

Pengelolaan Informasi Rahasia Terbatas Pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat

Ahmad Budiman^{*)}

Abstrak

Blurred definitions of the so-called "limited confidential information" and "intelligence information" caused difficulties for the provincial government of Nusa Tenggara Barat to widely open information for public. The obligation of the provincial government to keep limited confidential information will end once when a new policy to use such kind of information is introduced. Meanwhile, for intelligence information, its secrecy will be maintained as long as it is still perceived part of the country's strategic information which needed for the reason of protecting security and defense. This essay argued that the provincial government's authority to classify and control limited confidential information and intelligence information should be improved so that the principle of good governance can be upheld.

Kata kunci: Informasi Rahasia Terbatas, Pemerintah Daerah.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Rahasia Negara yang sedang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Periode 2004-2009 bersama Pemerintah dihentikan pembahasannya menyusul penarikan RUU tersebut oleh pemerintah. Presiden menilai substansi, isi materi, dan tata bahasa RUU Rahasia Negara perlu dikonsolidasikan lagi agar dicapai keseimbangan antara prinsip keamanan pertahanan dan hak kebebasan masyarakat.¹

Anggota Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Sidharto Danusubroto, mengatakan bahwa fraksinya dapat menghargai sikap bijak

^{*)}Penulis adalah Peneliti Komunikasi Politik P3DI Setjen DPR RI, e-mail: a.budiman69@gmail.com.

¹"Dihentikan, Pembahasan RUU Rahasia Negara", *Kompas* 17 September 2009.

pemerintah yang menangkap aspirasi dan kekhawatiran masyarakat. Bahkan Presiden sendiri mengakui perlu ada perbaikan. Penilaian berbeda disampaikan Slamet Effendi Yusuf dari Fraksi Partai Golkar. Pemerintah justru telah menyia-nyaiakan pencapaian pembahasan dari rapat-rapat pembahasan RUU tentang Rahasia Negara, mulai di tingkat Rapat Kerja (Raker), Panitia Kerja (Panja), sampai Tim Perumus (Timus) dan Tim Sinkronisasi (Timsin). Sebetulnya sudah banyak perbaikan bahkan sampai 70% lebih baik dari draf yang sebelumnya diajukan pemerintah.²

Beberapa identifikasi substansi dari RUU tentang Rahasia Negara yang telah diputuskan di antaranya kategori rahasia terbatas, memiliki kecenderungan berbenturan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, karena jelas berpotensi menciptakan pemerintahan yang mengembangkan ketertutupan informasi.

Pemerintahan yang buruk menurut peneliti LIPI, Syafuan Rozi, salah satu cirinya adalah pemerintahan yang ditandai dengan ketertutupan informasi, tidak terkontrol (tidak bersedia dikontrol) tidak *accountable*, senang bersikap elitis, cenderung kurang produktif, belum memiliki sistem yang jelas, terlalu birokratis, sentralistis (terpusat) serta tidak efektif, boros dan tidak profesional.³

Sedangkan ciri Pemerintahan yang buruk di tingkat daerah, menurut Ketua Ombudsman RI, Antonius Sujata, yaitu hal yang paling banyak dikeluhkan oleh masyarakat adalah soal kualitas pelayanan publik. Tidak ada kepastian informasi mengenai waktu proses layanan yang diberikan pemda, berapa biayanya, dan bagaimana menyampaikan keluhan kepada pemda⁴.

Berbicara tentang rahasia negara dalam konteks otonomi daerah, maka kita harus melihatnya dari esensi dasar otonomi daerah sebagaimana dikemukakan Guru Besar Ilmu Administrasi UI, Eko Prasodjo, yaitu di antaranya otonomi daerah dimaksudnya menciptakan akuntabilitas di tingkat lokal. Semua bentuk jalannya pemerintahan bisa dipertanggungjawabkan, baik dalam konteks pelayanan publik atau penyusunan peraturan daerah, anggaran, rencana pembangunan dan sebagainya. Semuanya bisa dipertanggungjawabkan dan

² *Ibid.*

³ Syafuan Rozi, Masyarakat dan Hak Informasi Publik, <http://kebijakanpublik.multiply.com/journal/item/1> diakses tanggal 1 Desember 2009.

⁴ Pelayanan Pemerintah Daerah Paling Buruk <http://www.kontan.co.id/index.php/nasional/news/29200/Pelayanan-Pemerintah-Daerah-Paling-Buruk>, diakses tanggal 2 Februari 2010.

masyarakat bisa mengakses laporan pertanggungjawaban dari jalannya pemerintahan.⁵

Kesalahan persepsi selama ini bahwa otonomi daerah hanya untuk otonomi pemerintah daerah. Padahal menurut Eko Prasodjo, syarat dasar bagi otonomi daerah yang berbasis masyarakat, yaitu:⁶

1. adanya hak masyarakat atas informasi;
2. akses dan prosedur partisipasi masyarakat dijamin; dan
3. mekanisme pengaduan masyarakat.

Alasan pemerintah daerah untuk menjaga kerahasiaan informasi yaitu apabila informasi dibuka dapat mengakibatkan terganggunya pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga pemerintahan, sebagaimana terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Namun demikian hal ini justru berpotensi menjadi penyebab timbulnya multitafsir tentang apa yang disebut dengan kerahasiaan serta terjadinya tindak penyalahgunaan kewenangan yang menjurus pada pelanggaran tindak pidana. Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dipilih sebagai lokasi penelitian karena masih ditemukan multitafsir tentang apa yang disebut rahasia instansi dengan informasi publik, disamping tertutupnya akses informasi publik terhadap aktivitas pemerintah daerah.

Kasus-kasus yang ditemukan terkait dengan perbedaan paham aparat pemerintah daerah tentang proses atau hasil kerja pemda yang dapat diklasifikasikan sebagai informasi publik dan mana yang masih termasuk rahasia institusi, seperti belum optimalnya penerapan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik. Selain itu keterbatasan akses bagi masyarakat untuk ikut serta mengawasi aktivitas Pemda telah menyebabkan terjadinya kasus korupsi APBD yang melibatkan Gubernur NTB saat itu. Hal yang lain terkait dengan masih belum meratanya pemahaman Pemda terhadap informasi mana yang perlu dirahasiakan dan mana yang bisa di sampaikan kepada publik, serta kriminalisasi media daerah yang menyajikan berita mengenai penyalahgunaan kewenangan kepala daerah.

⁵ Eko Prasodjo, "Akses Politik Publik terhadap Kebijakan Pemerintahan dalam Era Otonomi Daerah Terkait Rencana Pemberlakuan Ketentuan Rahasia Negara", Makalah tidak diterbitkan disampaikan pada diskusi terbatas mengenai Pengaturan Rahasia Negara dalam Perspektif Tata Pemerintahan Yang Baik", di P3DI Setjen DPR RI, 6 November 2009.

⁶ Ibid.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan deskripsi kasus-kasus yang terjadi di Provinsi NTB dapat kita pahami, bahwa dalam rangka pengembangan akuntabilitas dan partisipasi masyarakat di tingkat lokal diperlukan pengaturan tentang kerahasiaan informasi yang menjadi bagian dari keterbukaan informasi. Untuk itu permasalahan dalam penelitian ini, yaitu bagaimana mekanisme pengelolaan informasi rahasia terbatas pada Pemda Provinsi Nusa Tenggara Barat?

Untuk itu pertanyaan yang diajukan pada penelitian ini yaitu:

- (1) informasi apa saja yang dapat dikategorikan sebagai informasi rahasia terbatas untuk setiap unit kerja pada Pemda NTB?
- (2) bagaimana mekanisme pengelolaan informasi rahasia terbatas pada unit kerja di Pemda NTB?
- (3) bagaimana keterkaitan informasi rahasia terbatas dengan kebijakan yang dihasilkan Pemda NTB?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi pengelolaan informasi rahasia terbatas pada pemerintah daerah sebagai alternatif input kebijakan dalam rangka pembahasan RUU tentang Rahasia Negara.

