

**PENGATURAN RAHASIA NEGARA, SEBUAH KEBIJAKAN
KOMUNIKASI DARI PERSPEKTIF HUBUNGAN NEGARA DENGAN
INDUSTRI MEDIA MASSA¹⁾
(Studi di Provinsi Nusa Tenggara Barat)**

Handrini Ardiyanti²⁾

Abstract

An arrangement of the state secrecy is basically a product of the state communication policy. It is therefore such an arrangement is not necessarily considered in the context of maintaining the state sovereignty itself. Instead, such an arrangement is also viewed as the communication policy between the state and the industry of mass media. Within the context, this study analysed the arrangement of the state secrecy as the communication policy between the state and the industry of mass media, and factors, which may trigger the mass media resistance toward the arrangement of the state secrecy.

Abstrak

Pengaturan tentang rahasia negara pada hakekatnya juga merupakan kebijakan komunikasi. Karena itu pengaturan ini hendaknya tidak hanya diatur dalam konteks menjaga kedaulatan negara melainkan juga harus diatur sebagai kebijakan komunikasi dalam konteks hubungan antara negara dengan industri media massa. Studi ini menguraikan pengaturan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dengan industri media massa serta faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan resistensi media massa terhadap pengaturan rahasia negara.

Kata Kunci : rahasia negara, kebijakan komunikasi, industri media massa

¹⁾ Hasil penelitian di Provinsi Nusa Tenggara Barat

²⁾ Penulis adalah peneliti pertama bidang Komunikasi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI. Alamat e-mail: handrini@gmail.com

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pembahasan RUU tentang Rahasia Negara pada DPR RI periode 2004-2009 berakhir dalam Rapat Kerja Komisi I DPR RI Rabu, 16 September 2009 dimana Komisi I dan pimpinan fraksi-fraksi berikut pemerintah yang diwakili Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono sepakat untuk menghentikan pembahasan RUU tentang Rahasia Negara.¹ Salah satu penyebab utamanya adalah pengaturan masalah rahasia negara dianggap oleh mayoritas kalangan media sebagai ancaman nyata bagi pekerja media. Mereka khawatir pengaturan dalam kebijakan rahasia negara dapat menyeret wartawan masuk bui karena menyebarkan informasi yang memojokkan pemerintah atau pejabat tertentu, meskipun tidak benar-benar merugikan kepentingan pertahanan dan keamanan nasional. Kalangan pekerja media juga menolak tegas keberadaan RUU tentang Rahasia Negara karena bertentangan dengan semangat UU No 40 Tahun 1999 tentang Pers. RUU tentang Rahasia Negara jelas mengancam kebebasan pers dan berpotensi mengkriminalkan para jurnalis dengan dalih rahasia negara.²

Penolakan senada juga disampaikan Masyarakat Pers Indonesia yang terdiri dari perwakilan Dewan Pers, PWI, AJI, SPS, Forum Pemantau Informasi Publik dan Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia dengan alasan RUU tentang Rahasia Negara yang dinilai bisa menghapus berbagai capaian penting dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Kebebasan Informasi Publik (KIP).³ Salah satu pasal yang menjadi momok bagi kalangan pers pada saat itu adalah Pasal 49 RUU Rahasia Negara yang menyatakan bahwa "Korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia negara dipidanakan dengan pidana denda paling sedikit 50 miliar dan paling banyak 1000 miliar rupiah, Koorporasi tersebut juga dapat dijadikan sebagai korporasi di bawah pengawasan, dibekukan, atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi terlarang". Menurut Agus Sudibyo dari Aliansi Masyarakat Menentang Rezim

¹ Teguh Santosa dkk, *Komisi I, Senjata-Satelit-Diplomasi*, Jakarta: PT. Suara Harapan Bangsa, 2009. hal.15-22.

² Acara diskusi Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Yogyakarta, Yayasan Sains, Estetika & Teknologi (SET) dengan topik *RUU Rahasia Negara dan Kebebasan Pers* digelar di Hotel Cakra Kusuma, Jalan Kaliurang Yogyakarta, Sabtu 27 Juni 2009).

³ <http://www.antaraneews.com/berita.1252398135/masyarakat-pers-tolak-pengesahan-http://www.antaraneews.com/berita/1252398135/masyarakat-pers-tolak-pengesahan-ruu-rahasia-negara> diakses tanggal 1 September 2010.

Kerahasiaan, jika RUU tentang Rahasia Negara diterapkan, pidana denda Rp 50 miliar – Rp 100 miliar sudah hampir pasti secara ekonomi akan membunuh eksistensi media. Jika diterapkan terhadap korporasi media, sanksi pembekuan atau pencabutan izin serta penetapan sebagai korporasi terlarang adalah bentuk pembredelan, itu yang menyebabkan RUU tentang Rahasia Negara dianggap sebagai ancaman serius bagi kebebasan informasi dan kebebasan pers di Indonesia.⁴ Karena kuatnya penolakan terhadap keberadaan RUU tentang Rahasia Negara, akhirnya pembahasan RUU tersebut batal dilanjutkan.

Rumusan lain yang dikritisi para pemerhati pers adalah rumusan Pasal 6 RUU tentang Rahasia Negara. Ruang lingkup rahasia negara sebagaimana dalam pasal tersebut dianggap sangat luas, elastis, yang tidak hanya mengacu kepada rumusan RUU tentang Rahasia Negara tapi juga mengacu kepada ketentuan dalam undang-undang yang lain. Sebab, ruang lingkup rahasia negara pada pasal itu diatur tidak sebatas pada informasi strategis pertahanan, intelijen, persandingan negara, hubungan luar negeri, fungsi diplomatik, dan ketahanan ekonomi nasional, namun sangat mungkin juga mencakup rahasia instansi, rahasia birokrasi, rahasia jabatan, dan seterusnya sebagaimana diatur undang-undang yang lain. Otoritas untuk menetapkan rahasia negara juga tidak cukup jelas, sehingga bisa jadi setiap lembaga pemerintah berwenang melakukan klaim rahasia negara. Dengan rumusan tersebut RUU tentang Rahasia Negara dianggap akan melegitimasi klaim-klaim rahasia negara yang bermuatan kebohongan publik dan secara langsung mengancam fungsi pers yang justru memfasilitasi masyarakat untuk melakukan *counter of intelligence* dengan memberikan sinyal kepada masyarakat akan terjadinya berbagai penyimpangan penyelenggaraan kekuasaan: korupsi, malpraktek birokrasi, pelanggaran hak asasi manusia, dan lain-lain.⁵

B. Perumusan Masalah Penelitian

Berbagai permasalahan yang telah dipaparkan dalam latar belakang tersebut melandasi arti penting pengaturan RUU tentang Rahasia Negara tidak semata-mata diletakkan sebagai sebuah instrumen peraturan perundangan yang

⁴ Agus Sudibyo, "Senja Kala Kebebasan Pers", *Kompas*, Senin 14 September 2009, hal.7.

⁵ Agus Sudibyo, "RUU Rahasia Negara dan Kebebasan Pers" dalam *Koran Tempo* Sabtu, 20 Juni 2009.

berfungsi menjaga kedaulatan negara melainkan juga diposisikan sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dengan media massa. Permasalahan utamanya adalah bagaimana posisi kebijakan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dengan media massa ?

