

**BATASAN RAHASIA NEGARA DALAM PEMBERIAN INFORMASI
KEPADA PUBLIK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14
TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana
Hukum Pada Bagian Hukum Administrasi Negara**



DISUSUN OLEH:

ANGGUN MEILANDARI

02101001030

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

INDRALAYA

2014

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

KAMPUS INDRALAYA

NAMA : ANGGUN MEILANDARI

NIM : 02101001030

JUDUL

**BATASAN RAHASIA NEGARA DALAM PEMBERIAN INFORMASI
KEPADA PUBLIK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14
TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK**

Secara substansi telah disetujui dan akan dipertahankan dalam Ujian Komprehensif.

Indralaya, Maret 2014

Pembimbing Pembantu,

Pembimbing Utama,

Agus Ngadino, SH., MH.

NIP.198008072008011008

Dr. Ridwan, SH., M.Hum.

NIP. 196304121990031002

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM
KAMPUS INDRALAYA

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama Mahasiswa : Anggun Meilandari
Nomor Induk Mahasiswa : 02101001030
Tempat/ Tanggal Lahir : Baturaja/ 15 Mei 1992
Fakultas : Hukum
Strata Pendidikan : S1
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Administrasi Negara

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh gelar diperguruan tinggi manapun tanpa mencantumkan sumbernya. Skripsi ini juga tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah dipublikasikan atau ditulis oleh siapapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikian pernyataan ini telah saya buat dengan sebenarnya. Apabila terbukti saya telah melakukan hal-hal yang bertentangan dengan pernyataan saya ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul dikemudian hari sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Indralaya, Maret 2014

Anggun Meilandari

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO:

- ♣ *Jangan biarkan masa sulit menjatuhkanmu, belajarlah untuk bangkit kembali dari kegagalan merupakan nilai yang berharga.*
- ♣ *Masa depan belum tentu milik kita, jadi jangan sia-siakan waktu sekarang dengan hal yang tidak berguna.*

Skripsi ini kupersembahkan kepada:

- ♣ *Aba (Nurdin) dan Ibu (Sukmawati) yang selalu berikan doa yang tiada henti, cinta, kasih sayang dan semangat yang tulus di setiap langkahku.*
- ♣ *Kakak (Deddy), Ayuk Linda dan Kak Marco, Adik-adikku (Angga dan Ayu) tersayang yang selalu berikan tawa dan warna indah setiap saat serta menyemangati tiada henti.*
- ♣ *Sahabatku yang selalu memotivasi dan menemani dalam menggapai cita-cita.*
- ♣ *Para dosenku, pembimbingku, dan penguji yang selalu membimbingku.*
- ♣ *Almamater tercinta*

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, atas berkat, rahmat dan ridho-Nya maka penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul “Batasan Rahasia Negara dalam Pemberian Informasi Kepada Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik”. Penulisan skripsi merupakan sebagian persyaratan yang harus dipenuhi untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, juga diharapkan dapat memberikan sumbangan positif dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum administrasi negara.

Permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini adalah untuk mengetahui mengenai batasan rahasia negara yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, implementasi batasan rahasia negara yang berimplikasi terhadap hak atas kebebasan memperoleh informasi publik bagi masyarakat. Dalam penyusunan skripsi ini penulis berharap agar ilmu yang didapatkan dapat berguna bagi nusa dan bangsa.

Dengan bimbingan dan pengarahan Dosen Pembimbing, penulis berusaha sebaik mungkin menyelesaikan skripsi ini, namun dikarenakan keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis maka tidak melepaskan kemungkinan skripsi ini jauh dari sempurna. Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam

penulisan skripsi ini, oleh karena itu penulis mohon maaf atas kekurangan yang ada, serta senantiasa mengharapkan bimbingan dari Bapak/Ibu sekalian.

Akhirnya penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga. Semoga Allah SWT selalu melindungi dan meridhoi kita semua. Amin Allahumma Amin.

Indralaya, Maret 2014

Anggun Meilandari

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari begitu banyak mendapat bantuan, bimbingan, nasehat serta dorongan dari berbagai pihak, untuk itulah dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan banyak terimakasih kepada:

1. Allah SWT, Tuhan Pencipta Alam Semesta. Terimakasih atas segala Rahmat, Hidayah serta Karunia-Mu hingga skripsi ini dapat selesai tepat waktu;
2. Yth. Bapak Prof. Amzulian Rifai, S.H., L.L.M., Ph.D selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
3. Yth. Bapak Fahmi Yoesmar AR, S.H., M.S., selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
4. Yth. Ibu Meria Utama, S.H., L.L.M., selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
5. Yth. Bapak Rd. Moch Ikhsan, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
6. Yth. Bapak H. KN. Sofyan Hasan, SH., MH., selaku Pembimbing Akademik;
7. Yth. Bapak Dr. Ridwan, SH., M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing Skripsi I yang sangat bijaksana dan memberikan motivasi terus menerus dalam membimbing saya dalam penulisan skripsi ini;
8. Yth. Bapak Agus Ngadino, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing Skripsi II dan Pembimbing saya dalam mengikuti Kompetisi Debat Konstitusi yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tingkat Regional Sumatera dan tingkat Nasional 2012 dan 2013. Terimakasih yang sebesar-besarnya

selalu sabar dalam mendidik dan membimbing saya, memberikan saya banyak pengalaman dibidang hukum, memberikan saya banyak keberanian dalam berargumentasi tentang kerangka berpikir hukum, mengenalkan saya dengan banyak pakar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia, dan menjadi motivator terbesar saya dalam mencetak prestasi-prestasi di bidang hukum baik tingkat Regional dan tingkat Nasional, dan memberikan kesempatan kepada saya untuk memberikan contoh tentang berargumentasi hukum yang baik disetiap ruang kelas. Terimakasih yang tak terhingga saya ucapkan. Saya akan terus belajar!!