Kegunaan teoritis dari penelitian ini, yaitu memberikan arah implementasi dan pengembangan yang kondusif bagi ilmu komunikasi politik dalam kaitannya dengan interaksi komunikasi pada pelaksanaan fungsi legislasi yang terjadi di DPR. Sedangkan kegunaan praktis yaitu memberikan informasi tentang pengelolaan informasi rahasia terbatas yang dijalankan oleh pemda sebagai bahan masukan pembahasan RUU.

D. Kerangka Pemikiran

1. Prinsip *Good Governance*

Pemerintah sebagai sebuah organisasi tentunya memiliki misi yang hendak dicapai dalam setiap aktivitasnya. Misi organisasi pemerintah adalah melayani masyarakat. Pemerintah harus bekerja keras untuk kepentingan publik sehingga target dan ukuran keberhasilannya adalah terwujudnya kebijakan,

pelayanan, serta sarana dan prasarana demi kesejahteraan, kemakmuran, keadilan dan ketentraman masyarakat.⁷

Upaya pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesungguhnya harus dibangun dalam kerangka kerja menuju terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya di antaranya partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, dan akuntabilitas.⁸

Pendekatan terbalik mengenai *good governance*, dilakukan oleh Kenneth Thompson. Sebagaimana dikutip Riswandha Imawan, lebih tepat jika menyebutkan ciri *bad governance* daripada menyebutkan ciri *good governance*. Kebalikan ciri *bad governance* seperti tersebut di bawah inilah yang layak disebut sebagai *good governance* yaitu:⁹

- a. tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber-sumber milik rakyat dan milik pribadi
- b. tidak ada aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidak kondusif untuk pembangunan
- c. adanya regulasi yang berlebihan sehingga menyebabkan ekonomi biaya tinggi
- d. prioritas pembangunan yang tidak konsisten
- e. tidak adanya transparansi dalam pengambilan keputusan.

Good Governance tidak hanya mengenai administrasi negara tetapi semua cabang pemerintahan. Bahkan bukan hanya cabang-cabang pemerintahan sebagai suprastruktur tetapi juga unsur-unsur infrastruktur.¹⁰ Untuk menjamin pemerintahan yang baik sebagai syarat terciptanya pemerintah yang bersih (*clean government*), maka hukum harus dilihat sebagai asas prosedural (*fairness*), keterbukaan sistem (*transparency*), keterbukaan hasil kerja (*disclosure*), pertanggungjawaban publik (*accountability*), kewajiban keterbukaan kepada masyarakat (*responsibility*).¹¹

⁷ A. Qodri Azizy, *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hal. 76.

⁸ Nico Andriyanto, *Good e-government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik melalui e-Government*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007, hal. 24.

⁹ Riswandha Imawan, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance," dalam Syamsuddin Haris (ed), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005, hal. 46.

¹⁰ Bagir Manan dalam Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008, h. ix

¹¹ *Ibid.*, h. 92

2. Informasi Rahasia Terbatas

Transparansi dan kontrol sosial dibutuhkan untuk dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*.¹²

Pengaturan rahasia negara pada sistem demokrasi dihadapkan pada konsekuensi bahwa rakyat juga harus dilibatkan melalui mekanisme tertentu untuk menentukan informasi apa saja yang masuk kategori rahasia negara dan diberi hak untuk mengajukan keberatan terhadap keputusan rahasia negara yang dibuat secara sepihak oleh negara. Mengingat pertimbangan tersebut, maka harus dianut prinsip *maximum disclosure and limited exception*. Pengecualian yang terbatas hanya dapat dilakukan dengan merinci ruang lingkup rahasia negara dan menetapkan prosedur yang dapat memastikan bahwa kewenangan yang diberikan untuk menentukan, mengelola dan menggunakan rahasia negara tidak akan disalahgunakan. Hal ini dilakukan dengan membuat mekanisme pengawasan dan pengajuan keberatan (*complaint*).¹³

Kerahasiaan informasi pada Pemda adalah sama dengan kerahasiaan informasi dalam konteks nasional, karena Pemda adalah merupakan subsistem dalam pemerintahan secara nasional. Apa yang berlaku secara nasional sebagai rahasia, maka itu pun berlaku di daerah. Diskresi pejabat daerah dalam rahasia negara pada hakekatnya adalah wewenang yang diberikan oleh suatu undang-undang (UU) bagi penyelenggara negara untuk membuat putusan atau tindakan dan kebijakan berdasarkan pertimbangan-pertimbangannya. Pada pejabat melekat wewenang yang diberikan suatu UU, jadi penggunaan diskresi itu sebenarnya tetap terbatas dan harus berdasarkan pada ketentuan UU. Namun demikian di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memang tidak diatur diskresi kepada kepala daerah maupun DPRD terkait dengan rahasia negara. Dalam Pasal 27 UU tentang Pemerintahan Daerah

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal. 87.

¹³ Toby Mendel, *Kebebasan Memperoleh Informasi, Sebuah Survey Perbandingan Hukum*, Judul Asli: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Penerjemah: Tim Kawantama, Jakarta: UNESCO, 2004, hal. 3.

disebutkan bahwa kepala daerah wajib menyampaikan laporan pemerintahan kepada masyarakat. Jadi rezim Pemda tidak mengatur bagaimana diskresi di dalam kerahasiaan negara ini. Informasi yang bersifat rahasia dan berpotensi menimbulkan konflik sosial memang seharusnya dapat dipertimbangkan menjadi salah satu informasi yang dikecualikan untuk diketahui oleh masyarakat.¹⁴

Pengaturan tentang informasi yang dikecualikan dalam UU KIP menurut Galang Asmara, bisa saja menimbulkan permasalahan di lapangan karena pemda bisa membohongi rakyat dengan menyatakan bahwa informasi yang seharusnya dapat diketahui oleh rakyat adalah informasi yang dikecualikan. Sedangkan bagi rakyat masih belum memahami informasi apa saja yang harusnya diketahui. Untuk menghindari benturan, maka UU KIP dengan RUU Rahasia Negara harus disinkronisasikan¹⁵.

Persoalan informasi rahasia terbatas memang terkait dengan persoalan kebijakan Pemda. Ada empat sudut pandang untuk menilai sebuah kebijakan:¹⁶

- a. filosofis: kebijakan merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan.
- b. produk: kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi.
- c. proses: kebijakan dipandang sebagai suatu cara di mana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkannya.
- d. kerangka kerja: kebijakan merupakan suatu tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan memang dimaksudkan mengedepankan asas transparansi sejak kebijakan tersebut disusun. Namun demikian transparansi bukan berarti ketelanjangan, tetapi keterbukaan dalam arti yang sebenarnya, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktivitas Pemda yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat banyak. Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pembebanan kepada masyarakat harus diinformasikan terlebih dahulu sebelum

¹⁴ Eko Prasodjo, *loc. cit.*

¹⁵ Galang Asmara, "Pengaturan Rahasia Negara dalam Perspektif Tata Pemerintahan Yang Baik", tulisan ini disampaikan pada acara *Focus Group Discussion* di Fakultas Hukum Universitas Mataram, 21 November 2009.