Guna menjawab permasalahan tersebut maka pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah :

1. Isu-isu tentang kebijakan rahasia negara apa saja yang terkait dengan industri media?
2. Faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan resistensi media massa sebagai sebuah industri dalam pengaturan kebijakan rahasia negara ?
3. Bagaimanakah kebijakan redaksional media massa terkait dengan pemberitaan rahasia negara ?
4. Bagaimanakah pengaturan kebijakan rahasia negara dari perspektif hubungan negara dengan media massa ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah memberikan masukan kepada DPR dalam penyusunan materi RUU tentang Rahasia Negara khususnya berkaitan dengan industri media, sehingga diharapkan mampu mengetahui pandangan kalangan para pelaku industri media terkait pengaturan kebijakan rahasia Negara. Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah mengurangi benturan kepentingan antara kepentingan terkait pengaturan rahasia negara dengan kepentingan industri media.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kebijakan Komunikasi

Kebijakan komunikasi yang ideal harus dapat menjamin masyarakat ikut mengendalikan perkembangan komunikasi yang terjadi pada diri mereka. Artinya, rumusan kebijakan komunikasi dikatakan ideal jika pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan komunikasi berhasil mengidentifikasi kebutuhan masyarakat yang harus direspons.⁶ Untuk menentukan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal terkait dengan media massa, maka

⁶ Ana Nadya Abrar, *Kebijakan Komunikasi : Konsep, Hakekat dan Praktek*. Yogyakarta: Gava Media, 2008, hal.16-17

pembuat kebijakan harus memahami sifat utama media massa menurut posisi yang bisa dilihat dalam matriks sebagai berikut :

Tabel:
Empat Posisi dan Sifat Media Massa dalam Arah Kebijakan Komunikasi yang Ideal

	Media	Lembaga Sosial	Lembaga Bisnis	Informasi
Menjadi perantara	XXX			
Mengutamakan kepentingan masyarakat		XXX		
Melayani hak mengetahui & menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat				XXX
Memperoleh Keuntungan			XXX	
Institusional				XXX

Sumber :Kebijakan Komunikasi : Konsep, Hakekat dan Praktek oleh Ana Nadya Abrar

Matriks di atas memperlihatkan bahwa media massa memiliki empat posisi. Ketika media massa menempati sebuah posisi, ia harus memiliki sifat tertentu. Pada saat dia menempati posisi informasi, media massa harus melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat. Dalam posisi sebagai lembaga bisnis, media massa harus memperoleh keuntungan. ⁷

2. Kebebasan Pers

Pengaturan kebijakan rahasia negara dari perspektif hubungan antara negara dengan media massa ibarat koin dengan dua sisi yang berbeda namun menyatu. Di satu sisi pengaturan kebijakan rahasia negara diharapkan mampu memenuhi unsur-unsur kebebasan pers, namun di sisi lain pengaturan kebijakan rahasia negara juga harus mampu mengingatkan media massa akan tanggungjawab sosialnya.

⁷ *ibid*, hal. 107-108

Kebebasan pers, menurut Rivers (2003), merujuk pada pergeseran paradigma lama mengenai kebebasan pers yang semula pada tataran individu bergeser ke masyarakat menjadi kebebasan dari pers, mempunyai makna, *pertama*, mengedepankan toleransi di antara para wartawan berkaitan dengan pertanyaannya di surat kabar sehingga jika terjadi polemik dapat berlangsung secara sportif dan bertanggung jawab. *Kedua*, menghormati reputasi pribadi seseorang yang sedang dijadikan objek berita. *Ketiga*, mengupayakan pemisahan antara *factual, reporting dan opinion* dalam pemberitaan. *keempat*, menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. *Kelima*, memerhatikan kesesuaian *headline* dengan isi beritanya.⁸

Kebebasan pers harus tetap memegang teguh tanggung jawab etika pers, yang mendasarkan diri pada Kode Etik Jurnalistik (KEJ), yang meliputi : (a) hak tolak, yaitu hak wartawan untuk merahasiakan identitas narasumbernya, yang dapat digunakan jika wartawan diminta keterangan oleh pejabat penyidik atau diminta menjadi saksi di pengadilan; (b) hak jawab, yakni hak anggota masyarakat atau narasumber untuk meluruskan pemberitaan yang ternyata tidak akurat dengan cara mengirim jawaban melalui tulisan; (c) hak koreksi, yaitu hak masyarakat dalam mengontrol pelaksanaan kebebasan pers melalui mekanisme hak jawab; (d) *off the record*, yakni hak wartawan untuk tidak menyiarkan sesuatu berita sesuai dengan permintaan narasumber dan (e) embargo, yaitu hak wartawan untuk menyiarkan sesuatu berita sesuai dengan permintaan narasumber.⁹

3. Tanggung jawab sosial media massa

Tanggung jawab sosial media massa muncul dari evolusi gagasan praktisi media, undang-undang media dan hasil kerja Komisi Kebebasan Pers (Komisi Hutchin). Teori tanggung jawab sosial berpendapat bahwa selain bertujuan untuk memberi informasi, menghibur, mencari untung seperti halnya teori liberal, pers juga bertujuan untuk membawa konflik ke dalam arena diskusi.¹⁰ Teori tanggung jawab sosial mengatakan bahwa setiap orang yang memiliki sesuatu yang penting untuk dikemukakan harus diberikan forum, dan jika media dianggap tidak memenuhinya, maka ada pihak yang

⁸ River (2003) dalam Wahyu Wibowo, *Menuju Jurnalisme Beretika*, Jakarta: KOMPAS, 2009. hal. 149

⁹ *Ibid*, hal.151-152

¹⁰ Siebert, Peterson dan Schramm dalam Werner J. Severin dan James W Tankard, *Teori Komunikasi*, Jakarta: Prenada media, 2005, hal. 379

harus memaksanya. Menurut teori ini, media dikontrol oleh pendapat masyarakat, kode etik profesional, dan dalam hal penyiaran dikontrol oleh badan pengatur mengingat keterbatasan teknis pada jumlah saluran frekuensi yang tersedia.¹¹

Sesuai dengan kaidah tanggung jawab sosial, maka kebebasan pers selalu berkaitan dengan tanggung jawab sosial. Landasan hukum tanggung jawab sosial terkait dengan kebebasan pers di Indonesia telah diatur dalam tindak pidana (delik pers) dalam KUHP yaitu:

1. terkait dengan pembocoran rahasia negara diatur dalam Pasal 112 KUHP dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 4 tahun.
2. terkait dengan pembocoran rahasia telah diatur dalam Pasal 322 KUHP dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 7 tahun.¹²

Dengan adanya berbagai sanksi pidana tersebut media massa dalam pemberitaannya harus benar-benar membedakan mana yang faktual, *reporting* dan opini. Selain itu media massa juga harus menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. Terakhir, memerhatikan kesesuaian *headline* dengan isi beritanya serta harus berusaha untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya sehingga keberadaan media massa tidak sekedar untuk memberi informasi, menghibur, mencari untung namun juga untuk membawa konflik ke dalam arena diskusi.¹³

4. Kebijakan Redaksional

Kebijakan redaksional adalah kebijakan yang diambil oleh manajemen redaksional media yang dilatarbelakangi berbagai faktor diantaranya politik, ekonomi, agama dan lain sebagainya. Menurut Sab Abede Pareno, ketika membaca berita atau artikel sebuah media cetak dapat dipastikan ada pesan terselubung, yaitu opini dari redaktur media yang bersangkutan. Kemana arah opini dalam berbagai berita dibentuk, itulah sebuah contoh sederhana sebuah kebijakan redaksional. Kebijakan redaksional merupakan hak prerogatif pengelola media. Tujuan dari suatu kebijakan redaksional sangat ditentukan

¹¹ *Ibid*, hal. 379

¹² Lukas Luwarso, *Ancaman Kebebasan Pers*, Jakarta : Dewan Pers dan UNESCO, Juni 2002. hal.11

¹³ Susilo Bambang Yudhoyono dan Andi Amir Husri, *Komunikasi Politik dan Demokratisasi di Indonesia*, dalam *Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi* , Jakarta: Galang Press, 2002, hal. 3-14

apakah diarahkan untuk suatu keberpihakan atau bertujuan untuk mempertahankan dan mengembangkan pembaca.¹⁴

E. Metode Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada bulan November Minggu kedua 2010 dan dilaksanakan di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Pemilihan Provinsi Nusa Tenggara Barat sebagai sebuah studi didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam kurun waktu lima tahun ini di provinsi tersebut terdapat sejumlah kasus yang menunjukkan adanya benturan kepentingan antara aparat pemerintahan dengan media massa terkait dengan pemberitaan kasus-kasus tertentu.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif. Menurut Maholtra, penelitian kualitatif adalah sebuah metodologi penelitian eksploratif yang tidak terstruktur yang didasari pada sampel kecil, analisa data dilakukan berdasarkan keinginan untuk dapat memberikan pemahaman atas permasalahan yang diungkapkan. Selain itu dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder yang diperoleh dari studi literatur terhadap hal-hal yang berkaitan dengan topik penelitian.¹⁵

Penelitian ini menggunakan wawancara mendalam dengan pokok pertanyaan penelitian yang berkenaan dengan "how" atau "why". Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara agar wawancara terarah dan fokus pada persoalan yang ingin digali dari informan terkait dengan fokus atau masalah penelitian. Penentuan informan dalam penelitian ini sesuai dengan metode penelitian kualitatif adalah didasarkan pada alasan atau pertimbangan-pertimbangan tertentu, yaitu para pimpinan media massa setempat serta aparat pemerintah yang terkait dengan pengaturan rahasia diantaranya Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat.