9. Seluruh Dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang namanya tidak dapat saya sebutkan satu persatu atas seluruh ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan;
10. Seluruh Staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang namanya tidak bisa saya sebutkan satu persatu yang sudah sangat banyak membantu selama menjalankan pendidikan;
11. Kedua Orang Tua tercinta, Aba Nurdin dan Ibu Sukmawati, yang telah membesarkan, serta senantiasa memberikan doa tulus tiada henti, masukan, dorongan, semangat, motivasi, fasilitas kepada ananda, sehingga ananda bisa menjadi seperti sekarang ini;
12. Kakak Deddy Maulana, S.Pd., Ayuk Linda Puspita, S.Pd., dan Kakak Marco Erwindo, dan tentu Adik- adik tersayang, Angga Rama Putra dan Ayu Juliana yang selalu memberikan doa, semangat, walaupun semua mengenyam pendidikan di negeri rantau yang jauh satu sama lain. Terimakasih adik-adik sayang selalu menjadikan ayuk sebagai salah satu kakak sekaligus orang yang selalu ingin kalian contoh dalam setiap tindakan, usaha, semangat, pantang menyerah dalam

pendidikan dan prestasi, sehingga memberikan ayuk motivasi untuk sesegera mungkin menyelesaikan skripsi ini. Kalian harus jauh lebih baik dari ayuk!;

13. Terimakasih buat teman satu kost ku tersayang selama hampir 3 tahun 8 bulan ini selalu bersama dalam suka dan duka Suci Feralia Ratikasesha dan menjadi sahabat paling baik dan selalu ada hampir 7 tahun terakhir. Banyak cerita, suka dan duka, dan pengalaman terindah yang selalu kita alami bersama layaknya sudah menjadi keluarga.
14. Terimakasih juga buat sahabatku Maya Soraya yang hampir 7 tahun terakhir menjadi sahabat baikku yang selalu memberikan tempat tinggal dan tempat tidur jikalau aku berada di Palembang dan apabila kelelahan bolak-balik Palembang Indralaya;
15. Sweety-sweety tersayang, Siska Lestari, Putri Ade Norvita Sari, Azalia Meyti Ratnasari Rumzen, Rizka Miza Saputri, dan Devita Ratna Juwita Sari. Terima kasih karena telah memberikan berbagai masukan, semangat, motivasi, serta selalu menjadi pendengar setia. Semoga kita bisa terus berhubungan sejauh apapun jarak kita nantinya;
16. Terimakasih buat sahabat terbaikku Wawantara yang selalu setia untuk ada, menjaga, melindungi, setia menunggu aku pulang kuliah, teman belajar dan berbagi suka duka, serta selalu ikhlas menghantarku hilir mudik kampus-kostan kesana kemari;
17. Terimakasih juga buat sahabat-sahabat karibku buat doa dan semangatnya Wenny Syarlita, A.Md., Novi Yanti A.Md, Feli Junanda, A.Md, Aprido Galih Prayoga, dan lain-lain yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu;
18. Terimakasih buat teman-teman PLKH Kelas B di Semester 7 periode 2013-2014 buat cerita dan kebersamaannya dalam membuat berkas persidangan dan

terimakasih buat teman-teman Program Kekhususan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu namanya;

19. Teman-teman seperjuangan Angkatan 2010, semoga ketika bertemu lagi, kita semua menjadi orang yang sangat sukses dalam bidang kita masing-masing. Viva Justicia!;
20. Teman-teman Tim Debat Konstitusi Fakultas Hukum kak Muhammad Lefi Haliano Putra, SH, Ikasari, SH, Reza, Yuri, Imam, Arif, Dessy, Wira, dan anak-anak Themis Seni Hukum Debat Konstitusi;
21. Terimakasih buat teman-teman Sobat Bumi PFS Palembang Astina, Dial, Ronal, Rima, Herman, Reza, Uyun, Muti, Opal, Febri, Melinda, Syella, Memey dan teman-teman Sobat Bumi Pertamina Foundation Indonesia Aan Mi'dad (Universitas Indonesia), Metha (Mulawarman), Rizqi Eka Sukmayasa (Institut Pertanian Bogor) dalam mendoakan dan memotivasi skripsi saya.

Penulis menyadari bahwa tidak ada seorang manusia yang sempurna, karena itu jika terdapat kesalahan dalam penulisan ini semua hanyalah keterbatasan penulis dan penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amin Allahumma Amin.

Indralaya, Maret 2014

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI	ii
PERNYATAAN ANTI PLAGIAT	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiv

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	13
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	13
1.4 Kerangka Teori	14

1.5 Metode Penelitian

A. Tipe Penulisan	20
B. Teknik Pendekatan	23
C. Teknik Analisis	24
D. Teknik Pengambilan Kesimpulan	25

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Negara Demokratis.....	26
2.2 Keterbukaan Informasi Publik dan Pengawasan Penyelenggaraan Negara....	35
2.3 Hak Masyarakat atas Informasi.....	56
2.4 Informasi dalam Rahasia Negara.....	67

BAB III PEMBAHASAN

3.1 Batasan Rahasia Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik	
3.1.1 Segi Positif dan Negatif Keterbukaan Informasi.....	76
3.1.2 Rahasia Negara sebagai Ketentuan Pengecualian.....	82

3.2	Implementasi Batasan Rahasia Negara Yang Berimplikasi Terhadap Hak Atas Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Bagi Masyarakat	
3.2.1	Keterbukaan Informasi dalam Pembuatan Keputusan Publik.....	111
3.2.2	Pertimbangan Pembatasan Keterbukaan Informasi.....	116
3.2.4	Apakah Semua Kebijakan harus transparansi seluas-luasnya?.....	124

BAB IV PENUTUP

4.1	Kesimpulan.....	131
4.2	Saran.....	132

DAFTAR PUSTAKA	xv
-----------------------	-------	-----------

ABSTRAK

Nama : Anggun Meilandari
NIM : 02101001030
Program Studi : Ilmu Hukum/ Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Batasan Rahasia Negara dalam Pemberian Informasi
Kepada Publik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14
Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Batasan rahasia negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dijamin sebagai informasi yang masuk kategori pengecualian. Dalam perkembangannya, informasi rahasia negara dibingkai dalam koridor kebebasan informasi. Dalam implementasi batasan rahasia negara sangat berimplikasi terhadap hak atas kebebasan memperoleh informasi publik bagi masyarakat. Ketentuan kategorisasi rahasia negara bisa dilihat dari dua sisi. Sisi pertama, suatu informasi akan dilihat bagaimana dampaknya bila di buka ke publik. Apabila lebih berbahaya bagi publik, maka informasi yang dimaksud dapat memasuki ranah rahasia negara, sedangkan sisi kedua mengarah kepada mekanisme dimana akan dinilai apakah bagi publik lebih baik suatu informasi dibuka ataukah ditutup aksesnya. Bila ditutup, maka kategorisasinya masuk dalam konteks rahasia negara. Dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian secara doktrial (normatif). Dengan demikian, batasan rahasia negara yang diatur dalam Undang-Undang tersebut dirumuskan tidak secara limitatif dan implikasi batasan rahasia negara terhadap hak atas kebebasan memperoleh informasi publik bagi masyarakat ialah bahwa keterbukaan akan informasi itu bersifat terbatas (tidak terbuka dalam arti yang seluas-luasnya).