¹⁶ Yermias T Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2005, hal. 53.

ditetapkan, sehingga akan membangun penilaian publik terhadap berbagai kebijakan tersebut.¹⁷

Pengelolaan informasi rahasia terbatas pada Pemda dalam interaksi dengan masyarakat, berdasarkan pendekatan ilmu komunikasi dapat dibahas melalui pendekatan teori komunikasi Stimulus-Respon (S-R) sebagaimana dikemukakan oleh Charles Osgood. Individu merespon stimulus yang ada di lingkungan dan membentuk hubungan stimulus-respon. Ia yakin hubungan S-R yang sederhana ini bertanggung jawab terhadap munculnya makna yang merupakan respon internal terhadap sebuah stimulus. Teori Osgood terkait dengan cara di mana makna dipelajari dan bagaimana makna terkait dengan pemikiran dan tingkah laku.¹⁸ Efek yang ditimbulkan adalah reaksi khusus terhadap stimulus khusus sehingga seseorang dapat mengharapkan dan memperkirakan kesesuaian antara pesan dan reaksi komunikasi. Dalam proses perubahan sikap tampak bahwa sikap dapat berubah, hanya jika stimulus yang menerpa benar-benar melebihi semula.¹⁹

II. Metode Penelitian

A. Waktu dan Tempat

Penelitian ini dilaksanakan pada tanggal 20 sampai dengan tanggal 26 November 2009. Provinsi Nusa Tenggara Barat dipilih sebagai tempat penelitian dengan alasan beberapa kali diketemukan kasus-kasus yang terkait dengan perbedaan paham aparat pemerintah daerah tentang proses atau hasil kerja pemda yang dapat diklasifikasikan sebagai informasi publik dan mana yang masih termasuk rahasia institusi. Namun di sisi yang lain media atau masyarakat merasakan informasi tersebut harus dapat diakses oleh publik sebagai bentuk pengembangan transparansi dan akuntabilitas publik.

¹⁷J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal. 175.

¹⁸ Stephen W Littlejohn, *Theories of Human Communication*, University of New Mexico, 2004, hal 186.

¹⁹ Lusiana Andriani Lubis, Penerapan Komunikasi Lintas Budaya diantara Perbedaan Kebudayaan, <http://library.usu.ac.id/download/fisip/komunikasi-lusiana2.pdf>, diakses tanggal 26-Juni 2009.

B. Teknik Pengumpulan Data

Teknik utama yang digunakan dalam mengumpulkan data wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap informan penelitian berdasarkan panduan wawancara yang telah dipersiapkan. Informan penelitian pada penelitian ini didapat dengan menggunakan teknik *purposive* yaitu teknik penentuan sampel untuk tujuan tertentu saja.²⁰ Informan penelitian yang dipergunakan sebagai sumber data primer dalam penelitian ini terdiri dari Biro Keuangan dengan maksud mendapatkan informasi mengenai mekanisme penyusunan dan pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) dan keuangan daerah. Bagian Humas untuk mengetahui mekanisme penyampaian informasi publik kepada media massa dan masyarakat. Bagian Bantuan Hukum untuk mengetahui mekanisme bantuan hukum di lingkungan Pemda. Badan Kesatuan Kebangsaan dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) dimaksudkan untuk mengetahui mekanisme kerja intelijen daerah. Korem 162 Wira Yudha untuk mengetahui kebijakan intelijen militer dalam melakukan interaksi komunikasi yang masih bersifat rahasia terkait dalam hal pertahanan negara. Lombok TV dan *Lombok Post* dimaksudkan untuk mengetahui aktivitas media dalam kaitannya dengan informasi publik dan rahasia negara. Fakultas Hukum Universitas Mataram (Unram) dengan maksud mendapatkan informasi pembandingan jawaban akademisi terhadap persoalan yang terkait dengan rahasia negara.

C. Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.²¹

Obyek yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi), pengelolaan informasi rahasia terbatas serta kebijakan yang dihasilkan Pemda yang menggunakan hasil dari pengelolaan

²⁰ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Penerbit CV Alfabeta, 2005, hal. 62.

²¹ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung: Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004, hal. 6.

rahasia terbatas. Data yang didapat melalui hasil wawancara kemudian dideskripsikan dan dianalisis dengan menggunakan teori yang relevan.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

1. Informasi yang dimiliki Unit Kerja

Tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) Biro Keuangan Pemda NTB memiliki kedudukan yang cukup strategis dalam kaitan dengan jalannya pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat di NTB. Tupoksi strategis yang dijalankan Biro Keuangan, yaitu menyusun konsep awal Rancangan Anggaran Pendapatan Daerah (RAPBD) NTB.

Sejak awal konsep RAPBD disusun, konsep ini sudah mengikutsertakan dan harus diketahui oleh masyarakat. Artinya, dalam pelaksanaannya hampir tidak ada hal-hal yang perlu dirahasiakan. Tidak ada aturan yang merahasiakan pelaksanaan tupoksinya. Bahkan ketika masih dalam tahap perancangan sudah disosialisasikan untuk mendapatkan tanggapan dari masyarakat.²²

Mekanisme penerimaan tanggapan atau saran dari masyarakat terhadap konsep RAPBD dilakukan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) NTB. Mengingat mekanisme penyusunan konsep RAPBD telah dilakukan secara terbuka, maka dokumen pembahasan konsep RAPBD berikut hasil akhirnya, hingga saat ini dinyatakan sebagai dokumen yang tidak rahasia.²³

Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB memiliki tupoksi yang intinya yaitu memberikan bantuan hukum kepada Pemda apabila terjadi permasalahan hukum yang timbul dari setiap kebijakan yang telah dihasilkan Pemda. Informasi yang terkait dengan pelaksanaan tupoksi tidak dikategorikan sebagai rahasia. Namun bila bantuan hukum tersebut ditujukan kepada orang-perorangan, maka informasi yang dimilikinya harus dirahasiakan.²⁴

Misalnya, ketika terjadi sengketa di pengadilan berkaitan dengan perselisihan batas wilayah antara Kabupaten Sumbawa Barat dengan Kabupaten

²² Hasil wawancara dengan Kepala Biro Keuangan Pemda NTB, Awaludin, tanggal 23 November 2009.

²³ *Ibid.*

²⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB, Lalu Angkasari, tanggal 23 November 2009.

Sumbawa, Bupati Sumbawa mempermasalahkan kebijakan gubernur soal batas wilayah ke PTUN. Hasil di PTUN, gugatan bupati Sumbawa ditolak karena kebijakan gubernur sudah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2004 tentang Prosedur Penegasan Penetapan Batas Wilayah. Informasi yang disampaikan pada PTUN adalah informasi bersifat terbuka.²⁵

Tupoksi Badan Kesatuan Kebangsaan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) Pemda NTB adalah melakukan pengembangan dinamika kehidupan sosial kemasyarakatan, keamanan dan perlindungan masyarakat di NTB. Termasuk juga dalam tupoksi yang dijalankan Kesbanglinmas di antaranya mengembangkan kehidupan berdemokrasi di NTB menuju arah yang lebih kondusif.²⁶

Pengelolaan informasi yang tidak kondusif sangat disayangkan oleh Kesbanglinmas. Salah satu contoh, pulau Sophialuisa adalah pulau terluar Indonesia yang masuk dalam wilayah Provinsi NTB dan berbatasan dengan negara Australia. Hingga saat ini Pemda NTB maupun pemerintah pusat memang belum melakukan pengelolaan dan pengamanan terhadap wilayah di pulau ini. Informasi ini diketahui oleh pihak asing, sehingga sekarang mereka lah yang menguasai dan mengelola pulau tersebut untuk keperluan pariwisata. Informasi seperti ini seharusnya bersifat rahasia dan masyarakat termasuk pejabat pemda harus merahasiakannya.²⁷

Kesbanglinmas juga memiliki informasi rahasia yang merupakan hasil kerja dari Komunitas Intelijen Daerah (Kominda). Informasi hasil temuan di lapangan tidak bisa dibuka untuk publik, karena dimaksudkan sebagai data dalam pembuatan kebijakan yang bersifat khusus dan menyangkut permasalahan stabilitas keamanan. Informasi ini sampai kapan pun tidak akan dibuka karena bersifat rahasia, dan juga menjadi masukan bagi gubernur untuk membuat kebijakan. Namun demikian setelah menjadi kebijakan gubernur, maka kebijakan itu boleh dibuka untuk umum.²⁸

Informasi intelijen yang dimiliki Korem 162 Wira Bhakti NTB, khususnya dikelola oleh Seksi Intel Korem 162 Wira Bhakti. Hasil kerja intelijen adalah informasi awal yang menjadi dasar prediksi akan terjadinya aktivitas yang dapat