Analisa data dilakukan melalui dua tahap, yaitu menyajikan data-data yang diperoleh dalam bentuk narasi atau konsep serta menemukan konsep-konsep dari hasil wawancara yang dihubungkan dengan kerangka pemikiran guna mengetahui tinjauan pengaturan rahasia negara sebagai kebijakan komunikasi dilihat dari perspektif hubungan negara dengan industri media massa serta mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan

¹⁴ Sab Abede Pareno, *Manajemen Berita*, Surabaya:Papyrus, 2003, hal. 93

¹⁵ Naresh Maholtra. *Basic marketing research : applications to contemporary issues*, 5th ed., Prentice Hal, London, 2002, hal.331-354

resistensi media massa sebagai sebuah industri dalam pengaturan kebijakan rahasia negara.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

1. Isu Tentang Kebijakan Rahasia Negara yang Terkait dengan Industri Media Massa

a. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Intelijen

Ada dua mekanisme praktek komunikasi terkait dengan intelijen, *pertama*, disampaikan langsung melalui Komandan Korem, dan *kedua*, disampaikan oleh Gubernur. Informasi yang berkaitan dengan intelijen disampaikan satu pintu melalui Komandan Korem. Meskipun saat ini sudah ada struktur dalam organisasi Korem yaitu Kapenrem (Kepala Penerangan Korem), namun tidak satupun pihak intelijen berhak menyampaikan informasi intelijen kepada pers Kapenrem hanya bertugas menghubungkan Komandan Korem dengan media massa yang ada di NTB. Sebelum informasi intelijen disampaikan oleh Komandan Korem, mekanisme pelaporan informasi intelijen dilakukan secara rahasia dan tertutup. Informasi intelijen tersebut disampaikan mengikuti hierarki di jajaran Korem.

Mekanisme *kedua* dalam penyampaian informasi intelijen kepada pers, dilakukan oleh Gubernur NTB setelah rapat koordinasi dengan Korem, Polda serta Kesbangpolinmas. Informasi disampaikan kepada media massa, setelah rapat selesai dilaksanakan. Namun bila informasi intelijen tersebut berada pada wilayah Korem, maka Komandan Korem memiliki kewenangan untuk menyampaikannya kepada media massa. Jika kasusnya terkait dengan kerusuhan sosial seperti kasus yang terjadi pada tanggal 17 Januari 2000

atau yang dikenal dengan kasus 171¹⁶, akses media massa sangat terbuka. Tidak ada pejabat yang menutup-nutupi. Kebijakan tersebut ditempuh agar masyarakat dapat memahami tidak ada gunanya melakukan kegiatan anarkis semacam itu. Akan tetapi bila informasi tersebut berkaitan dengan operasi intelijen seperti informasi intelijen akan adanya kegiatan terorisme dan jaringannya yang ada di Lombok Timur seperti hasil pengamatan intelijen terhadap Pondok Pesantren Darul Shifa di Kecamatan Korleko Lombok Timur, milik keluarga Abu Jibril yang dikelola oleh Syafil (kakak Abu Jibril), maka informasi tersebut bersifat tertutup untuk media massa.

Terkait informasi tentang operasi intelijen seperti itu, penyampaian informasi intelijen dilakukan melalui hirarki kekuasaan, hingga pada tahap Pimpinan Kodam yang kemudian disampaikan kepada Pemerintah pusat di Jakarta. Mekanisme penyampaian informasi intelijen disampaikan melalui mekanisme yang tertutup dan rahasia. Penyampaian informasi tersebut bersifat tertutup dan tidak semua orang bisa mengetahui dan mengakses informasi intelijen ini termasuk media massa.¹⁷

b. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Jabatan

Penentuan kerahasiaan informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan sangat ditentukan oleh urgensi dari sasaran yang ingin dicapai suatu kegiatan. Bila urgensinya sangat tinggi, maka kategorinya adalah sangat rahasia. Sifat kerahasiaannya ditentukan oleh pejabat dalam mempersepsikan urgensi kegiatannya dan berpatokan pada ketentuan mengenai rahasia jabatan. Berapa lamanya informasi tersebut dirahasiakan sangat tergantung

¹⁶ Kasus 171 dimulai dari tablig akbar di Lapangan Umum NTB yang dikoordinasi oleh Zainal Asikin SH sebagai ketua panitia yang juga Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram, didukung oleh Pamswakarsa Amphibi NTB. Tujuan utama dari pelaksanaan TA adalah untuk menggalang dana dari para simpatisan seluruh umat Islam di NTB untuk diberikan kepada korban peristiwa kerusuhan SARA di Ambon. Namun di Amperan sekitar 4 km dari lokasi TA sebuah gereja terbakar. Lalu gereja Emmanuel, tidak jelas yang terbakar tapi TA selesai, massa bubar, mendadak mereka bergerak menuju dan melempari rumah ibadah kristen. Massa bergerak ke seluruh penjuru kota dan merusak 11 rumah ibadah. Kerusuhan bernuansa SARA itu terjadi selama 3 hari berturut-turut dari 17, 18, hingga 19 Januari 2000.

¹⁷ Hasil wawancara dengan salah seorang Kepala Seksi di Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009

pada proses pembuatannya, sifat kebijakannya, dan bagaimana kondisinya. Seorang pejabat negara tidak membuka informasi ketika proses penyusunan kebijakan sedang berlangsung karena terkait rahasia jabatan. Jabatan yang disandang tidak mengharuskan yang bersangkutan membuka informasi yang masih dalam proses pembuatan kebijakan.

Pedoman kerahasiaan ditentukan oleh sifat kegiatan yang akan dilakukan. Jika bersifat umum, masyarakat boleh mengetahui. Namun bila sifat kegiatannya rahasia atau sangat rahasia, maka masyarakat tidak dapat. Meskipun demikian, jika ada kepentingan pengadilan, maka terhadap informasi yang dikategorikan sebagai rahasia dapat dibuka selama ada payung hukumnya. Namun informasi rahasia yang dibuka demi kepentingan pengadilan dinyatakan tertutup.¹⁸

Kesulitan dalam mengakses informasi yang disebabkan adanya tindakan menutup-nutupi oleh aparaturnegara dengan dalih rahasia jabatan kerap dialami media massa lokal di Nusa Tenggara Barat. Mereka sering kali mengalami kesulitan untuk mengungkapkan hal-hal yang berkaitan dengan pejabat tertentu dengan alasan informasi tersebut merupakan rahasia jabatan. Pengaburan tentang rahasia negara menjadi rahasia pejabat negara kerap terjadi di Nusa Tenggara Barat. Selain itu kesulitan mengakses informasi masih kerap terjadi di daerah karena adanya budaya telpon dan *Sort Message Service (SMS)* terutama jika informasi yang akan diakses terkait kasus yang menyangkut keluarga pejabat.¹⁹

c. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Anggaran

Akses media massa terhadap informasi dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) relatif lebih mudah. Namun mudahnya akses media massa terkait dengan penyelewengan APBD, pembahasan APBD dalam beberapa tahun terakhir sangat terbantu dengan adanya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) semacam *parliament watch* yang peduli dengan pembahasan APBD. LSM tersebut bernama Somasi. Dengan hasil bahasan dan analisa-analisa Somasi tentang APBD, media

