, apalagi rahasia negara. Perlu diperhitungkan nilai nilai strategis dari informasi yang bersnagkutan, dimana kebocoran misalnya dapat berdampak pada gagalnya perlindungan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa. Indikasi keterkaitan tersebut bisa diukur dengan uji konsekuensi perihal sejauh mana bernegara sebagaimana dirumuskan dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945.

2. Sampai saat ini belum ada satu undang-undang yang mengatur secara khusus mengatur mengenai rahasia negara di Indonesia. Adapun hukum positif yang

Universitas Indonesia

mengatur rahasia negara saat ini tampak bahwa pengertian rahasia negara baru terumuskan secara implisit. Tidak ada satu pun undang-undang yang mengatur mengenai substansi rahasia negara baik primer, maupun sekunder. Oleh karena itu, sifatnya yang sumir telah membuat ketentuan yang terkait dengan rahasia negara kerap dipandang sebagai ketentuan yang karet. Terminologi karet disini jelas secara sosiologis lebih berkonotasi negatif, sebab kerap dipersepsikan sebagai undang-undang yang dapat dipergunakan semaunya (dapat kendur atau sebaliknya, ketat; seperti karet) oleh pemerintah terutama untuk tujuan kekuasaan yang patrimonialistik. Sebab, tidak adanya aturan yang pasti mengenai rahasia negara membuat tetap adanya perbedaan paradigma mengenai rahasia negara dan informasi publik masih banyak dimiliki oleh aparat pemerintah. Hal ini mencuatkan upaya pembatasan informasi dalam sektor keamanan sehingga sebagian besar aparat negara menganggap informasi yang dimilikinya merupakan rahasia negara dan bukan konsumsi publik.

3. Demi terjaganya proses demokrasi dalam kehidupan bernegara di Indonesia, perlu dirumuskan suatu kerangka hukum yang harmonis dan komprehensif mengenai rahasia negara. Sebaiknya kerangka hukum tersebut berbentuk produk perundang-undangan sehingga alternatif solusinya adalah mengesahkan rancangan undang-undang yang sudah beberapa diajukan sejak tahun 2000. Hanya saja, rancangan yang dibuat baik oleh Masyarakat Sipil maupun Lemsaneg sebaiknya memuat definisi rahasia negara yang tegas dengan memperhitungkan nilai-nilai strategis dari informasi yang bersangkutan. Rumusan objek rahasia negara dalam rancangan undang-undang yang dibuat masyarakat sipil maupun Lemsaneg saat ini masih bersifat sangat umum, sehingga akan sulit untuk dijadikan sebagai parameter dalam rangka menetapkan suatu rahasia negara. Tanpa penjelasan lebih lanjut atau perubahan redaksional pasalnya, rumusan tersebut sangat berpotensi menimbulkan kekacauan dalam penerapannya, sehingga dapat berakibat tidak tercapainya kepastian hukum bagi masyarakat.

5.2. Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang peneliti ajukan sehubungan dengan penelitian ini adalah:

1. Demi terciptanya suatu undang-undang rahasia negara yang lebih komprehensif dan aplikatif bagi Indonesia maka Pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, asosiasi, dan pers hendaknya lebih berperan aktif dalam menyadarkan masyarakat akan perlunya undang-undang rahasia negara. Sosialisasi sejak tahap penyusunan rancangan undang-undang sangat bermanfaat dalam menumbuhkan kesadaran publik akan sisi positif yang ditimbulkan dari adanya undang-undang ini.
2. Undang-undang tentang rahasia negara ini perlu disesuaikan dengan undang-undang keterbukaan informasi publik. Dengan demikian nantinya undang-undang rahasia negara dalam pembentukan dan pelaksanaannya harus dapat menjamin partisipasi masyarakat. Sebab, partisipasi masyarakat akan merangsang masyarakat untuk memobilisasi solidaritas sosial sehingga melahirkan proses bernegara yang legitimit.
3. Hak dan kewajiban pengelola rahasia negara seharusnya diatur secara rinci di dalam undang-undang. Pengaturan pengelolaan rahasia negara yang jelas dan transparan akan menjamin kepastian hukum, yang pada gilirannya akan kondusif bagi pelaksanaan jaminan atas hak memperoleh informasi yang sangat terkait dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.
4. Segala ketentuan yang diatur dalam revisi undang-undang tentang rahasia negara tersebut hendaknya selalu memperhatikan aspek risiko, dimana misalnya dampak kebocoran dapat berdampak pada gagalnya perlindungan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa. Indikasi keterkaitan tersebut bisa diukur dengan uji konsekuensi perihal sejauh mana perlindungan terhadap hak memperoleh informasi sebagaimana yang dirumuskan dalam konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Article 9. *The Public's Right To Know: principle on Freedom of Information Legislation*. UK: 1999.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Bishop, Cheryl Ann. *Internationalizing the Right to Know: Conceptualizations of Access to Information in Human Rights Law*. Disertasi, University of North Carolina, 2009.