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Hasil wawancara dengan Kepala Bakesbanglinmas NTB, Ridwan Hidayat, tanggal 24 November 2009.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

meresahkan masyarakat. Misalnya informasi intelijen tentang adanya indikasi kegiatan terorisme dan jaringannya yang ada di Pondok Pesantren Darul Shifa Kecamatan Korleko Lombok Timur, milik keluarga Abu Jibril yang dikelola oleh Syafii (kakak Abu Jibril). Informasi berdasarkan pengamatan intelijen juga mengindikasikan adanya upaya konsolidasi dan rapat-rapat gelap di NTB dari pihak-pihak yang ingin mengacaukan keamanan di daerah lain.²⁹

Tupoksi humas justru menekankan pada menginformasikan seluruh hasil kerja kepada semua lapisan masyarakat. Berdasarkan tupoksi yang berada di bagian humas memang tidak ada yang dapat dikategorikan sebagai rahasia. Namun demikian apabila ada informasi yang terkait dengan proses pembuatan kebijakan yang strategis, maka informasi itu belum bisa diakses kepada media massa. Apabila ada informasi yang masuk dalam kategori rahasia, humas bisa saja mempertemukan media massa dengan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) guna menjelaskan informasi yang dikategorikan rahasia tersebut³⁰.

2. Mekanisme Pengelolaan Informasi Rahasia Terbatas

Bagi Bagian Bantuan Hukum kekhususan pada permasalahan yang bersifat pribadi adalah informasi yang digolongkan sebagai informasi rahasia terbatas. Dalam menjalankan tupoksinya, pasti ada proses kerja yang memerlukan kerahasiaan. Misalnya masalah gugatan perceraian yang terjadi pada PNS yang menyebabkan keluarnya ijin gubernur bagi PNS untuk melakukan perceraian. Untuk kasus ini, maka kegiatan dilakukan secara rahasia. Jadi hal yang terkait ranah pribadi itu rahasia.³¹

Mekanisme pengelolaan informasi rahasia terbatas dilakukan oleh bagian bantuan hukum dengan cara tidak membuka informasi tersebut selama belum menjadi kebijakan. Tidak membuka informasi ketika proses penyusunan kebijakan sedang berlangsung, sangat terkait dengan masalah rahasia jabatan. Jabatan yang melekat memang tidak memperbolehkan seorang pejabat membuka informasi yang masih dalam proses pembuatan kebijakan. Menjaga kerahasiaan ketika kebijakan sedang disusun adalah upaya untuk menjaga keutuhan kebijakan gubernur yang akan dihasilkan. Berapa lamanya informasi

²⁹ Hasil wawancara dengan Kasintel Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat, Binsar Pasaribu, tanggal 24 November 2009.

³⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Sub bagian Dokumentasi dan Perpustakaan Bagian Humas Pemda NTB, Yus Hasududin, Tanggal 24 November 2009.

³¹ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB, Lalu Angkasari, tanggal 23 November 2009.

tersebut dirahasiakan sangat tergantung pada proses pembuatan kebijakan tersebut berlangsung, bagaimana sifat kebijakannya, dan bagaimana kondisinya. Namun demikian, seandainya pada saat proses pembuatan kebijakan sedang berlangsung informasi tersebut dibocorkan oleh pihak tertentu, maka informasi yang dirahasiakan tersebut dinyatakan telah bocor.³²

Setiap SKPD perlu melakukan indentifikasi yang jelas, mana program atau kebijakan yang disahkan oleh gubernur untuk kepentingan publik, maka informasinya bisa dibuka. Namun bila proses yang harus dilalui dalam pembuatan kebijakan gubernur itu bersifat khusus, maka setiap SKPD pada saat proses penyusunan kebijakan sedang berlangsung tidak boleh dibuka karena belum menjadi sebuah keputusan. Namun dalam proses informasinya bocor, maka informasi tersebut sudah tidak dapat lagi dikatakan sebagai rahasia karena akan mempengaruhi kebijakan yang dihasilkan.³³

Sementara itu informasi yang terkait dengan aktivitas Kominda, seperti analisa terhadap potensi konflik di dalam masyarakat, dilakukan secara tertutup dan menjadi dasar bagi gubernur dalam membuat kebijakan penanganan konflik. Analisa dilakukan secara mendalam berkaitan dengan sebab utama kejadian, penyebaran wilayah kejadian dan dampak terparah yang ditimbulkan konflik tersebut. Masa kerahasiaan informasi sangat situasional, tergantung kepada peristiwa yang perlu dianalisis.³⁴

Pada informasi RAPBD, pembatasan akses publik justru dilakukan saat RAPBD sedang dibahas di DPRD. Hal ini untuk mengantisipasi terjadinya perubahan besaran anggaran yang disetujui pada suatu mata anggaran kegiatan. Oleh sebab itu apabila masyarakat meminta informasi berkaitan dengan RAPBD yang sedang dibahas, Pemda tidak dapat memberikannya dengan alasan mencegah terjadinya salah informasi berupa ketidaksesuaian besaran anggaran yang nantinya akan diputuskan.³⁵

Mekanisme pengelolaan informasi intelijen disampaikan melalui hirarki kekuasaan hingga pada tahap Pimpinan Kodam. Mekanisme penyampaian informasi intelijen disampaikan melalui mekanisme yang tertutup dan rahasia.

³²*Ibid.*

³³ Hasil wawancara dengan Kepala Bakesbanglinmas NTB, Ridwan Hidayat, tanggal 24 November 2009.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Hasil wawancara dengan Kepala Biro Keuangan Pemda NTB, Awaludin, tanggal 23 November 2009.

Informasi ini telah disampaikan secara terstruktur dari mulai pemegang kekuasaan terdekat (Pemda Provinsi dan Polda) hingga ke Pemerintah Pusat dan Polri. Untuk itu seluruh peserta rapat telah sepakat untuk tetap menjaga informasi intelijen yang dilaporkan tersebut. Sedangkan keakuratan informasi intelijen memang sangat tergantung kepada bagaimana pihak intelijen mampu menjangkau sumber informasi sehingga mendapatkan informasi dari tangan pertama.³⁶

3. Keterkaitan dengan Kebijakan

Tindaklanjut informasi intelijen dalam kaitannya dengan sebuah kebijakan, seringkali terhambat oleh jenjang birokrasi pelaporan informasi rahasia terbatas untuk sampai kepada Gubernur. Sedangkan permasalahan di lapangan seringkali sudah lebih cepat mengalami perubahan ke arah yang merugikan. Sebagaimana diungkapkan Kasintel Korem 162 Wira Bhakti, TNI mengalami kendala untuk mengawasi sepak terjang pihak asing di suatu wilayah termasuk di NTB karena dibatasinya Batas Gerak Maju (BGM) TNI. TNI tidak berwenang untuk menindaklanjuti berbagai hasil temuan yang didapat di lapangan dan ini menyebabkan pelemahan kewenangan TNI. Pada masa sekarang ini tugas untuk mengawasi pihak asing dilakukan oleh Polisi dan Pemda.³⁷

Persoalan pendefinisian yang tegas tentang mana yang disebut rahasia terbatas dan mana yang bukan, sangat dirasakan urgensinya oleh Bagian Bantuan Hukum. Pendefinisian yang tegas menjadi dasar bagi setiap satuan kerja untuk menjalankan tupoksinya sebelum kegiatan tersebut dijadikan sebagai sebuah kebijakan. Pedoman kerahasiaan ditentukan oleh sifat kegiatan yang akan dilakukan yaitu umum dan biasa itu boleh diketahui oleh masyarakat, namun bila sifat kegiatannya adalah rahasia dan sangat rahasia maka tidak dapat diketahui oleh masyarakat. Misalnya pembuatan soal ujian penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) itu tergolong sangat rahasia dan tidak ada seorang pun yang boleh mengetahuinya. Jadi penentuan kerahasiaan sangat ditentukan oleh urgensi sasaran yang ingin dicapai dari kegiatan tersebut. Bila urgensinya sangat tinggi, maka kategorinya adalah sangat rahasia.³⁸

³⁶ Hasil wawancara dengan Kasintel Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat, Binsar Pasaribu, tanggal 24 November 2009.