¹⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB, Lalu Angkasari, tanggal 23 November 2009

¹⁹ Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin Surat Kabar Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009.

massa lokal di NTB banyak terbantu dalam melakukan peliputan berita terkait dengan masalah anggaran.²⁰

Sementara terkait dengan seberapa jauh media massa dapat mengakses proses penyusunan masalah anggaran, Kepala Biro Keuangan Pemda NTB Awaludin menjelaskan, batasan sesuatu dikatakan sebagai rahasia terkait dengan tupoksi biro keuangan yang salah satu hasilnya adalah adalah konsep (draft tentang RAPBD). Konsep RAPBD sebelum masuk ke DPRD, harus dibuka kepada umum untuk mendapatkan tanggapan dan saran. Mekanisme penerimaan tanggapan atau saran dari masyarakat terhadap konsep RAPBD dilakukan melalui forum Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) di NTB. Diawali dengan pemaparan dari Bapeda terhadap konsep perencanaan pembangunan provinsi di masa yang akan datang dan dilanjutkan dengan tanggapan dari masyarakat, mahasiswa, LSM, media massa. Idealnya konsep awal RAPBD memang harus diumumkan secara luas kepada masyarakat, namun karena keterbatasan anggaran, kegiatan sosialisasi itu dilakukan melalui forum musrenbang.

Pembatasan akses publik terhadap RAPBD justru dilakukan pada saat pembahasan di DPRD. Hal ini disebabkan untuk mengantisipasi terjadinya perubahan besaran anggaran yang disetujui pada suatu mata anggaran kegiatan. Jika yang diminta masyarakat berkaitan dengan data RAPBD yang sedang dibahas, Pemda tidak dapat memberikannya dengan alasan mencegah terjadinya salah informasi berupa ketidaksesuaian besaran anggaran yang nantinya akan diputuskan. Karena setiap hari pasti akan terjadi perubahan terhadap besaran anggaran direncanakan tersebut.²¹

2. Faktor-faktor yang dapat menimbulkan resistensi media massa

a. Faktor Terkait dengan Sanksi Pidana

Pasal 40 RUU tentang Rahasia Negara yang menyatakan bahwa pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia negara dipidana dengan pidana denda paling sedikit

²⁰ Hasil wawancara dengan narasumber dari Biro Keuangan Pemda NTB, tanggal 23 November 2009

²¹ Hasil wawancara dengan narasumber dari Biro Keuangan Pemda NTB tanggal 23 November 2009

Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) merupakan salah satu pasal yang paling mendapat tentangan keras dari kalangan media massa.

Tak hanya itu, korporasi yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat dijadikan sebagai korporasi di bawah pengawasan, dibekukan, atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi yang terlarang. Mekanisme inilah yang oleh kalangan media massa dianggap merupakan bentuk ancaman pembreidelan terhadap media massa. Sanksi pidana dan denda untuk perseorangan diatur dalam Pasal 36 yang menyatakan bahwa setiap orang dengan sengaja dan melawan hukum mengetahui kemudian menyimpan, menerima, memberikan, menghilangkan, menggandakan, memodifikasi/ merubah, memiliki/ menguasai, memotret, merekam, memalsukan, merusak/menghancurkan, menyalin, mengalihkan/ memindahkan atau memasuki (wilayah) atau mengintai (wilayah) benda rahasia negara dengan tingkat kerahasiaan Sangat Rahasia, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup dan denda paling sedikit Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Sedangkan untuk yang berklasifikasi Rahasia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal yang membahas tentang ketentuan sanksi pidana pidana tersebut dianggap kalangan media massa telah menghidupkan kembali mekanisme *breidel* yang semenjak masa reformasi telah dihapus, terlebih dengan keberadaan UU Nomer 40 Tahun 1999 tentang Pers yang pada prinsipnya menjaga dan melindungi kemerdekaan pers.

b. Faktor Terkait dengan Ketidakjelasan Pendefinisian Rahasia Negara

Ketidakjelasan pengkategorian dan pendefinisian rahasia negara merupakan faktor lain yang menimbulkan resistensi para pekerja media massa terhadap keberadaan RUU tentang Rahasia Negara. Kejelasan dari definisi rahasia Negara mutlak diperlukan karena kalangan pekerja media khawatir ketidakjelasan dalam pendefinisian tentang rahasia Negara dapat menghambat mereka dalam melaksanakan tugas jurnalistiknya.

Pendefinisian tentang rahasia negara sangat diperlukan sebab dalam prakteknya, sebelum adanya pengaturan tentang rahasia negara saja, para pekerja media massa sudah mengalami berbagai kesulitan pada saat ingin memberitakan berbagai informasi di antaranya terkait informasi tentang intelijen, rahasia negara dan informasi tentang anggaran.²²

c. Faktor yang terkait dengan Kebijakan Redaksional Media Massa

Setiap media massa telah melakukan sensor diri terhadap informasi-informasi yang terkait dengan rahasia negara. Kekhawatiran bahwa media massa akan melaksanakan kebebasan pers secara mutlak tidak perlu terjadi. Sebab media massa pada dasarnya telah memiliki rasa bertanggung jawab secara moral bahwa tidak semua informasi harus dibuka sesuai dengan ketentuan kode etik jurnalistik, undang-undang pers serta kebijakan keredaksionalan yang berlaku.

Setiap media massa memiliki kebijaksanaan redaksi. Ada kalanya media satu membuka satu kasus, namun media lain menganggap itu tidak perlu diekspose. Namun terkait dengan berbagai isu-isu sensitif bagi masyarakat, mayoritas media massa lokal di NTB memiliki sikap sama bahwa kepentingan nasional mutlak dikedepankan. Media massa NTB berbeda dengan di Jakarta. Media massa di NTB sangat peka terhadap isu-isu kesukuan, ras dan agama. Artinya, setiap media di NTB mempunyai benteng moral dan idealisme tersendiri yang tujuannya membangun masyarakat. Sama seperti halnya pemerintah, media massa juga memiliki tujuan membangun masyarakat hanya saja media massa menggunakan jalan yang berbeda.

Sikap kehati-hatian dalam memberitakan konflik-konflik sosial khususnya yang berkaitan dengan isu-isu kesukuan, sara dan agama yang ditunjukkan media massa lokal di NTB membuktikan bahwa mereka telah melaksanakan tanggung jawab sosial dengan baik. Mereka cenderung bersikap untuk tidak semua dibuka karena khawatir akan menimbulkan perpecahan, perselisihan antar agama, atau konflik antar warga.

d. Pengaturan Rahasia Negara Sebagai Kebijakan Komunikasi Dari Perspektif Hubungan Negara dengan Media Massa di NTB

²² Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin surat kabar lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009.

Pengaturan rahasia negara dapat memiliki makna positif maupun negatif. Pengaturan rahasia negara bersifat positif jika pengaturan tentang rahasia negara dimaksudkan untuk kepentingan umum. Namun jika pengaturan rahasia negara ditujukan untuk kepentingan pribadi pejabat-pejabat terkait, maka hal itu bersifat negatif. Pengaturan tentang informasi yang dikecualikan dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat menimbulkan permasalahan di lapangan, karena pemerintah bisa jadi membohongi rakyat dengan menyatakan bahwa informasi yang seharusnya dapat diketahui oleh rakyat adalah informasi yang dikecualikan. Sedangkan bagi rakyat mereka masih belum memahami informasi apa saja yang harusnya diketahui.

Agar pengaturan kebijakan rahasia negara tidak bersifat negatif maka diperlukan penyadaran tentang apa yang dimaksud dengan rahasia negara, untuk kepentingan siapa rahasia negara diatur, serta bagaimana mekanismenya. Hal itu sangat diperlukan guna menghindari penyalahgunaan wewenang oleh oknum yang tidak bertanggungjawab dengan menyatakan suatu hal merupakan rahasia negara demi kepentingan pribadinya.²³

B. Pembahasan

1. Isu tentang Kebijakan Rahasia Negara yang Terkait dengan Industri Media Massa

a. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Intelijen

Rahasia intelijen merupakan salah satu dari berbagai macam kategori rahasia negara yang banyak bersinggungan dengan media massa. Pemberitaan tentang terorisme sempat menjadi trend hampir di semua media massa di Indonesia mulai dari kasus bom kuningin hingga JW Mariot. Media massa kerap melakukan investigasi reporting dalam pemberitaannya guna memuaskan keingintahuan audiens. Bahkan dalam berbagai kasus, media massa elektronik ikut serta dalam penyeragaman terhadap terorisme.