Kata Kunci: *Batasan Rahasia Negara, Informasi Publik, Keterbukaan Informasi*

Publik

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang sangat menjunjung tinggi nilai demokrasi dengan diterapkan pada praktek keikutsertaan rakyat ataupun masyarakat dalam menentukan roda perkembangan negara dan pemerintahan. Negara Indonesia juga merupakan negara yang memungkinkan adanya partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹ Setiap warga negara berhak untuk mengetahui informasi perkembangan negara dan pemerintahan melalui keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang ada. Hal ini tercantum dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 28F yang berbunyi “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.² Hal itu berarti, menekankan bahwa pentingnya informasi bagi warga negara sebagai media mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya sebagai

¹ Iza Rumesten R.S dan Agus Ngadino, *Identifikasi Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah dalam Kerangka Good Governance*, Tunggal Mandiri Publishing, Malang, 2010, hlm. v.

² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

hakikat negara Demokrasi yang menghormati setiap hak warga negara nya (Hak Asasi Manusia).³

Dalam perkembangan yang ada jaminan untuk mendapatkan informasi pemerintahan dan informasi-informasi publik sudah tergambar jelas dan dapat diakses dari setiap lini masyarakat guna penegakan hakikat negara demokrasi dan asas keterbukaan untuk umum. Namun dalam kenyataan yang ada terdapat benturan-benturan dalam pemahaman mengenai jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan semua akses informasi publik ditambah dengan adanya batasan informasi berupa rahasia negara tidak memiliki kejelasan yang benar dalam keberlakuannya.

Padahal seyogyanya setiap masyarakat mendapatkan kebebasan untuk mendapatkan informasi publik. Kebebasan informasi publik ialah suatu bentuk dan sarana menjinakkan potensi kekuasaan negara yang cenderung korup. Sehingga, melalui kebebasan informasi maka negara tidak dapat mengklaim dan bertindak seakan “Tuhan” dalam menentukan arah negara hendak dibawa. Negara harus terus menerus berkonsultasi dengan pemberi mandat, yakni rakyat.

³ Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan dua isu yang menjadi orientasi dan kerangka perubahan di era reformasi. Penataan kehidupan berbangsa dan bernegara diarahkan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis serta untuk melindungi, memenuhi, dan memajukan HAM. Demokrasi dan HAM bagaikan dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Perlindungan HAM adalah tujuan sekaligus prasyarat bagi berjalannya Demokrasi. (Lihat Janedri M. Gaffar, *Demokrasi dan HAM*, Majalah Konstitusi Edisi Maret Nomor 62, Jakarta, 2012, hlm. 87.)

Infomasi merupakan pintu gerbang menuju proses konsultasi yang sehat antara negara dan rakyatnya.⁴

Disadari atau tidak, sesungguhnya kebebasan informasi hingga kini masih belum akrab dengan kita. Padahal kebebasan informasi itu harus dijamin. Dilembagakan dan sekaligus di tradisikan.⁵ Sepanjang rumusannya jelas, tidak kabur atau malah mengada-ngada. Dengan begitu, dalam perspetif demokrasi, kebebasan informasi dan rahasia negara merupakan elemen saling menopang. Prinsipnya, rahasia negara dibingkai dalam koridor kebebasan informasi. Adanya rahasia negara justru mesti diletakkan dalam paradigma melestarikan kebebasan informasi sehingga eksistensi negara terjamin. Rahasia negara memberikan menjamin bahwa eksistensi itu akan terus ada.

Dimanapun pusat informasi itu berada, semua pihak dapat mengakses informasi dari sana dan bahkan dimanapun pusat informasi dikembangkan, jaringan yang dibangun bersifat terkait satu sama lain.⁶ Sesungguhnya terdapat isu krusial yang lebih strategis berkenaan akses informasi publik. Bagaimana meletakkan relasi antara jaminan informasi publik dengan perlindungan terhadap rahasia negara. Hal penting lainnya ialah berkenaan dengan paradigma, rahasia negara merupakan kekecualian dari informasi publik. Dalilnya, informasi publik yang dapat dihirup masyarakat harus jauh lebih besar dari informasi yang

⁴ R. Muhammad Mhradi, *Kebebasan Informasi Publik Versus Rahasia Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011, hlm. viii.

⁵ *Ibid.*

⁶ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 159.

dikecualikan atas dasar rahasia negara atau dikenal dengan prinsip *maximum disclosure* dan *minimum exemption*.⁷

Pelayanan akan pemberian kebebasan informasi yang selama ini berjalan meliputi dari pengelolaan dan penyebarluasan peraturan Perundang-undangan, keterbukaan kinerja pemerintah, rapat-rapat yang terbuka untuk umum, dan lain sebagainya yang menjadi tujuan dasar dari Negara atau pemerintah untuk memberikan pemahaman dan menyamakan persepsi terhadap regulasi kepada pemangku kepentingan, masyarakat dalam rangka implementasi regulasi, lalu meningkatkan kesadaran hukum dan kepastian hukum akan kebebasan informasi yang ingin didapatkan.⁸

Perkembangan informasi yang demikian pesat tentu berpengaruh besar terhadap dunia hukum dan peraturan Perundang-undangan.⁹ Bisa dicermati dalam kedaulatan rakyat yang ditegaskan didalam konstitusi harus diwujudkan salah satunya dalam bentuk partisipasinya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Oleh sebab itu keterlibatan