³⁷ Hasil wawancara dengan Kasintel Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat, Binsar Pasaribu, tanggal 24 November 2009.

³⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB, Lalu Angkasari, tanggal 23 November 2009.

Biro keuangan yang dalam pelaksanaan tupoksinya mengedepankan asas keterbukaan, justru menilai keterbukaan juga berlaku pada aktivitas biro keuangan dalam menindaklanjuti kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh gubernur. Hal ini disebabkan seluruh kebijakan yang dihasilkan gubernur telah merujuk kepada peraturan daerah yang juga tidak menganjurkan untuk mengembangkan kerahasiaan. Itu artinya seluruh kebijakan gubernur dan tindaklanjutnya adalah bersifat terbuka.³⁹

Persoalan pengaturan rahasia terbatas terhadap jalannya aktivitas pemerintah daerah ditanggapi dengan kekhawatiran oleh pihak media massa. Pengaturan rahasia terbatas oleh Pemda dikhawatirkan dijadikan senjata oleh pemda untuk menolak memberikan informasi publik. Ketentuan mengenai rahasia negara dijadikan "*tameng*" untuk pelaksanaan UU KIP.⁴⁰

Media lebih memilih berhati-hati dalam melaksanakan tugas jurnalistiknya terutama dalam mengungkap keadaan yang masuk dalam kategori informasi terbatas. Berbagai kejadian pernah dialami media seperti dialami Lombok TV saat meliput suatu keributan antar-kampung di Lombok Tengah. Pers lokal tidak sekedar berhadapan langsung dengan hukum, tapi juga berhadapan langsung dengan masyarakat. Untuk itu dalam memberitakan informasi-informasi sensitif termasuk di antaranya informasi rahasia terbatas, maka media senantiasa melakukan konfirmasi informasi dan hati-hati dalam memberitakannya.⁴¹

Khawatiran ini, sama juga dirasakan oleh *Lombok Post*. Tidak ada UU yang mengatur Rahasia Negara, media massa sering kali mengalami kesulitan terutama media massa yang berada di daerah. Misalnya hal-hal yang berkaitan dengan persoalan yang menyangkut anak pejabat. Beberapa kalangan beranggapan media massa harus dibatasi dalam menyebarkan informasi. Tetapi sering sekali yang dibatasi itu yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan pribadi pejabat.⁴²

³⁹ Hasil wawancara dengan Kepala Biro Keuangan Pemda NTB, Awaludin, tanggal 23 November 2009.

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Pemimpin Perusahaan Lombok TV, tanggal 25 November 2009.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Hasil wawancara dengan Pemimpin Redaksi Lombok Post, tanggal 25 November 2009.

B. Pembahasan

1. Informasi yang Dimiliki Unit Kerja

Berdasarkan hasil Penelitian diketahui tidak semua tupoksi unit kerja di Pemda NTB memiliki informasi yang dapat dikategorikan sebagai informasi rahasia terbatas. Tupoksi dari Biro Keuangan dalam menyusun RAPBD, sudah sejak awal bersifat terbuka dan informasinya bisa diketahui oleh publik.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan memang sangat sesuai dengan prinsip-prinsip terwujudnya *good governance* yang di antaranya menghendaki adanya peran serta aktif masyarakat dalam pembuatan kebijakan, pengembangan transparansi dan akuntabilitas pemda terhadap masyarakat. Hal ini sesuai dengan konsep Thompson mengenai ciri besar *good governance* pada tataran nilai. Bahwa aktivitas Pemda dalam menghasilkan sebuah kebijakan menjadi lebih efektif dan efisien. Sebuah kebijakan menjadi sebuah hasil kerja yang efektif karena sudah sejak awal mengadopsi berbagai kepentingan yang berkembang di masyarakat. Sehingga kebijakan yang dihasilkan adalah kebijakan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat dan menjawab berbagai persoalan yang terjadi di masyarakat. Efisien, karena kebijakan yang dihasilkan Pemda dapat dihasilkan tepat waktu sesuai dengan kebutuhan masyarakat untuk menjawab berbagai persoalan yang dihadapinya.

Upaya Pemda NTB untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat memberikan tanggapannya terhadap konsep RAPBD merupakan upaya mentransformasikan kekuasaan Pemda untuk memenuhi berbagai kebutuhan dan menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat. Peningkatan kualitas peran serta masyarakat yang dilakukan oleh Pemda, menjadi suatu metode yang tepat dalam rangka mempercepat tercapainya *good governance*.

Seperti halnya informasi tentang konsep RAPBD, maka informasi tentang bantuan hukum di pengadilan yang melibatkan Pemda adalah jenis informasi yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai informasi rahasia terbatas. Pelaksanaan tupoksi bagian perbantuan hukum dalam mengatasi persoalan sengketa batas wilayah, seluruh tahapannya menghasilkan informasi yang dikategorikan informasi publik karena masyarakat di dua daerah yang bersengketa sudah dimintakan tanggapannya.

Menutup informasi yang terkait dengan persoalan sengketa dua wilayah, lebih besar kerugiannya dibandingkan dengan upaya untuk membuka dan melibatkan masyarakat terhadap kebijakan yang dihasilkan. Menutup informasi

pada jenis informasi seperti ini justru akan menghambat jalannya roda pemerintahan. Pemda perlu menginformasikan berbagai upaya yang akan dilakukan, sehingga akan membangun penilaian positif publik terhadap kebijakan yang dikeluarkan gubernur.

Pelaksanaan tupoksi Bagian humas sebelum dan sesudah lahirnya suatu kebijakan, masuk dalam ranah informasi publik. Posisinya sebagai juru bicara pemda, menyebabkan humas senantiasa menyampaikan berbagai informasi yang telah ditetapkan gubernur menjadi kebijakan. Seandainya informasi tersebut adalah informasi dari sebuah kebijakan yang masih berproses, maka humas akan mendekati media atau publik kepada satuan kerja terkait. Hal ini sebagaimana dideskripsikan pada teori komunikasi stimulus respon. Informasi yang disampaikan kepada masyarakat akan berdampak pada terciptanya respon positif masyarakat berupa kepercayaan kepada Pemda, karena selalu menghasilkan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat.

Berbeda dengan pelaksanaan tupoksi yang dilakukan Biro Keuangan dan Bagian Bantuan Hukum serta Bagian Humas yang menghasilkan informasi publik, maka informasi-informasi khusus yang dimiliki beberapa satuan kerja memang tergolong informasi rahasia terbatas. Dimilikinya hak pengelolaan pulau terluar di wilayah NTB oleh pihak asing adalah satu bukti bahwa informasi yang sesungguhnya bersifat rahasia justru bisa jatuh kepada pihak asing yang juga telah memiliki ijin pengelolaan yang sah. Upaya Kesbanglinmas untuk merahasiakan informasi mengenai kondisi pengelolaan pulau-pulau terluar di NTB, ternyata tidak berjalan sinergis dengan pelaksanaan tupoksi satuan kerja lain terutama dalam mengidentifikasi informasi yang tergolong rahasia terbatas. Hal ini menyebabkan satuan kerja yang lain berbeda penilaian terhadap informasi pulau-pulau terluar di NTB. Mereka menilai informasi tentang pulau terluar di NTB adalah informasi publik yang bisa diakses publik termasuk juga pihak asing.