²³ Sintesa dari makalah 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.

Menjaga kerahasiaan informasi intelejen dan kebebasan pers kerap kali menimbulkan perbenturan dalam praktek kehidupan bernegara. Pemberitaan tentang terorisme misalnya sempat menjadi tren di kalangan media massa paska peristiwa Bom Bali, JW Mariot dan berbagai peristiwa aksi teror lainnya. Pemberitaan tentang terorisme tak dapat dipungkiri merupakan isu yang sensitif bagi masyarakat. Namun disisi lain, pemberitaan tentang terorisme, dikhawatirkan dapat merupakan tindak pembocoran rahasia negara sehingga mengganggu upaya menjaga stabilitas keamanan negara. Pelarangan memberitakan informasi intelejen sebenarnya telah termaktub dalam pasal-pasal UU tentang Keterbukaan Informasi Publik yang telah mengkategorikan informasi tentang intelijen, taktik, strategi pertahanan, dan keamanan negara dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri; dokumentasi yang memuat rencana strategi pelaksanaan peperangan; data perkiraan keamanan militer negara lain; jumlah dan komposisi satuan tempur dan rencana pengembangan; dan/atau keadaan pangkalan tempur merupakan jenis informasi yang dikecualikan.

Konsekuensi bagi setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan tersebut dengan tegas diancam hukuman pidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah). Sementara bagi setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan diancam hukuman pidana paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 54 UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Terkait dengan informasi yang sifatnya rahasia sebenarnya prinsip-prinsip kebebasan pers, sebagaimana diungkapkan Rivers (2003), menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. Demikian pula dalam Kode Etik Jurnalistik yang menuntut jurnalis untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip *off the record*. Selain dibatasi dengan UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Kode Etik Jurnalistik, dalam menyiarkan berita informasi yang berkaitan dengan intelejen, media massa juga dibatasi oleh ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 112 KUHP yang mengatur ancaman sanksi maksimal pidana penjara 4 tahun bagi tindak pembocoran rahasia negara dan Pasal 322 KUHP yang mengatur sanksi maksimal selama 7 tahun terkait dengan pembocoran rahasia.

Kententuan Pasal 49 RUU tentang Rahasia Negara yang menyatakan bahwa “Korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia negara dipidanakan dengan pidana denda paling sedikit 50 miliar dan paling banyak 100 miliar rupiah, Koorporasi tersebut juga dapat dijadikan sebagai korporasi di bawah pengawasan, dibekukan, atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi terlarang” seyogyanya dihapuskan karena tidak berkesesuaian dengan UU lain yang telah ada sebelumnya.

b. **Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Jabatan**

Rahasia jabatan adalah rahasia mengenai atau yang ada hubungannya dengan jabatannya. Pada umumnya rahasia jabatan dapat berupa dokumen tertulis, seperti surat, notulen rapat, peta, dan lain-lain; dapat berupa rekaman suara dan dapat pula berupa perintah atau keputusan lisan dari seorang atasan. Pengaturan tentang informasi yang terkait dengan rahasia jabatan sebenarnya keberadaannya menyebar dalam beberapa Undang-Undang. Undang-Undang Nomer 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan misalnya mengatur bahwa petugas pajak maupun siapapun yang melakukan tugas di bidang perpajakan termasuk tenaga ahli yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal Pajak dilarang memberitahukan kepada pihak lain segala sesuatu yang diketahui dan diberitahukan kepadanya oleh wajib pajak dalam rangka jabatan atau pekerjaannya.

Pengaturan tentang rahasia jabatan yang lainnya diatur dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mengatur kewajiban bagi setiap Pegawai Negeri wajib menyimpan rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya. Pada umumnya Pegawai Negeri karena jabatan atau pekerjaannya mengetahui sesuatu rahasia jabatan.

Ditinjau dari sudut pentingnya, maka rahasia jabatan itu ditentukan tingkatan klasifikasinya, seperti sangat rahasia, rahasia, konfidensial atau terbatas. Ditinjau dari sudut sifatnya, maka ada rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terbatas pada waktu tertentu tetapi ada pula rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terus-menerus. Apakah sesuatu rencana, kegiatan atau tindakan bersifat rahasia jabatan, begitu juga tingkatan klasifikasi dan sampai bilamana hal itu menjadi rahasia jabatan, harus ditentukan dengan tegas oleh pimpinan instansi yang bersangkutan. Pengaturan tentang kebijakan komunikasi terkait dengan rahasia jabatan terdapat dalam UU

tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan bahwa informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan merupakan informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh badan publik.

Namun sayangnya, dalam praktek jurnalistik di NTB masih ditemui kesulitan dalam mengakses informasi dengan dalih informasi tersebut merupakan rahasia jabatan seperti dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan pejabat tertentu maupun anak pejabat tertentu. Tak hanya persoalan terkait pejabat, bahkan untuk peliputan berita terkait korupsi pejabat, media massa kerap mengalami kesulitan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pejabat NTB masih sulit membedakan antara rahasia negara yang murni (*genuine national security secrecy*) dengan rahasia negara yang bersifat politis (*political secrecy*) serta rahasia untuk kepentingan birokrasi (*bureaucratic secrecy*). Perbedaan ini sangat relevan karena publik sebenarnya kurang menyadari bahwa tidak semua klaim rahasia negara —yang sering dilontarkan pejabat pemerintah— merujuk pada informasi-informasi yang benar-benar dapat membahayakan keamanan dan kepentingan nasional jika dibuka. Dalam praktiknya, termasuk di Indonesia, *political secrecy* dan *bureaucratic secrecy* yang justru lebih dominan daripada *genuine national security*. Karena itu guna mengantisipasi era keterbukaan informasi publik, aparaturnya secara selektif menentukan informasi mana saja yang dikategorikan sebagai informasi publik yang boleh diketahui masyarakat dan informasi mana yang perlu dirahasiakan dan tidak boleh diketahui masyarakat.

Terkait dengan RUU tentang Rahasia Negara, menurutnya, perlu ada kearifan dari pemerintah dan DPR RI untuk bersikap bijaksana dalam mengklasifikasikan mana yang seharusnya menjadi rahasia negara dan mana yang tidak menjadi rahasia negara. DPR RI harus melihat ketentuan demi ketentuan dari pasal demi pasal sehingga UU Rahasia Negara yang dihasilkan tidak membuat masyarakat menjadi “buta”.

c. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Anggaran

Pengaturan tentang kerahasiaan masalah anggaran dalam RUU tentang Rahasia Negara diatur dalam Pasal 4 huruf d yang menegaskan bahwa bidang ketahanan ekonomi nasional merupakan salah satu ruang lingkup rahasia negara. Namun disisi lain, dalam pengaturan tentang keterbukaan informasi publik, Pasal 9 UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi

Publik ditegaskan bahwa informasi mengenai laporan keuangan merupakan jenis informasi yang wajib disediakan setiap saat.

Akan tetapi dalam Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik dinyatakan dalam Pasal 11 huruf d bahwa ringkasan laporan keuangan yang sekurang-kurangnya terdiri atas rencana dan laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku serta daftar aset dan investasi merupakan informasi yang wajib mengumumkan secara berkala oleh setiap badan publik.