⁷ Dalam Rancangan Undang-Undang Rahasia Negara dikenal dua prinsip *maximum disclosure* dan *minimum exemption*. Adalah posisi masyarakat sipil yang tetap mengakui kerahasiaan namun dengan prinsip pengecualian terbatas (*minimum exemption*), dan melalui proses uji publik (*public examination*). (<http://www.parlemen.net/privdocs/107a47d97e7d086d6000d62bf3d121bb.pdf> diakses pada 04 November 2013, pk1.21.54 WIB hlm. 11)

⁸ Sunarno (Kepala Biro Hukum Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi), *Pemanfaatan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Berbasis Teknologi Informasi Komunikasi di Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi*, Makalah dan Bahan Presentasi Kegiatan JDIHN ke XXI, Patra Convention Hotel Semarang, Jawa Tengah 3-5 Juli 2012, lampiran ke-2.

⁹ Jimly Asshidiqie, *Op.cit.* hlm. 148.

masyarakat (*civil society*) dalam hal ini bisa menjadi penentuan salah satu prioritas kebijakan.¹⁰

Kebebasan mendapatkan informasi dari pemerintah juga harus memuat prasyarat terbuka dan jelas. Dilihat dari aspek normatif, UUD 1945 sendiri sudah menjamin keterlibatan warga negara dalam proses penyusunan peraturan perundangan dan kebijakan dalam menentukan bahwa setiap warga negara bebas untuk menyatakan pendapat.¹¹

Selanjutnya, dari sekian banyak polemik yang ada dalam mendapatkan jaminan akan kebebasan mendapatkan informasi terhalang oleh adanya batasan rahasia negara yang ada. Maka senyatanya sifat dari rahasia negara apabila dilihat dari konteks demokrasi adalah selalu terbatas dan terperinci kategorisasinya, filosofisnya mesti jelas. Sesungguhnya hak publik mengakses informasi harus dijamin Undang-Undang seperti juga rahasia negara.¹² Rahasia negara itu sendiri bukan pembatasan, melainkan pengecualian demi perlindungan terhadap negara dan terciptanya sistem nasional yang melindungi rahasia negara yang memang berada pada posisi pengecualian demi keamanan dan ketahanan nasional.

Untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh informasi, maka terbit Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang

¹⁰ Iza Rumesten R.S, *Op.cit.*

¹¹ Tahir Foundation, 2013, *Indeks Persepsi Negara Hukum Indonesia 2012*, Indonesia Legal Roundtable, Jakarta, hlm. 182.

¹²R. Muhammad Mirahdi, *Op.cit*, hlm. 7.

Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Fungsi maksimial dari Undang-Undang ini, mengingat hak untuk memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis¹³ serta bisa menjadi upaya mendorong agar Rancangan Undang-Undang Rahasia Negara dapat sejalan dengan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, bukan sebaliknya.

Salah satu elemen yang penting dalam penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh informasi sesuai dengan peraturan Perundang-undangan. Hak atas informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap warga negara untuk mendapatkan atau memperoleh informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas dilibatkannya masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi masyarakat yang dilibatkan tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan informasi publik.

Maka dari itu, keberadaan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan¹⁴ :

1. Hak setiap masyarakat untuk memperoleh informasi;
2. Kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proposional, dan cara sederhana;

¹³Penjelasan Ketentuan Umum, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 44.

3. Pengecualian bersifat ketat dan terbatas;
4. Kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.

Apabila dikaitkan kebebasan informasi untuk mengetahui produk hukum yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah,¹⁵ dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik Nomor 14 Tahun 2008 menyebutkan bahwa informasi publik itu bersifat terbuka.¹⁶ Namun perlu digarisbawahi bahwa dalam hal yang menyangkut rahasia Negara masuk kedalam pengecualian yang disebutkan dalam Undang-Undang ini karena bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

Rahasia negara dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dikenal dengan istilah Pengecualian yang diatur didalam Bab V Undang-Undang ini. Menurut pembagiannya yang termasuk dalam pengecualian dalam Undang-Undang ini yang berupa rahasia negara ialah

¹⁵ Ada batasan dari arti produk hukum itu sendiri : Produk hukum merupakan peraturan perundang-undangan atau selain peraturan perundang-undangan yang meliputi namun tidak terbatas pada putusan pengadilan, yurisprudensi, monorafi hukum, artikel majalah hukum, buku hukum, naskah akademis, dan rancangan peraturan perundang-undangan. (Lihat Dr. Agus Anwar, *Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pusat Pelayanan Hukum Terpadu*, Pertemuan berkala anggota JDIHN Wilayah Jawa Barat Tahun 2012 Semarang, 3-5 Juli 2012, Lampiran ke-1.)

¹⁶ Pasal 2 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61.

Informasi yang terkait dengan sistem pertahanan dan keamanan negara, terdiri atas pengecualian atau rahasia dalam hal sistem persandian negara lebih kepada pengamanan informasi negara yang meliputi data dan lain sebagainya.¹⁷ Kemudian adanya sistem intelijen negara dalam hal kebijaksanaan dan strategi nasional dan memorandum yang dirahasiakan adalah surat-surat antar-Badan Publik yang apabila dibuka dapat secara serius merugikan proses penyusunan kebijakan.¹⁸

Meski beragam perundang-undangan menyinggung arti penting hak atas informasi publik, namun tetap saja terdapat persoalan mengenai kategorisasi mana yang termasuk informasi publik dan mana yang rahasia negara dan prosedur cara mengakses informasi itu sendiri. Didalam masyarakat, cenderung menggunakan kebebasan untuk mendapatkan informasi tentang apapun sesuai keinginan masyarakat namun secara nyata padahal adanya batasan informasi dalam hal rahasia negara yang wajib diketahui oleh masyarakat bahwa itu ada.

Dalam fakta yang ada, baik bagi masyarakat ataupun pemerintah masih belum sepenuhnya paham mengenai pengertian keterbukaan informasi publik disatu sisi dan pengertin rahasia negara disisi lain. Artinya baik masyarakat dan pemerintah belum mengetahui secara spesifik dari ruang gerak kebebasan informasi yang ingin didapatkan oleh masyarakat secara bebas dan rahasia

¹⁷ Penjelasan Umum (pasal 17 angka (6)), *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61.