Tidak adanya aturan yang tegas menyatakan informasi rahasia terbatas, menyebabkan banyak pejabat yang salah mengartikan kewenangan yang dimilikinya untuk menyatakan suatu informasi itu bersifat terbuka atau perlu dirahasiakan. Pada contoh ini informasi harus dikategorikan sebagai informasi rahasia terbatas. Artinya seorang pejabat di setiap satuan kerja perlu menyadari bahwa persoalan pulau-pulau terluar sangat terkait dengan kedaulatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Walaupun berdalih hanya diserahkan untuk dikelola karena selama ini Pemda belum mampu mengelolanya, namun informasi yang telah disebar ke luar termasuk kepada pihak asing

sangat berpotensi untuk terjadinya pengambilalihan pulau-pulau terluar oleh pihak asing. Penyebarluasan informasi terbatas kepada publik termasuk pihak asing, justru bertentangan dengan pencapaian tata pemerintahan yang baik. Supremasi hukum sebagai syarat dari tercapainya *good governance* tidak akan terwujud karena pihak asing pasti menggunakan aturan tersendiri sesuai dengan tujuan yang hendak dicapainya. Pemahaman yang tidak sempurna terhadap jenis informasi yang seharusnya dirahasiakan, sangat berdampak pada melebarnya permasalahan tersebut menjadi permasalahan nasional.

Informasi intelijen melalui Kominda memang perlu dirahasiakan sampai dengan lahirnya kebijakan gubernur. Informasi yang terkait dengan potensi konflik dan terorisme perlu dilindungi, selama kebijakan gubernur untuk mengatasi permasalahan tersebut belum dihasilkan. Setiap pejabat yang berada dalam Kominda memiliki kewenangan untuk tetap menjaga informasi awal yang dimilikinya. Kesepahaman pejabat di kominda untuk menjaga informasi justru akan mendukung terciptanya kondisi keamanan masyarakat yang kondusif. Masyarakat menjadi terbiasa untuk mempercayai informasi dari sumber informasi yang kredibel yaitu gubernur. Respon masyarakat terhadap informasi yang diterima dari sumber informasi yang kredibel menjadi lebih terukur dan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Memperhatikan kondisi pendidikan masyarakat di NTB, memang sangat tepat untuk menjaga kredibilitas sumber informasi sebelum informasi tersebut sampai ke masyarakat. Masyarakat tidak dengan mudah terprovokasi oleh sumber-sumber informasi yang tidak bertanggung jawab, sebaliknya pada diri mereka justru terbangun sensor diri untuk tidak mudah terprovokasi terhadap informasi yang berpotensi melahirkan konflik di masyarakat.

Memberikan kepastian hukum sebagai asas prosedural dengan membuat peraturan tentang rahasia negara, sesungguhnya akan membantu setiap orang termasuk Pemda untuk mengartikan definisi rahasia terbatas. Produk perundang-undangan ini juga akan menjadi panduan bagi setiap unit kerja untuk melakukan kewajiban membuka setiap hasil kerja yang dilakukannya. Keterbukaan hasil kerja Pemda yang disampaikan kepada masyarakat adalah merupakan bentuk pertanggungjawaban publik.

Tidak adanya UU yang mengatur rahasia negara menyebabkan banyak satuan kerja di Pemda mengalami kesulitan untuk mengidentifikasi informasi dari pelaksanaan tupoksinya, apakah tergolong informasi publik atau informasi rahasia terbatas. Informasi yang tergolong informasi rahasia terbatas, sesungguhnya merupakan pendalaman kondisi pada tiap-tiap daerah atas informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam UU tentang Keterbukaan Informasi Publik. Atas kondisi ini setiap pejabat diberikan kewenangan untuk menjaga kerahasiaan informasi tersebut, sebelum lahir menjadi sebuah kebijakan. Menutup informasi sampai dengan ditetapkannya sebuah kebijakan, jauh lebih bermanfaat dari pada membukanya kepada masyarakat sebelum kebijakan tersebut dihasilkan. Sebaliknya, jika informasi pada masing-masing satuan kerja tidak termasuk pendalaman dari informasi yang dikecualikan, maka harus sejak awal masyarakat perlu diinformasikan dan dilibatkan dalam pembentukan sebuah kebijakan. Inilah sebetulnya hakekat dari pengelolaan informasi menuju terciptanya *good governance*.

2. Mekanisme Pengelolaan Informasi Rahasia Terbatas

Kebijakan pejabat Pemda untuk menentukan berapa lama suatu informasi dirahasiakan di dalam proses pembuatan kebijakan, memang sangat rentan untuk disalahgunakan oleh pejabat yang bersangkutan. Perlu indikator-indikator yang jelas bagi seorang pejabat Pemda untuk menentukan hal ini. Kondisi inilah yang seringkali menjadi kendala bagi pejabat Pemda untuk melakukan pengelolaan rahasia terbatas, termasuk berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk merahasiakan informasi tersebut.

Penggunaan kewenangan oleh pejabat Pemda untuk menjaga informasi rahasia terbatas, senantiasa dihubungkan dengan dua dari empat sudut pandang suatu kebijakan seperti telah disebut di atas. Pejabat pemda memandang kebijakan sebagai suatu proses yaitu suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan dan memandang kebijakan sebagai suatu produk yaitu serangkaian kesimpulan dan rekomendasi. Itu sebabnya setiap satuan kerja perlu melakukan indentifikasi yang jelas, mengenai kebijakan apa saja yang akan dihasilkan gubernur sebagai kebijakan untuk kepentingan umum dan mana kebijakan gubernur yang bersifat khusus.

Kebijakan mengatasi persoalan konflik warga dan terorisme adalah kebijakan khusus yang akan dihasilkan gubernur. Informasi yang mendukung lahirnya kebijakan tersebut memang perlu dirahasiakan. Meskipun demikian

informasi intelijen yang menjadi dasar dari kebijakan gubernur ternyata masih perlu terus dirahasiakan walaupun kebijakannya sudah dihasilkan. Apabila kondisi yang sebenarnya belum mengarah menjadi kondisi yang kondusif maka informasi intelijen itupun belum dapat diketahui oleh publik. Inilah yang menyebabkan sebuah informasi intelijen senantiasa dirahasiakan, walaupun kebijakannya telah dihasilkan. Informasi rahasia terbatas ini akan selalu disesuaikan dengan dinamika kehidupan masyarakat yang menjadi objek pengamatannya.

Permasalahannya, bagaimana bila informasi rahasia terbatas tersebut dibocorkan atau tidak sengaja bocor atau perlu dibuka dalam sebuah persidangan di pengadilan? Hakekatnya informasi terbatas tersebut sudah bocor, sudah bisa diketahui publik dan bukan merupakan informasi rahasia terbatas lagi. Yang perlu dilakukan Pemda sebenarnya pada bagaimana informasi yang sudah bocor tersebut tetap dimaksimalkan dalam rangka menghasilkan kebijakan yang tetap berpihak kepada kepentingan rakyat. Pemda tetap dapat mengukur reaksi di masyarakat sebagai akibat dari informasi kebijakan pemda yang diterimanya.

Lamanya pengelolaan informasi rahasia terbatas sebagai dasar dari kebijakan Pemda mengenai penanganan terorisme dan konflik antara warga, tidak berlaku pada pengelolaan informasi rahasia terbatas sebagai dasar kebijakan Pemda yang bersifat kasus per kasus. Misalnya pengelolaan informasi terbatas sebagai dasar kebijakan pemda untuk menyusun soal penerimaan CPNS atau bantuan hukum untuk kasus sengketa wilayah antara daerah. Untuk kondisi ini, tidak semua informasi yang terkait kasus ini perlu dirahasiakan. Informasi utama yang menjadi dasar argumentasi dari sebuah kebijakan yang perlu dirahasiakan sampai dengan kebijakan tersebut ditetapkan. Apabila kebijakannya telah dihasilkan, maka informasi tersebut sudah bukan merupakan informasi rahasia terbatas.