Pembatasan akses publik terhadap RAPBD justru dilakukan pada saat RAPBD tersebut sedang dibahas di DPRD. Hal ini disebabkan untuk mengantisipasi terjadi perubahan besaran anggaran yang disetujui pada suatu mata anggaran kegiatan patut dipertanyakan, karena berdasarkan penjelasan UU tentang Rahasia Negara Pasal 11 huruf d bahwa yang dimaksud dengan "rahasia negara di bidang ketahanan ekonomi nasional," antara lain: Ketahanan Ekonomi Bidang Moneter (Jumlah intervensi BI terhadap pasar untuk menjaga kestabilan rupiah); Ketahanan ekonomi Bidang Fiskal (Penerimaan dan pengeluaran di bidang Pasar Modal, Perpajakan, Bea dan Cukai dan lain-lainnya); Ketahanan Ekonomi Bidang Industri dan Perdagangan (komoditas-komoditas yang masih dalam pengaturan dan pengawasan).

2. Faktor-faktor yang Dapat Menimbulkan Resistensi Media Massa

a. Ketentuan tentang Sanksi Pidana

Ketentuan tentang sanksi pidana seperti pada Pasal 36 dan Pasal 40 RUU tentang Rahasia Negara yang mengatur tentang besaran pidana denda serta pengaturan sanksi lainnya berupa pembekuan, atau pencabutan izin hingga pernyataan sebagai korporasi yang terlarang bagi korporasi yang melanggar ketentuan tersebut dianggap kalangan media massa telah menghidupkan kembali mekanisme *breidel* terhadap media massa. Keberadaan mekanisme *breidel* itulah yang membuat media massa menolak RUU tentang Rahasia Negara.²⁴ Tanpa adanya mekanisme *breidel* sebenarnya media massa pasti telah berhati-hati dalam memberitakan

²⁴ Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin surat kabar lokal di Nusa Tenggara Barat tanggal 24 November 2009 dan salah satu pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 25 November 2009.

permasalahan yang sensitif. Sebab jika mereka salah mengambil kebijakan, dapat berimbas negatif seperti yang dialami oleh Lombok TV saat memberitakan masalah kerusuhan sosial di suatu daerah di NTB. Karena merasa kurang menerima pemberitaan Lombok TV, pihak yang bertikai sempat mendatangi kantor Lombok TV beramai-ramai.²⁵

Penyusunan ketentuan tentang hukum pidana, hendaknya dihindari sanksi tunggal, dengan memberikan berbagai jenis sanksi alternatif sehingga ada kebebasan hakim untuk memilih sanksi mana yang adil. Contoh pidana mati biasanya dialternatifkan dengan hukuman penjara seumur hidup. Selain itu pengaturan mengenai sanksi pidana untuk media massa hendaknya mengedepankan mekanisme sensor diri media massa serta mengacu pada peraturan perundangan yang terkait dengan media massa seperti UU Pers, UU Penyiaran serta KUHP tindak pidana (delik pers) dalam KUHP yaitu sebagaimana tercantum dalam Pasal 112 KUHP yang menegaskan bahwa terkait dengan pembocoran rahasia negara diatur dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 4 tahun, sedang terkait dengan pembocoran rahasia telah diatur dalam Pasal 322 KUHP dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 7 tahun.²⁶

Sebagaimana dikemukakan Galang Asmara, pengaturan tentang ketentuan sanksi pidana yang melihat aspek keadilan tidak sekedar dari aspek perbuatan yang dilakukan, tetapi juga dari aspek subyektif atau orang yang melakukannya. Yaitu sejauhmana pidana ini membuat pelaku menjadi orang yang baik. Artinya efektivitas pidana dilihat dari sejauhmana dapat melakukan perubahan terhadap pelaku dan masyarakat.

Selain itu bobot pidana antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya harus sesuai. Untuk itu ketentuan tentang sanksi pidana dalam RUU tentang Rahasia Negara, jika bobot perbuatannya sama dengan yang ada di UU tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka secara logika sanksi pidananya juga harus sama. Karena di negara manapun jika bobot perbuatannya sama maka sanksi pidananya juga harus sesuai.²⁷

²⁵ Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 25 November 2009.

²⁶ Lukas Luwarso, *Ancaman Kebebasan Pers*, Jakarta : Dewan Pers dan UNESCO, Juni 2002 . hal. 11

²⁷ Galang Asmara, *op.cit.*

b. Ketidakjelasan dalam Pendefinisian Rahasia Negara

Tidak jelasnya kriteria tentang rahasia negara dengan rahasia pribadi pejabat negara merupakan salah satu masalah yang kerap timbul di masyarakat pers. Karena itu para pekerja media mengkhawatirkan jika UU Rahasia Negara tidak mengatur ketentuan dan pendefinisian tentang kriteria rahasia negara secara jelas dan terinci, para pekerja media akan mendapat kesulitan yang lebih banyak. Tanpa UU Rahasia Negara pun media massa sering kali mengalami kesulitan terutama media massa yang berada di daerah. Ada hal-hal yang berkaitan dengan persoalan-persoalan yang menyangkut anak pejabat misalnya, sering kali media massa menghadapi hambatan-hambatan dalam melakukan pemberitaan. Ada beberapa kalangan yang beranggapan media massa harus dibatasi dalam menyebarkan informasi. Tapi sering kali yang dibatasi itu yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan pribadi. Sehingga ada kesesakan yang ingin diketahui masyarakat itu selama ini ditutup-tutupi. Ini menjadi salah satu hambatan utama di media massa. Masih ada oknum-oknum pejabat yang masih berusaha menutup-nutupi apa yang sebenarnya terjadi dengan dalih rahasia negara.

Terkait dengan RUU tentang Rahasia Negara, perlu ada kearifan dari Pemerintah dan DPR RI untuk bersikap bijaksana dalam mengklasifikasikan mana yang seharusnya menjadi rahasia negara, mana yang tidak menjadi rahasia negara. DPR RI harus melihat ketentuan demi ketentuan dari pasal demi pasal sehingga UU Rahasia Negara yang dihasilkan tidak membuat masyarakat menjadi "buta" - semua harus ditutupi, semua tidak boleh disiarkan. Tidak perlu ada kekhawatiran bahwa media massa akan melaksanakan kebebasan pers secara berlebihan karena media massa pada dasarnya telah memiliki tanggung jawab moral bahwa tidak semua informasi harus dibuka. Contoh, media massa NTB berbeda dengan di Jakarta. Media Massa Lokal di NTB sangat peka terhadap isu-isu kesukuan, sara dan agama karena khawatir akan menimbulkan perpecahan, perselisihan antar agama, konflik antar warga. Semua media di NTB mempunyai benteng moral dan idealisme tersendiri yang tujuannya membangun masyarakat. Sama seperti halnya pemerintah, media massa juga memiliki tujuan membangun masyarakat hanya saja media massa menggunakan jalan yang berbeda.

Setiap media massa memiliki kebijaksanaan redaksi. Ada kalanya media satu membuka satu kasus, namun media lain menganggap itu tidak perlu diekspose. Jadi sebenarnya setiap media massa sudah memiliki benteng

sendiri dalam menjalankan fungsinya baik sebagai kontrol sosial maupun sebagai sarana informasi dan hiburan bagi masyarakat. Pengkaburan pengaturan ketentuan tentang rahasia negara menjadi rahasia pejabat negara dapat terjadi terlebih di daerah. Seperti yang terjadi pada salah seorang pimpinan redaksi sebuah surat kabar di Lombok sempat dituntut karena dianggap telah membocorkan rahasia negara. Kasus tersebut berawal dari ada surat dari Kejaksaan Agung ke Kejati tentang Gubernur NTB - sebagai Tersangka tindak pidana korupsi. Surat ini bocor ke media, lalu naik cetak. Fotokopian surat tersebut dimuat. Alasan penuntutan waktu itu adalah informasi tersebut dianggap masih menjadi rahasia negara karena belum dikeluarkan.

Kesulitan mengakses informasi masih kerap terjadi di daerah sebab saat ini budaya telpon, SMS masih kerap terjadi di daerah terutama jika informasi yang akan diakses oleh media massa terkait kasus yang menyangkut keluarga pejabat. Karena itu kriteria dan definisi tentang rahasia negara harus benar-benar jelas untuk menghindari semakin sulitnya akses informasi di daerah karena kurang jelasnya pendefinisian tentang rahasia negara.