¹⁸ Penjelasan Umum (pasal 17 angka (7)), *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61.

negara yang merupakan pengecualian informasi yang tidak bisa dibagi dan harus dijaga oleh pemerintah itu sendiri.

Secara kasuistik bisa dilihat dari contoh yang menunjukkan sesuatu yang berlebihan yang berhubungan dengan keterbukaan informasi yang ingin didapat oleh masyarakat dan adanya suatu batasan rahasia negara yang dipegang oleh pemerintah. Adanya jaminan kasuistik ini melihat sisi lain dari yang tergambar didalam pasal 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yaitu melihat masalah nyata yang ada mengenai adanya benturan pemahaman dari keterbukaan informasi dan batasan rahasia itu sendiri bagi masyarakat dan pemerintah.

Disadari atau tidak, kita sebagai masyarakat banyak larut dalam ketidaktahuan. Jika dicermati bisa melihat contoh kasus yang ada dan nyata terjadi ialah permasalahan ketidakjelasan mengenai rahasia itu dilapangan sering ditemukan bahwa rahasia itu diberikan atau tidak. Jaminan akan hal tersebut ialah guna menegaskan bahwa masyarakat memang berhak untuk mendapatkan informasi-informasi dari pemerintah tanpa ada unsur rahasia didalamnya. Sebagai contoh yang terjadi misalnya pemerintah daerah terkadang dimintai untuk secara terbuka memperlihatkan rincian Anggaran Pendapatan Belanja Daerah namun yang terjadi terkadang sebagian dari mereka tidak mau memperlihatkan dengan alasan takut kepada atasan dan lain sebagainya. Ketertutupan informasi ini seakan-akan memberikan bayangan bagi masyarakat sebagai pemohon untuk mendapatkan informasi beranggapan bahwa pemerintah

sebagai termohon tidak mau terbuka. Artinya, melalui mekanisme ini pemerintah sebagai termohon terkesan mengunci dan menghambat terselenggaranya mekanisme dan pelaksanaan prinsip dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki yang penuh akan ketertutupan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi.

Pada akhirnya, kebebasan informasi ataupun era keterbukaan informasi publik menjadikan informasi publik ini sangat penting karena menjadi hak setiap orang untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dan sekaligus merupakan transparansi penyelenggaraan pemerintahan apakah sesuai dengan peraturan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan yang berlandaskan norma-norma hukum yang diterapkan. Mengingat Negara Indonesia adalah Negara hukum yang dijamin didalam konstitusi tertinggi Indonesia yaitu Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 “Negara Indonesia adalah Negara hukum”.¹⁹

Di dalam Negara hukum, setiap tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada

¹⁹ Ketentuan Pasal 1 ayat (3) ini dirumuskan pada 2001, yaitu pada Perubahan Ketiga UUD 1945. Prinsip Negara Hukum ini disepakati untuk dimuat menjadi rumusan pasal 1 ayat (3), karena sifatnya yang sangat mendasar dan fundamental. Dalam kaitannya hal ini disebut sebagai Doktrin Kedaulatan Hukum yang menunjukkan keterkaitan dengan Doktrin Kedaulatan Rakyat (Pasal 1 ayat (2)), yaitu bahwa di satu pihak demokrasi Indonesia itu harus berdasar atas hukum (*constitutional democracy*), tetapi di pihak lain kedaulatan hukum Indonesia harus pula bersifat demokratis atau “*democratische rechtstaat*” (*democratic rule of law*). (Lihat Jimmly Asshidique, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2009, hlm. 12-13.)

peraturan Perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas.²⁰ Pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan.²¹ Sesuai dengan perkembangan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti yang dikemukakan oleh seorang ahli Lord Acton "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain.²²

Gagasan dasar atau konsep Negara hukum demokratis menimbulkan beberapa indikator dan implikasi dengan adanya tuntutan kepastian hukum, hukum berlaku sama bagi semua orang dan didukung dengan adanya legitimasi demokratis. Legitimasi Demokrasi artinya proses pembuatan hukum harus mengikutsertakan pendapat masyarakat. Selanjutnya, Negara hukum merupakan tuntutan akal budi.

Dalam kenyataan yang ada sesungguhnya, kebebasan mendapatkan informasi publik adalah hak, ia tidak bisa ditoleransi dan ditawar sehingga

²⁰ Asas Legalitas (*Principle of Legality*) adalah asas yang menentukan bahwa tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam perundang - Undangan. Biasanya ini juga dikenal dengan bahasa latin yaitu : " *Nullum delictum nulla poena sine previa lege.*"

(Lihat <http://adam-thepowerofwriting.blogspot.com/2011/08/pengertian-asas-legalitas.html> ,Adam Pramana Putra, *Pengertian Asas Legalitas*, diakses pada 03 September 2013, pkl.20.21 WIB)

²¹Lihat <http://www.scribd.com/doc/44396676/pengertian-negara-hukum>,Ervides Samosir, *Pengertian Negara Hukum*, di akses pada 04 September 2013 pkl.21.00 WIB

²² Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratiche Rechtsstaat)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 54-55.

Negara (*state*) wajib menjamin. Maka dari itu bicara mengenai hak, maka dalam konsep Negara hukum Indonesia hak warga Negara itu sangat dijunjung tinggi. Komitmen pemerintahan Indonesia untuk menegakkan HAM secara holistik. Berdasarkan penafsiran kontitusi, Jaminan atas hak asasi manusia dalam konstitusi tertinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 28 J ayat (1) UUD 1945 “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, penulis tertarik untuk menulis skripsi yang berjudul **“BATASAN RAHASIA NEGARA DALAM PEMBERIAN INFORMASI KEPADA PUBLIK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK”** Untuk membahas mengenai batasan dari rahasia negara yang dibatasi ruang geraknya oleh pemerintahan, banyaknya perbedaan penafsiran dari rahasia negara itu sendiri, serta mengenai implementasi batasan rahasia negara itu dengan hak memperoleh informasi bagi warga negara yang merupakan hak asasi manusia. Dan keterbukaan Informasi Publik yang merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang ideal dalam kerangka Negara Indonesia yang merupakan Negara Demokrasi sesuai dengan yang dikehendaki dalam konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

I.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana batasan rahasia negara berdasarkan Undang-Undang No.14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik?
2. Bagaimana implementasi batasan rahasia negara yang berimplikasi terhadap hak atas kebebasan memperoleh informasi publik bagi masyarakat?