Hal yang harus diperhatikan dalam mekanisme pengelolaan rahasia terbatas pada satuan kerja di Pemda yaitu rakyat tetap diberikan kesempatan untuk mengawasi setiap proses dan kebijakan yang dihasilkan Pemda. Rakyat juga harus dilibatkan melalui mekanisme tertentu untuk menentukan informasi apa saja yang masuk kategori rahasia terbatas dan diberi hak untuk mengajukan keberatan terhadap kebijakan yang dibuat secara sepihak oleh Pemda. Rakyat perlu mengetahui bahwa pengecualian yang terbatas hanya dapat dilakukan dengan merinci ruang lingkup rahasia terbatas dan menetapkan prosedur yang dapat memastikan bahwa kewenangan yang diberikan untuk menentukan, mengelola dan menggunakan rahasia terbatas tidak akan disalahgunakan oleh pejabat pemda yang bersangkutan.

3. Keterkaitan dengan Kebijakan

Kebijakan gubernur untuk melakukan pencegahan dan sterilisasi wilayah dari ancaman dan pengaruh kelompok masyarakat yang hendak mendirikan NII adalah merupakan kebijakan yang dihasilkan dari masukan informasi intelijen. Namun demikian kebijakan ini harus senantiasa disesuaikan dengan dinamika persoalan ancaman keamanan yang dapat mengganggu masyarakat. Apabila tidak dilakukan, maka korbannya adalah masyarakat. Kelompok masyarakat yang bermaksud mengganggu keamanan akan selalu meningkatkan metode pendekatan sekaligus ancaman yang membuat masyarakat menjadi takut. Karena itu informasi intelijen selalu diperlukan dalam pembuatan sebuah kebijakan.

Pengelolaan informasi intelijen sebagai informasi rahasia terbatas perlu terus ditingkatkan kualitas kerahasiaannya, sejalan dengan semakin meningkatnya ancaman gangguan keamanan yang akan dialami masyarakat. Metode intelijen untuk mendapatkan informasi kredibel sampai kepada sumber informasi pertama, perlu ditingkatkan oleh seluruh jajaran Kominda. Kemampuan intelijen untuk mendapatkan informasi rahasia terbatas dari sumber pertama akan semakin membantu gubernur untuk menghasilkan kebijakan yang tepat sesuai dengan dinamika masalah keamanan yang terjadi di masyarakat. Kebijakan yang tepat akan membuat tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemma akan semakin meningkat.

Hanya saja jenjang birokrasi pelaporan informasi rahasia terbatas terlalu panjang. Birokrasi pelaporan yang terlalu panjang, justru rentan terjadinya kebocoran kerahasiaan pada salah satu jenjang yang harus dilaluinya. Bocornya informasi intelijen juga menyebabkan kualitas kebijakan yang dihasilkan gubernur menjadi menurun. Penurunan kualitas ini terkait dengan sudah diketahuinya informasi intelijen oleh masyarakat. Reaksi masyarakat atas informasi yang bocor sudah lebih dahulu terjadi dan kondisinya sangat bervariasi. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit bagi gubernur untuk mengarahkan reaksi masyarakat sesuai dengan tujuan semula. Apabila kebijakan tersebut tetap dipaksakan dikeluarkan kepada masyarakat, maka hasilnya tidak akan efektif diterima oleh masyarakat. Lebih dari itu, gubernur perlu lebih dahulu menghasilkan kebijakan untuk meredam kecemasan masyarakat. Hal ini perlu dilakukan Pemda apabila menginginkan adanya kesesuaian atau perubahan sikap masyarakat sesuai dengan maksud dari kebijakan tersebut.

Pengelolaan rahasia terbatas pada informasi yang digunakan sebagai dasar bagi kebijakan Pemda yang diberlakukan per keadaan, memang perlu dilakukan dengan hati-hati. Tidak selamanya informasi sebagai dasar dari sebuah kebijakan yang sedang dalam proses perlu dirahasiakan. Informasi tentang pembuatan soal ujian penerimaan CPNS dan informasi tentang sengketa wilayah adalah informasi yang perlu kejelasan, mana yang dapat dikategorikan sebagai informasi rahasia terbatas. Persoalan ini sesungguhnya tertuju kepada perlunya pendefinisian informasi rahasia terbatas secara lebih spesifik.

Hal utama yang perlu diperhatikan dalam menetapkan informasi rahasia terbatas adalah informasi tersebut dirahasiakan dengan pertimbangan melindungi hak dan kebebasan orang lain atau melindungi keamanan, ketertiban umum, persaingan tidak sehat, moral masyarakat di daerah atau data pribadi kepegawaian dan kesehatan individu. Oleh sebab itu informasi intelijen yang apabila dibuka dapat menyebabkan konflik dan keresahan atau gangguan keamanan masyarakat di suatu daerah, perlu dirahasiakan. Masa retensinya efektif disesuaikan dengan kondisi keamanan di masyarakat.

Informasi yang berisi tentang data pribadi pegawai atau riwayat kesehatan adalah informasi rahasia terbatas yang tetap perlu dirahasiakan, meskipun telah dihasilkan kebijakan atas informasi tersebut. Masa retensinya sangat terkait dengan masih atau sudah tidak bernilai informasi yang bersifat pribadi. Jika masih dinilai sebagai informasi yang bersifat pribadi, maka informasi tersebut harus tetap dirahasiakan. Sedangkan informasi yang terkait dengan timbulnya potensi persaingan tidak sehat seperti informasi tentang pembuatan ujian penerimaan CPNS, kerahasiaan informasinya dilakukan hanya sampai disusunnya suatu kebijakan. Masa retensinya berakhir, bila sudah ada kebijakan yang dihasilkan.

Pengelolaan informasi rahasia terbatas oleh Pemda secara objektif sesungguhnya memberikan kemudahan bagi media massa lokal untuk menjalankan tugas jurnalistiknya. Definisi yang jelas tentang rahasia terbatas berikut masa retensi informasi terbatas sangat membantu media massa untuk mencari informasi dan menyajikannya menjadi sebuah berita. Media massa tidak perlu takut lagi akan ancaman massa pendukung organisasi atau ancaman pejabat dan keluarganya. Sebaliknya media massa, justru lebih berperan bagi penguatan sikap publik terhadap kebijakan yang dihasilkan pemda.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Banyak satuan kerja Pemda mengalami kesulitan untuk mengidentifikasi informasi dari pelaksanaan tupoksinya, apakah tergolong informasi publik atau informasi rahasia terbatas. Tupoksi dari Biro Keuangan dalam menyusun konsep RAPBD, sudah sejak awal bersifat terbuka dan informasinya bisa diketahui oleh publik. Masyarakat memiliki kesempatan untuk menyampaikan tanggapannya terhadap konsep kebijakan yang sedang dibuat. Pelaksanaan tupoksi Bagian Humas sebelum dan sesudah lahirnya suatu kebijakan termasuk dalam kategori indentifikasi informasi publik. Humas tidak memiliki informasi yang tergolong informasi rahasia terbatas. Pelaksanaan tupoksi Bagian Perbantuan Hukum untuk memberikan masukan bantuan hukum kepada gubernur dalam mengatasi masalah publik seperti persoalan sengketa batas wilayah, seluruh tahapannya menghasilkan informasi yang dikategorikan informasi publik. Sedangkan bantuan hukum yang terkait dengan masalah hak pribadi, maka informasinya dikategorikan rahasia terbatas.

Informasi yang dimiliki Kesbanglinmas tergolong informasi rahasia terbatas sampai dengan ditetapkannya kebijakan gubernur yang terkait dengan informasi tersebut. Namun demikian, informasi yang berada pada kominda tergolong dalam informasi rahasia terbatas yang masa retensinya sangat tergantung kepada situasi masyarakat sebagai dampak dari keluarnya kebijakan kepala daerah. Sedangkan informasi intelijen, masa retensinya tetap dipertahankan sebagai dasar bagi observasi intelijen berikutnya.