3. Kebijakan Redaksional Media Massa terkait dengan Rahasia Negara

Pengaturan kebijakan rahasia negara dari perspektif hubungan antara negara dengan media massa ibarat koin dengan dua sisi yang berbeda namun menyatu. Di satu sisi pengaturan kebijakan rahasia negara diharapkan mampu memenuhi unsur-unsur kebebasan pers, namun di sisi lain pengaturan kebijakan rahasia negara yang terlalu longgar dikhawatirkan dapat mengancam kedaulatan negara akibat adanya akses negatif yang ditimbulkan oleh kebebasan pers. Memasuki abad ke-21, informasi menjadi kekuatan luar biasa yang mampu mempengaruhi berbagai sendi kehidupan. Terjadinya berbagai kerusuhan sosial akibat terpicu pemberitaan suatu kasus menjadi perhatian khusus para pengambil kebijakan. Tak hanya itu, pemberitaan kecelakaan yang menimpa sejumlah pesawat militer beberapa tahun belakangan juga dianggap sebagai salah satu akses negatif dari keterbukaan pers.

Pemimpin Redaksi Lombok Pos mengakui setiap media massa memiliki kebijaksanaan redaksi yang berbeda. Ada kalanya media satu membuka satu kasus, namun media lain menganggap itu tidak perlu

diekspose. Namun terkait dengan berbagai isu-isu sensitif, mayoritas media massa lokal di NTB memiliki sikap sama bahwa kepentingan nasional mutlak dikedepankan. Selain itu para pengambil kebijakan redaksional di media massa maupun pekerja media telah memahami bahwa hakekat kebebasan pers yang sesungguhnya bukanlah kebebasan tanpa syarat, melainkan dimaknai bahwa kebebasan tersebut harus: *pertama*, mengedepankan toleransi di antara para wartawan berkaitan dengan pertanyaannya di surat kabar sehingga jika terjadi polemik dapat berlangsung secara sportif dan bertanggung jawab. *Kedua*, menghormati reputasi pribadi seseorang yang sedang dijadikan objek berita. *Ketiga*, mengupayakan pemisahan antara faktual, reporting dan opinion dalam pemberitaan. *Keempat*, menjunjung tinggi berita-berita off the record. *Kelima*, memerhatikan kesesuaian headline dengan isi beritanya.²⁸

Kebebasan pers harus tetap memegang tegas tanggung jawab etis pers yang mendasarkan diri pada Kode Etik Jurnalistik (KEJ) sebagai cerminan eksistensial dan tanggungjawab etisnya yang meliputi: hak tolak, hak jawab, hak koreksi, *off the record*, serta embargo.²⁹ Terkait dengan tanggungjawab etis tersebut, maka media massa dalam pemberitaannya harus benar-benar membedakan mana yang faktual, reporting dan opinion. Selain itu media massa juga harus menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. *Kelima*, memerhatikan kesesuaian *headline* dengan isi beritanya serta harus berusaha untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya sehingga keberadaan media massa tidak sekedar untuk memberi informasi, menghibur, mencari untung namun juga untuk membawa konflik ke dalam arena diskusi.³⁰ Namun dalam proses penyusunan pengaturan rahasia negara tersebut, para pembuat kebijakan khususnya DPR RI harus melakukan komunikasi politik terkait pihak-pihak terkait khususnya media massa yang memiliki tingkat resistensi paling kuat dalam pengaturan tersebut. Komunikasi penting untuk proses pembuatan keputusan serta perumusan kebijakan publik yang dibangun. Masalahnya, pengaturan dari pemerintah tidak selalu bersesuaian dengan diharapkan rakyat.

²⁸ Wahyu Wibowo, *op.cit.* hal. 149

²⁹ *Ibid*, hal. 151-152

³⁰ Susilo Bambang Yudhoyono dan Andi Amir Husri, *op.cit.* hal.3-14

4. Pengaturan Rahasia Negara Sebagai Kebijakan Komunikasi Dari Perspektif Hubungan Negara dengan Media Massa di NTB

Pengaturan rahasia negara dapat memiliki makna positif maupun negatif. Bersifat positif jika pengaturan tentang rahasia negara dimaksudkan untuk kepentingan umum. Namun jika pengaturan masalah rahasia negara ditujukan untuk kepentingan pribadi pejabat-pejabat terkait, maka hal tersebut bersifat negatif. Pengaturan tentang informasi yang dikecualikan dalam UU KIP saja bisa menimbulkan permasalahan di lapangan, karena pemerintah bisa jadi membohongi rakyat, dengan menyatakan bahwa informasi yang seharusnya dapat diketahui oleh rakyat adalah informasi yang dikecualikan. Sedangkan bagi rakyat mereka masih belum memahami informasi apa saja yang harusnya dia ketahui.

Agar pengaturan kebijakan rahasia negara tidak bersifat negatif maka diperlukan kesadaran tentang apa yang dimaksud dengan rahasia negara, untuk kepentingan siapa rahasia negara diatur, serta bagaimana mekanismenya. Hal itu sangat diperlukan guna menghindari penyalahgunaan wewenang oleh oknum yang tidak bertanggungjawab dengan menyatakan suatu hal merupakan rahasia negara demi kepentingan pribadinya.³¹ Keberadaan UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang sudah ada sebelumnya, yang juga mengatur tentang kebijakan komunikasi merupakan hal lain yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan pengaturan kebijakan rahasia negara. Kalangan media mengkhawatirkan, pengaturan rahasia negara dapat menimbulkan benturan kepentingan dengan pengaturan kebijakan komunikasi yang terdapat dalam UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Mereka menganggap RUU tentang Rahasia Negara dapat dijadikan senjata oleh pemerintah untuk menolak memberikan informasi publik.

Untuk menghindari perbenturan, maka RUU tentang Rahasia Negara³² dan UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik harus disandingkan. dan dipilih mana yang seharusnya diatur dalam UU tentang KIP mana yang seharusnya diatur dalam RUU tentang Rahasia Negara. Jika

³¹ Sintesa dari makalah 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.

³² Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin surat kabar lokal di Nusa Tenggara Barat tanggal 24 November 2009 dan salah satu pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 25 November 2009.

pengaturan informasi rahasia negara dalam UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sudah dianggap cukup maka tidak diperlukan lagi pendefinisian atau kriteria tentang jenis-jenis rahasia negara, sebab setiap undang-undang itu memiliki derajat yang sama, kecuali jika ada hal-hal baru yang mau diatur. Namun sebaliknya, jika UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dianggap tidak sesuai, maka UU tentang KIP harus direvisi.

Langkah tersebut wajib dilakukan karena pada dasarnya pengaturan tentang rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi tidak bisa dipisahkan dari perkembangan sosial, politik dan ekonomi sebuah negara. Pasca reformasi, dimana kebebasan dibuka demikian lebar dengan disahkannya UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menganut asas *Maximum Access Less Exception (MALE)* maka pengaturan tentang rahasia negara harus disusun dalam suasana kebatinan yang sama.

Pengaturan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi dalam perspektif hubungan negara dengan media massa hendaknya juga harus merujuk pada UU No.40 Tahun 1999 tentang Pers. Inti dari pengaturan yang terdapat dalam pasal-pasal UU tentang Pers adalah untuk melindungi kebebasan pers. Karena itu pengaturan kebijakan rahasia negara seharusnya tidak terlepas dari suasana kebatinan melepaskan pers dari belenggu peraturan yang bersifat otoriter dan mengekang kebebasan pers.³³ Oleh karena itu pengaturan rahasia negara harus dilakukan secara bijak agar tidak membatasi kemerdekaan pers secara berlebihan sebab pada dasarnya keberadaan pers dalam demokrasi adalah sebagai pilar keempat demokrasi yang memiliki misi turut mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*.