Cate, Fred H. *Privacy in Information Age*. Washington: Brookings Institution, 1997.

Davidson, Scott. *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, Jakarta: Grafiti, 1994.

Dejoie, Oy, George Fowler, David Paradice (eds). *Ethical Issues in Information Systems*. Boston: Boyd and Fraser Publishing Company: 1991.

Dwiyanto, Agus ed. al. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.

Gerth, Hans dan C. Wright Mills, eds. *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1958.

Habib, Hasan. *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional*. Jakarta: CSIS, 1997.

Hussain, Abid. *Melawan Ketertutupan Informasi: Menuju Pemerintahan Terbuka*. Jakarta: Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2003.

Kamis, Margarito. “*Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis: Studi SosioLegal Tentang Perdebatan Pembatasan Kekuasaan Presiden Oleh MPR 1999-2002*”, Disertasi, Universitas Indonesia, 2003.

Kroenke, David M. *Management Information System*. California: Mc Graw Hill, 1992.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Advokasi RUU Rahasia Negara, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Rahasia Informasi Strategis Keamanan Nasional*, Jakarta: Februari 2011.

Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, “*Draft Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Kebebasan Informasi*,” (Draft versi 4 pada 21 September 2001).

Koentjoroningrat. *Kebudayaan Mentalitet dan Pembangunan*. Jakarta : Gramedia, 1999.

Lembaga Sandi Negara, *Naskah Akademik Tentang Rahasia Negara*, 2008.

Lembaga Sandi Negara, “*Berita Rahasia dan Klasifikasinya*” Jakarta, Agustus 2011.

Lubis, Todung Mulya. *In search of Human Rights Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*. Jakarta: Gramedia, 1993.

Makaarim, Mufti ed. *Dibungkam Atas Naman Keamanan*. Jakarta: *Institute for Defense, security and Peace Studies*, 2012.

McLeod Jr, Raymond. *Sistem Informasi Manajemen: Managemet Information System*. Jilid I. Jakarta: PT. Prenhallindo, 1996.

Melanson, Philip H. *Secrecy Wars: National Securitiy, Privacy, and the Public's Right to Know*. Washington DC: Brassey's Inc.: 2001.

Santosa, Mas Achmad. *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara*. Jakarta: Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2001.

Shestack, Jerome J. *Jurisprudence of Human Rights*, dalam Theodor Meron. New York: Oxford University Press, 1992.

Sing, Ko Tjay. *Rahasia Pekerjaan Dokter dan Advokat*. Jakarta: Gramedia, 1978.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.

----- dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1992.

Soesilo, R. *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*. cet. ke tiga puluh empat, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.

Sukandis, Beni. *Akuntabilitas Anggaran Pertahanan 2010*. Jakarta: Lesparasi, IDSPS, DCAF.

Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia, 1994.

Panduan Mengenal Hak Atas Informasi Publik dan Pemolisian, Jakarta: Kontras dan Yayasan TIFA, 2011.

Jurnal

California Law Review, Vol. 64 No. 7, Januari, 2002.

Hukum dan Pembangunan, Nomor 4 Tahun KeXVI, Agustus 1986.

The Modern Law Review, Vol. 14 No. 2, April, 1951.