I.3 Tujuan Dan Manfaat Penulisan

1. Tujuan

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk menganalisis batasan rahasia negara berdasarkan Undang-Undang No.14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik;
2. Untuk menganalisis implementasi batasan rahasia negara yang berimplikasi terhadap hak atas kebebasan memperoleh informasi publik bagi masyarakat.

2. Manfaat

Selain tujuan di atas, penulisan skripsi ini diharapkan memberikan manfaat seperti berikut :

a. Secara Teoritis

Dapat mengungkapkan dan mengetahui penemuan teori-teori baru atau memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan teori-teori khususnya

mengenai teori-teori dalam ilmu hukum, dan dapat dijadikan sebagai referensi serta kajian penelitian di masa yang akan datang.

b. Secara Praktis

Dapat berguna atau bermanfaat bagi masyarakat umum atau pembaca untuk mencari jalan keluar terhadap masalah yang sedang dihadapi atau sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak tertentu dalam memutuskan suatu kebijakan yang menyangkut topik penelitian dan semoga hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada praktisi hukum dalam rangka pengembangan ilmu hukum kearah yang lebih progresif.

c. Bagi Peneliti

Selain kedua manfaat di atas, tentunya juga sangat berguna atau bermanfaat bagi Peneliti secara langsung atau pribadi yaitu untuk menambah pengetahuan dan wawasan dalam ilmu hukum serta mampu menjadi acuan bagi Peneliti untuk penulisan selanjutnya.

I.4 Kerangka Teori

Di dalam konteks negara hukum dan demokrasi, setiap pembentukan maupun pelaksanaan hukum harus senantiasa melibatkan partisipasi masyarakat. melalui partisipasi masyarakat, menurut filsuf Jurgen Habermas²³ akan merangsang masyarakat untuk memobilisasi solidaritas sosial sehingga

²³ F. Budi Hardiman, *Menyimak Filsafat Politik Habermas, Demokrasi Deliberatif: Model Untuk Indonesia Pasca Soeharto?*, Basis, No.11-12 Tahun ke-53, November-Desember 2004, 18. (Dikutip dari R. Muhammad Miharadi, *Op.cit.*)

melahirkan hukum yang legitimate. Partisipasi masyarakat hanya akan dapat berlangsung bila akses terhadap informasi publik terjamin.

Gagasan dasar atau konsep negara hukum demokratis menimbulkan beberapa implikasi. *Pertama*, tuntutan kepastian hukum, hukum berlaku sama bagi semua orang. *Kedua*, adanya legitimasi demokratis, artinya proses pembuatan hukum harus mengikutsertakan pendapat masyarakat. *Ketiga*, negara merupakan tuntutan akal budi.²⁴

Demokrasi secara sederhana dapat diartikan sebagai pemerintahan yang dipimpin oleh rakyat. Demokrasi berdiri didasarkan pada asumsi bahwa dalam sebuah negara yang berdaulat itu adalah rakyat. Namun, secara garis besar demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.²⁵ Dalam alam demokrasi rakyat mendapatkan kebebasan untuk mengemukakan pendapat dan mengeluarkan aspirasi mereka. Tentu hal tersebut disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat yang resmi.²⁶

Apabila dicermati sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin rakyatlah yang sesungguhnya memiliki negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara,

²⁴ Margarito Kamis, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis : Studi Sosio Legal tentang Perdebatan Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002*, Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 2003, hlm. 41 (*Ibid.* Hlm. 9).

²⁵ Istilah ini dikemukakan oleh Abraham Lincoln, Mantan Presiden Amerika Serikat, yang terkenal dengan pernyataan teorinya “ *government for the people, of the people, by the people*”.

²⁶ Fahmi Yoesmar, Abunawar Basyeban, Mahesa Rannie, *Hukum dalam Pembangunan di Indonesia (Rekonsiliasi Demokrasi dan Birokrasi Melalui Penerapan Prinsip Good Governance) Kompilasi Penelitian Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Tahun 2011*, Tunggal Mandiri Publishing, Malang, 2012, hlm. 44.

baik dibidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Rakyatlah yang sesungguhnya berwenang untuk merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.²⁷

Dalam arahan mengenai keterbukaan informasi publik merupakan prasyarat dan reapersentasi dari terrealisasinya pemerintahan yang demokratis. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilitas niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud sampai kapanpun. Selain itu seiring dengan komitmen negara yang hendak melaksanakan sistem politik yang lebih demokratis, maka sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk lebih membuka diri dengan menyadari posisi dan peranannya.²⁸

Menurut S.W Couwenberg sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon dua dari lima asas demokratis yang melandasi *rechtstaat* adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (*Openbaarheidbeginsel*).²⁹ Sedangkan menurut Sri Soemantri mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkan rakyatnya yang

²⁷ Tim Parsial Pusat Studi Hukum & Kajian Indonesia, RUU Rahasia Negara : Ancaman Bagi Demokrasi Sebuah Studi Kebijakan di Indonesia, 2006, hlm.3.
(lihat <http://www.parlemen.net/privdocs/107a47d97e7d086d6000d62bf3d121bbb.pdf> , diakses pada 04 November 2013, pk1.21.54 WIB)

²⁸ Iza Rumesten R.S, *Op.cit*, hlm.vi.