Setiap satuan kerja perlu melakukan indentifikasi yang jelas mengenai kebijakan apa saja yang akan dihasilkan gubernur sebagai kebijakan untuk kepentingan umum dan mana kebijakan gubernur yang bersifat khusus. Pengelolaan informasi sebagai dasar kebijakan untuk kepentingan umum, maka informasinya tergolong informasi publik. Sejak awal kebijakan disusun, masyarakat sudah dapat mengakses dan memberikan masukan atau kritik terhadap proses tersebut. Sebaliknya kebijakan gubernur yang bersifat khusus seperti penanganan konflik antara warga, informasi yang mendukung lahirnya kebijakan tersebut memang perlu dirahasiakan. Masa retensi kerahasiaannya sampai dengan konflik tersebut bisa teratasi. Informasi rahasia terbatas ini akan selalu disesuaikan dengan dinamika kehidupan masyarakat yang menjadi objek

pengamatannya. Sedangkan informasi intelijen pengelolaan kerahasiaannya tetap harus dijaga karena akan dijadikan dasar bagi kegiatan intelijen berikut.

Apabila kebijakan yang dihasilkan terkait dengan pertimbangan melindungi hak dan kebebasan orang lain atau melindungi keamanan, ketertiban umum, persaingan tidak sehat, moral masyarakat di daerah atau data pribadi kepegawaian dan kesehatan individu, maka informasi yang dipergunakan bisa dikategorikan sebagai informasi rahasia terbatas sampai dengan lahirnya kebijakan. Di luar pertimbangan tersebut, maka informasi yang dipergunakan sebagai dasar dari sebuah kebijakan adalah tergolong informasi publik yang bersifat terbuka.

B. Saran

Pemda perlu menentukan definisi yang spesifik tentang informasi rahasia terbatas yang berkaitan dengan pertimbangan melindungi hak dan kebebasan orang lain atau melindungi keamanan, ketertiban umum, persaingan tidak sehat, moral masyarakat di daerah atau data pribadi kepegawaian dan kesehatan individu. Untuk pertimbangan ini pejabat Pemda bisa diberikan kewenangan untuk menentukan masa retensi suatu informasi, hanya sampai dihasilkannya kebijakan terkait oleh kepala daerah.

Khusus informasi intelijen, pejabat terkait perlu diberi kewenangan untuk memperpanjang masa retensi seandainya informasi awal yang diperoleh akan dijadikan data atau bahan masukan bagi kebijakan selanjutnya. Identifikasi informasi intelijen tetap perlu dimiliki oleh Pemda dalam rangka mengantisipasi persoalan gangguan keamanan di tingkat lokal serta potensi gangguan keamanan ke tingkat nasional. Namun demikian kewenangan yang diberikan kepada Pemda memang perlu dibatasi sebuah UU, sehingga akuntabilitas publik tetap dapat dijunjung tinggi.

Pengelolaan informasi rahasia terbatas oleh satuan kerja Pemda yang karena tupoksinya memiliki informasi rahasia terbatas, tetap harus memperhatikan dinamika permasalahan di masyarakat yang terkait dengan informasi tersebut. Pemenuhan hak memperoleh informasi publik dan partisipasi masyarakat terhadap kebijakan tetap harus disediakan. Masa retensi hanya berlaku selama proses pembentukan kebijakan, karena setelah kebijakan dihasilkan masyarakat berhak untuk mengetahui informasi tersebut. Namun apabila informasi rahasia terbatas bocor saat berlangsungnya proses

pembentukan kebijakan, maka pejabat yang bersangkutan tidak dapat lagi merahasiakan informasi tersebut.

Mengingat peranannya yang cukup strategis dalam pembuatan kebijakan, maka jalur pelaporan informasi intelijen sebagai informasi rahasia terbatas perlu disederhanakan untuk langsung diterima oleh gubernur. Informasi intelijen yang berasal dari institusi terkait dapat langsung disampaikan kepada Kominda untuk dipelajari dan direkomendasikan kepada gubernur.

Kebijakan kepala daerah yang terkait dengan perlindungan hak dan kebebasan orang lain atau melindungi keamanan, ketertiban umum, persaingan tidak sehat, moral masyarakat di daerah atau data pribadi kepegawaian dan kesehatan individu, perlu mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh informasi rahasia terbatas dari satuan kerja terkait. Setelah menjadi kebijakan, maka kepala daerah perlu menjelaskan kepada masyarakat mengenai informasi rahasia terbatas tersebut. Sedangkan kebijakan kepala daerah yang terkait dengan informasi intelijen, maka kepala daerah tetap harus menjaga informasi intelijen sampai dengan pemilik informasi menyatakan bahwa informasi tersebut bisa diketahui oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A. Qodri Azizy, *Change Management dalam Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Budi Setiyono, *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*, Semarang: Penerbit Kalam Nusantara, 2007.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* Edisi Revisi, Bandung: Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004.
- Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008
- Nico Andriyanto, *Good e-government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik melalui e-Government*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Riswandha Imawan, Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance, dalam Syamsuddin Haris (ed), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Stephen W Littlejohn, *Theories of Human Communication*, University of New Mexico, 2004.
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Penerbit CV Alfabeta, 2005.
- Toby Mendel, *Kebebasan Memperoleh Informasi, Sebuah Survey Perbandingan Hukum*, Judul Asli: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Penerjemah: Tim Kawantama, Jakarta: UNESCO, 2004.
- Yeremias T Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu*, Yogyakarta: Penerbit Gava Media, 2005

Makalah Tidak Diterbitkan:

Eko Prasodjo, "Akses Politik Publik terhadap Kebijakan Pemerintahan dalam Era Otonomi Daerah Terkait Rencana Pemberlakuan Ketentuan Rahasia Negara", Makalah tidak diterbitkan disampaikan pada diskusi terbatas mengenai Pengaturan Rahasia Negara dalam Perspektif Tata Pemerintahan Yang Baik", di P3DI Setjen DPR RI, 6 November 2009

Galang Asmara, "Pengaturan Rahasia Negara dalam Perspektif Tata Pemerintahan Yang Baik", tulisan ini disampaikan pada acara Focus Group Discusion di Fakultas Hukum Universitas Mataram, 21 November 2009.

Surat Kabar:

"Dihentikan, Pembahasan RUU Rahasia Negara", KOMPAS Kamis, 17 September 2009

Situs Internet:

Curigai Hasil UN, Pemkot Akan Surati Mendiknas, <http://www.mataramkota.go.id/main.php?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=82> diakses tanggal 4 Januari 2010

Eksplotasi Dodo Rinti Sebaiknya dengan Kontrak Karya Baru, <http://www.globalfmlombok.com/content/eksplotasi-dodo-rinti-sebaiknya-dengan-kontrak-karya-baru> diakses tanggal 4 Januari 2010

Lusiana Andriani Lubis, Penerapan Komunikasi Lintas Budaya diantara Perbedaan Kebudayaan, <http://library.usu.ac.id/download/fisip/komunikasi-lusiana2.pdf> diakses tanggal 26-Juni 2009

Mantan Gubernur NTB Didakwa Korupsi, <http://www.politikindonesia.com/readhead.php?id=3088&jenis=plf> diakses tanggal 4 Januari 2010

Pemprov NTB Targetkan Program Bumi Sejuta Sapi, <http://web.pab-indonesia.com/content/view/26391/9/> diakses tanggal 1 November 2009

Syafuan Rozi, Masyarakat dan Hak Informasi Publik, <http://kebijakanpublik.multiply.com/journal/item/1> diakses tanggal 1 Desember 2009

Syafuan Rozi, Masyarakat dan Hak Informasi Publik, [http://
kebijakanpublik.multiply.com/journal/item/1](http://kebijakanpublik.multiply.com/journal/item/1) diakses tanggal 1 Desember
2009

Dokumen Lain:

Sekretariat Komisi 1 DPR RI, Laporan Singkat Kunjungan Kerja Komisi 1 DPR
RI tanggal 2- 5 April 2007 ke Provinsi NTB