Universitas Indonesia

Jurnal Online

<http://jstor.com/10.1016/j.giq.2005.11.003.htm>

[www.sciencedirect.com/22\(2005\)/663-684](http://www.sciencedirect.com/22(2005)/663-684)

<http://www.cs.rutgers.edu/~cwm/poli-sci/volume5.html>

<http://www.osti.gov/opennet/history.html>

<http://132.6050.46/airchronicles/apj/szfran.html>

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

-----, *Undang-undang No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan Pokok Kearsipan*.

-----, *UU No. 20 Tahun 1982 Tentang Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Republik Indonesia*.

-----, *Undang-undang No. 43 Tahun 2009 tentang Ketentuan Pokok Kearsipan*.

-----, *Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik*.

-----, *Undang-undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara*.

-----, *Keppres No. 54 Tahun 1994 tentang Lembaga Sandi Negara*.

-----, *Keppres No. 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen*.

Putusan Pengadilan Negeri Bandung No. 04/Pid/B/1991/PN.Bdg.

Universitas Indonesia

Majalah

Basis, No.11-12 Tahun ke-53, November-Desember 2004.

Boston Globe, Juni 1986.

Artikel Online

Aftergood, Steven. “*Secrecy and Accountability in US Intelligence*,” <http://www.us.net/cip/secrecy.html>, diunduh pada 12 Oktober 2011.

Atta, Dale van. “*The Death of state Secret*” <http://www.cs.rutgers.edu/~cwm/poli-sci/volume5.html>, diunduh pada tanggal 13 Desember 2011.

Freedom House, “*Freedom in the World 2008: Selected Data*”, <http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw08launch/FIW08Tables.pdf> diunduh pada 12 Juli 2011.

Istvan Kiraly, “*Library Secret Fonds nd The Competition of Societies*,” <http://muse.jhu.edu/demo/lc/36.jkiraly.html>, diunduh pada 13 November 2011.

Gayton, Jeffrey T. “*Sovereignty and National Security in Tsarist Empire*,” <http://www.polisci.wisc.edu/~jtgayton>, dunduh pada 18 April 2012.

General Rule on Disclosure of Secret Information, <http://www.ukeyesalpha.co.uk/gdsf.htm>, diunduh pada 27 Oktober 2011.

Office of Nuclear and National Security Information, “*History of Classification and declassification*”, <http://www.osti.gov/opennet/history.html> diunduh pada 18 Oktober 2011.

Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Kovenan Internasional PBB tentang Hak Sipil dan Politik*, <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>, diunduh pada 29 Maret 2012.

Universitas Indonesia

Peerserikatan Bangsa-Bangsa, *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a19> diunduh pada 29 April 2012.

Ross, Nadia Caidi & Anthony “Information rights and national security”, [www.sciencedirect.com/22\(2005\)/663-684](http://www.sciencedirect.com/22(2005)/663-684) diunduh pada 10 Februari 2012.

Szafanski, Richard. “A Theory of Information Warfare: Preparing for 2020”, <http://132.6050.46/airchronicles/apj/szfran.html>, diunduh pada 18 Mei 2012.

The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression, and Access to Information, Principle 1.2 Protection of Legitimate National Security Interest, <http://www.ukeyesalpha.co.uk/joburg.htm>, diunduh pada 27 Oktober 2011.

US Office of the Director of Research and Engineering, “Report of The Defense Science Board Task Force of Secrecy,” <http://www.fas.org/sgp/othergov/sdbrep.html>, diunduh pada 18 Oktober 2011.

Zakaria, Fareed. “The Future Of Freedom: Illiberal Democracy At Home And Abroad” , 10.1016/j.giq.2005.11.003 diunduh pada 13 Februari 2011.

Surat Kabar Online

<http://www.kompas.com/cetak/32.6050.46/GAM /szfran.html>, diunduh pada 1 Juni 2012.

<http://m.kompas.com/news/read/2012/05/17/18205293/TolakBukaRekeningGendut> diunduh pada 12 Juni 2012.

Berita Okezone 17 Januari 2012, <http://suar.okezone.com/red/2012//01/17/283/558769/jalan-terjal-wujudkan-pengadaan-tank-leopard-2>, diunduh pada 12 Juni 2012

Universitas Indonesia