Kesesuaian antara RUU tentang Rahasia Negara dengan UU tentang Pers merupakan sebuah keniscayaan sebab sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang lahir sebelum RUU tentang Rahasia Negara, UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers merupakan kebijakan komunikasi yang ideal karena ikut mengendalikan perkembangan komunikasi yang terjadi pada diri mereka dengan keberadaan Dewan Pers. Sama halnya dengan UU tentang Pers, sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal, RUU tentang Rahasia Negara juga harus menjamin kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan yang dengan secara tegas telah dijamin kemerdekaannya

³³ Galang Asmara, *op cit*.

dalam UUD Tahun 1945. Adanya pasal yang bernuansa membuka kembali kemungkinan terjadinya *breidel* terhadap media massa benar-benar harus dicermati dan diputuskan secara bijaksana dengan mempertimbangkan berbagai ketentuan yang telah ada pada undang-undang lainnya. Sebab sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal, pengaturan rahasia negara sebagai harus menjamin bahwa masyarakat bisa aktif dan selamat dalam proses komunikasi.³⁴ Dihidupkannya kembali mekanisme *breidel* jelas dapat mengancam keselamatan media massa yang memiliki fungsi kontrol sosial terhadap berjalannya roda pemerintahan.

Selain itu guna menentukan arah formulasi pengaturan kebijakan rahasia negara sebagai kebijakan komunikasi yang ideal terkait dengan media massa, maka pengaturan tentang rahasia negara harus memperhatikan sebuah realitas yang dihadapi media massa bahwa media massa memiliki keempat sifat yang dimilikinya yaitu : *pertama*, posisi sebagai media dengan sifat sebagai perantara. *Kedua*, posisi media sebagai lembaga sosial yang memiliki sifat mengutamakan kepentingan masyarakat. *Ketiga*, posisi media massa sebagai informasi yang memiliki sifat melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat. *Keempat*, posisi media massa sebagai informasi yang memiliki sifat institusional. *Kelima*, posisi media massa sebagai lembaga bisnis yang memiliki sifat memperoleh keuntungan.³⁵ Untuk itu pengaturan kebijakan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal dari perspektif media massa seharusnya tetap menjamin agar masyarakat dalam hal ini adalah para pekerja media untuk tetap dapat aktif dan selamat dalam proses komunikasi.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

Pengaturan kebijakan rahasia Negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi dilihat dari perspektif hubungan Negara dengan industri media massa terdapat beberapa beberapa isu yaitu : praktek Komunikasi antara negara dengan media massa terkait rahasia intelijen, praktek komunikasi

³⁴ Ugboajah dalam Ana Nadya Abrar, *op cit*, hal.16-17

³⁵ *Ibid*, hal.107-108

antara negara dengan media massa terkait rahasia jabatan, praktek komunikasi antara negara dengan media massa terkait anggaran.

Pengaturan tentang rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dan pers, diantaranya terkait dengan rahasia intelejen dilakukan melalui dua mekanisme yaitu pertama, informasi disampaikan oleh Komandan Korem. Mekanisme *kedua* dalam penyampaian informasi intelijen kepada pers, dilakukan oleh Gubernur NTB langsung setelah pembahasan rapat koordinasi yang diikuti Korem, Polda serta Kesbangpolinmas.

Sementara terkait rahasia jabatan ditinjau dari sudut pentingnya, maka rahasia jabatan itu ditentukan tingkatan klasifikasinya, seperti sangat rahasia, rahasia, konfidensial atau terbatas. Ditinjau dari sudut sifatnya, maka ada rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terbatas pada waktu tertentu tetapi ada pula rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terus-menerus. Pengaturan tentang kebijakan komunikasi terkait dengan rahasia jabatan terdapat dalam UU tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan bahwa informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan merupakan informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh badan publik. Sedang praktek komunikasi antara negara dengan media massa terkait anggaran, pembatasan akses publik terhadap RAPBD justru dilakukan pada saat RAPBD tersebut sedang dibahas di DPRD.

Berdasarkan perspektif hubungan Negara dengan media massa, terkait pengaturan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi terdapat berbagai faktor yang dapat menimbulkan resistensi media massa yaitu ketentuan tentang sanksi pidana dan ketidakjelasan dalam pendefinisian rahasia negara.

Penyusunan ketentuan tentang hukum pidana, hendaknya dihindari sanksi tunggal sejauh mungkin, dengan memberikan berbagai jenis sanksi alternatif sehingga ada kebebasan hakim untuk memilih sanksi mana yang adil. Pengaturan kebijakan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal dari perspektif media massa seharusnya tetap menjamin agar masyarakat dalam hal ini adalah para pekerja media untuk tetap dapat aktif dan selamat dalam proses komunikasi. Untuk itu sedapat mungkin dapat dihindari ketentuan pembreidelan terhadap pers dalam sanksi. Untuk itu kriteria dan definisi tentang rahasia negara harus benar-benar jelas untuk menghindari semakin sulitnya media massa untuk mengakses informasi di daerah karena kurang jelasnya pendefinisian tentang rahasia negara.

Pengaturan dalam RUU tentang Rahasia Negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi, jangan sampai bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang yang pada prinsipnya juga mengatur tentang kebijakan informasi, terutama UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Pada prinsipnya, setiap media massa sudah memiliki benteng sendiri dalam menjalankan fungsinya sebagaimana digariskan dalam kebijakan redaksional mereka, karena itu hendaknya sanksi pidana dalam RUU tentang Rahasia Negara jika bobot perbuatannya sama harus diselaraskan dengan ketentuan pidana yang ada di UU tentang KIP, UU tentang Pers, UU tentang Penyiaran dan KUHP.

2. Rekomendasi

Pengaturan tentang definisi rahasia negara harus benar-benar jelas untuk menghindari semakin sulitnya media massa untuk mengakses informasi di daerah karena kurang jelasnya pendefinisian tentang rahasia negara.

Ketentuan tentang sanksi pidana dalam RUU tentang Rahasia Negara harus dirumuskan sesuai dengan ketentuan pidana dalam UU tentang KIP, UU tentang Pers, UU tentang Penyiaran dan KUHP.

Ketentuan pembreidelan terhadap pers harus sedapat mungkin dihindari karena sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal dari perspektif media massa seharusnya tetap menjamin agar masyarakat dalam hal ini adalah para pekerja media untuk tetap dapat aktif dan selamat dalam proses komunikasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Sudibyo, "RUU Rahasia Negara dan Kebebasan Pers", *Koran Tempo*, Sabtu, 20 Juni 2009.
- Agus Sudibyo, "Senja Kala Kebebasan Pers", *Kompas*, Senin 14 September 2009.
- Ana Nadya Abrar, *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*. Yogyakarta : Gava Media, 2008
- Lukas Luwarso, *Ancaman Kebebasan Pers*, Jakarta: Dewan Pers dan UNESCO, Juni 2002
- Naresh Maholtra, *Basic marketing research : applications to contemporary issues 5th ed.* Prentice Hal.London, 2002.
- Siregar dalam Wahyu Wibowo, *Menuju Jurnalisme Beretika*, Jakarta : KOMPAS, 2009.
- Susilo Bambang Yudhoyono dan Andi Amir Husri, *Komunikasi Politik dan Demokratisasi di Indonesia*, dalam Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi , Jakarta: Galang Press, 2002.
- Sab Abede Pareno, *Manajemen Berita*, Surabaya : Papyrus, 2003
- Teguh Santosa dkk , *Komisi I, Senjata-Satelit-Diplomasi*, Jakarta: PT. Suara Harapan Bangsa, 2009
- Werner J. Severin dan James W Tankard, *Teori Komunikasi*, Jakarta: Prenada media, 2005.

Makalah:

- 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.

Internet (Karya non-Individual:

- <http://www.antaraneews.com/berita/1252398135/masyarakat-pers-tolak-pengesahan-ruu-rahasia-> Negara diakses tanggal 1 September 2010.

Daftar Wawancara :

1. Salah Satu Pemimpin Surat Kabar Lokal di Nusa Tenggara Barat , tanggal 24 November 2009
2. Salah satu Pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat tanggal 25 November 2009.
3. Salah Satu Kepala Seksi Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009
4. Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB, tanggal 23 November 2009

Dokumen :

UU tentang Keterbukaan Informasi Publik

RUU tentang Rahasia Negara

Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

Laporan Penelitian Formulasi Pengaturan Kebijakan Rahasia Negara Dari Perspektif Industri Media