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 76. (Dikutip dalam Iza Rumesten R.S, *Op.cit*, hlm. 27)

berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.³⁰

Bila disadari, sesungguhnya jaminan atas akses terhadap informasi publik merupakan sarana, sekaligus mendorong pemerintahan terbuka (*open government*), sehingga masyarakat sebagai pelaku kedaulatan dapat turut serta berpartisipasi dan mengontrol tindakan penyelenggaraan pemerintahan.³¹ Sedangkan pengertian transparansi publik menurut Masyarakat Transparansi Indonesia adalah suatu keterbukaan yang sungguh-sungguh, menyeluruh, dan memberikan tempat bagi partisipatif aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya publik.³² Dengan demikian, setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa harus dapat diakses secara terbuka dengan memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas didalamnya.³³

Di dalam negara demokrasi, jaminan terhadap kebebasan memperoleh informasi publik merupakan bagian karakter dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang mengisyaratkan terciptanya pemerintahan yang

³⁰ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 29 (*Ibid*, hlm. 28).

³¹ R. Muhammad Mihradi, *Op.cit.* hlm.8.

³² Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 149.

³³ *Ibid.*

terbuka (*open government*).³⁴ Indonesia menuju *good governance*. *Governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan.³⁵

Syarat bagi terciptanya *good governance*, paling tidak meliputi transparansi, pemerintah yang partisipatif dalam hal kebebasan informasi itu sendiri.³⁶ Dan dalam konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) terdapat prinsip “partisipasi”, yaitu pada hakikatnya pemerintahan yang baik harus melibatkan beberapa *stake holder*, yakni : pemerintah itu sendiri, sektor swasta, dan masyarakat.³⁷

Selanjutnya dalam prinsip *good governance* terdapat juga prinsip Transparansi yang berarti memberikan jaminan bagi ketersediaan akses publik dalam seluruh proses pengambilan kebijakan pengelolaan pemerintahan. Prinsip transparansi itu memiliki dua aspek, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi.³⁸ Sementara pemerintah yang partisipatif dapat dimaknai sebagai wujud pemerintahan yang berupaya mengakomodasi berbagai aspirasi yang muncul di masyarakat dan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

³⁴ H. Syauckani, *Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Baik*, Lembaga Kajian Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah, Yogyakarta, 2003, hlm. 26-27. (Ibid. Hlm.10).

³⁵ Pandji Santosa, *Op.cit.* hlm. xi.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Bambang Istianto, *Demokratisasi Birokrasi*, STIAMI Jakarta dengan Mitra Wacana Media, Jakarta, 2011, hlm.1.

³⁸ Lihat Loina Lalolo Krina P, *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance , Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta 2003.

(Lihat <http://mfile.narotama.ac.id/files/Zakki%20Falani/Magang%20PDF/good%20governance.pdf> diakses pada 05 November 2013 pk1.16.08 WIB)

Bila berbagai kendala, ancaman dan tantangan di dalam pemenuhan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik dapat diatasi, konsekuensinya akan terbangun transparansi dan kemudahan akses informasi yang merupakan ciri *good governance*, sekaligus berkorelasi dengan pemenuhan hak-hak warga masyarakat lainnya. Hak warga berpartisipasi akan menjadi sulit dilakukan bila tidak dijamin akses dan hak atas informasi publik.

Terbitnya Undang-Undang kebebasan informasi publik dapat membawa revolusi besar dalam proses transparansi di dalam melayani publik. Masyarakat harus memiliki komitmen kuat untuk memanfaatkan kebebasan mengakses informasi publik yang dimaksud. Bila masyarakat masih belum dapat memanfaatkan dan bersikap kritis terhadap aturan yang dimaksud, akan sulit tercapai tujuan pembentukan Undang-Undang kebebasan memperoleh informasi publik.³⁹

Pemenuhan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik sangat membantu masyarakat untuk menilai tindakan pemerintah apakah akuntabel atau tidak, sebab untuk dapat memahami tindakan pemerintah tersebut, harus terdapat cukup informasi. Dengan begitu, masyarakat mudah melakukan penilaian yang baik.

³⁹ R. Muhammad Mihradi, *Op.cit*, hlm. 98.

I.5 Metode Penelitian

A. Tipe Penelitian

Penelitian berikut ini termasuk dalam tipe penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) dengan tujuan untuk menemukan asas atau doktrin hukum positif maka sesuai dengan pembagian metode penelitian hukum yang dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto maka skripsi ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum doktrinal yang merupakan penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepskan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dikonsepskan atau dikembangkan oleh sang pengonsep atau sang pengembangnya.⁴⁰ Apabila menggunakan istilah yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto tergolong dalam penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Dalam hal Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup⁴¹:

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
2. Penelitian terhadap sistematik hukum;
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
4. Perbandingan hukum;
5. Sejarah hukum;

⁴⁰ Dalam pandangan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, dalam melakukan penelitian, metode penelitian yang digunakan baik doktrinal maupun non-doktrinal. (Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), Jakarta, 2002, hlm. 147-169.)

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.13-14.

Penelitian hukum doktrinal ini dilakukan dengan cara menghimpun (inventarisasi) peraturan-peraturan berupa hukum positif yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Kemudian hasil inventarisasi tersebut dicocokkan dengan teori-teori atau konsep-konsep yang berkaitan dengan tema penelitian ini sehingga hasil dari inventarisasi tersebut terlihat apakah penerapannya sesuai dengan kenyataan atau fakta yang terjadi.⁴²

Sebab penelitian hukum yang dilakukan dalam skripsi ini dengan cara meneliti bahan pustaka.

A. Sumber Data

a) Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yaitu :

1) Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar 1945;
- Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
- Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik (Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005);
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) ;
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;

⁴² Fahmi Yoesmar, Abunawar Basyeban, Mahesa Rannie, *Op.cit*, hlm. 63.

- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Peraturan Presiden (Pepres) Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009;
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR/RI/Tahun 2009 tentang Tata Tertib;
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

2) Bahan hukum yang tidak dikodifikasi, seperti hukum adat.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer⁴³, mulai dari berbagai literatur kepustakaan yang terkait dan berkesinambungan, seperti tulisan atau pendapat ahli hukum, hasil penelitian, rancangan undang-undang, doktrin, artikel, media massa, dan lain-lain.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar

⁴³ Data sekunder yang bisa diteliti antara lain berikut ini :

1. Data bersifat individual/pribadi (dokumentasi pribadi : beberapa kali pernah dihukum, berapa lama menjalani hukuman, dan untuk perkara apa?).
 2. Data bersifat publik (data arsip, data resmi di suatu departemen yang menyangkut masalah hukum, publikasi seperti yurisprudensi Mahkamah Agung).
 3. Data hukum sekunder berdasarkan kekuatan mengikatnya, yaitu : hasil karya ilmiah para sarjana hukum seperti Disertasi S3, hasil penelitian Badang Litbang, Depkeh, dan HAM).
- (Lihat J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 3.)

Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus hukum, jurnal, majalah, indeks kumulatif, makalah, surat kabar, media internet.⁴⁴ Bahan hukum tersier juga bisa didapat dari bibliografi, indeks kumulatif).⁴⁵

B. Teknik Pendekatan

Skripsi ini menggunakan tiga macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),⁴⁶ pendekatan konsep (*conceptual approach*)⁴⁷, dan pendekatan kasus (*case approach*).⁴⁸ Pendekatan Undang-Undang digunakan untuk mengetahui aspek pembatasan rahasia negara dilihat dari terjadinya penyimpangan, tumpah tindih, dan definisi batasan rahasia negara itu menjadi persoalan dalam penerapannya, Pendekatan konsep digunakan untuk memahami mengenai bagaimana konsep dari batasan rahasia negara dalam pemberian informasi kepada publik tersebut dan pendekatan kasus digunakan untuk melihat fenomena penerapan dalam berbagai kasus dalam perkembangan demokrasi mengenai keberadaan

⁴⁴ Nico Ngani, *Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm. 71-72.

⁴⁵ J. Supranto, *op.cit.* hlm.4.

⁴⁶ Suatu penelitian hukum normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. (Lihat Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 302.)

⁴⁷ Salah satu fungsi konsep ialah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandangan praktis dan sudut pengetahuan dalam pikiran dan atribut-atribut tertentu. Berkaitan dengan fungsi tersebut konsep berhasil menggabungkan kata-kata dengan objek-objek tertentu. Penggabungan itu memungkinkan ditentukan arti-arti kata secara tepat dan menggunakan proses dalam pikiran. (*Ibid.* hlm. 306.)

⁴⁸ Berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum. (*Ibid.* hlm 321.)

diberlakukannya batasan rahasia negara dalam pemberian informasi kepada publik.

C. Teknik Analisis

Analisa data yang digunakan pada penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode analisa data secara kualitatif. Metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif–analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁴⁹

Proses analisis yang digunakan dilakukan dengan pertimbangan bahwa data yang dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda satu sama lain serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan. Selain itu, data yang telah dianalisis secara menyeluruh dan mendalam tersebut merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh. Pengolahan dan analisis bahan hukum tersebut digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah dan penarikan kesimpulan.⁵⁰

Dalam penulisan skripsi ini, data-data mulai dari buku-buku sampai dengan kasus, dikumpulkan atau dikonstruksikan secara deskriptif melalui uraian kata-kata, dikarenakan objek penulisan ini merupakan data yang tidak dapat dihitung sehingga tidak dirumuskan dalam akumulasi angka-angka.

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

⁵⁰ Fahmi Yoesmar, Abunawar Basyeban, Mahesa Rannie, *Op.cit*, hlm. 64.

D. Teknik pengambilan kesimpulan

Kesimpulan merupakan hasil akhir sebuah penelitian yang disusun sesuai dengan tujuan penelitian. Kesimpulan yang baik adalah jawaban atas perumusan masalah atau pertanyaan penelitian.⁵¹ Maka dari itu kesimpulan dari perumusan masalah dalam skripsi ini lebih menekankan kepada bagaimana sebuah hasil penelitian yang menjadi point utama dalam skripsi ini bisa menunjukkan hasil jawaban rumusan masalah dengan lebih jelas. Menarik kesimpulan, artinya menentukan jawaban-jawaban *definitive* dari setiap masalah yang diajukan atas dasar pembuktian atau pengujian secara empiris untuk setiap rumusan masalah dengan ditinjau secara normatif mengenai adanya ruang bagi keberadaan rahasia negara itu sendiri dan jaminan bagi publik untuk mendapatkan informasi.

⁵¹Beni Ahmad Saebani., *Metode Penelitian Hukum.*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 93.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Ahmad Saebani, Beni. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung : Pustaka Setia.
- Asshidiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. 2009. *Komentat Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Djumhana, Muhammad. 2007. *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Keuangan Daerah*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Geller, Esnest. 1994. *Membangun Masyarakat Sipil, Prasyarat Menuju Kebebasan*. Bandung : Mizan.
- Hadiwinata, Bob Sugeng. 2007. *Good Governance : Konsep dan Teori, Mata Kuliah Demokrasi, Civil Society, dan Kepemerintahan*. Bandung :Universitas Padjajaran.
- Hamad, Ibnu. 2004. *Konstruksi Realitas Politik dalam Media Massa*. Jakarta: Granit.
- Ibrahim, Amin. 2009. *Pokok-Pokok Administrasi Publik & Implementasinya*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Indra, Mexsasai. 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.

- Istianto, Bambang. 2011. *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta : STIAMI dan Mitra Wacana Media.
- Kansil, C.S.T & Christine S.T Kansil. 2008. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Mahfud MD, Moh. 2001. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Martosoewignjo, Sri Soematri. 1981. *Pengantar Perbandingan Antra Hukum Tata Negara*. Jakarta : Rajawali.
- _____.1983. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni.
- Mihradi, R.Muhammad. 2011. *Kebebasan Informasi Publik versus Rahasia Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Ngani, Nico. 2012. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Yogyakarta : Pustaka Yustisia.
- Nilla Sari, Betty Wahyu. 2012. *Humas Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Qamar, Nurul. 2013. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratiche Rechtstaat)*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Rifai, Amzulian. 2010. *Teori Sifat Hakikat Negara*. Palembang: Tunggal Mandiri Publishing.
- Rumesten, Iza. 2010. *Identifikasi Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah dalam Kerangka Good Governance*. Malang: Tunggal Mandiri Publishing.

- Santosa, Pandji. 2012. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2007. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Soehino. 2005. *Ilmu Negara*. Yogyakarta : Liberty.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press.
- Soekanto, Soerjono. 2006. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta : PT RajaGrafinfo Persada.
- Supranto, J. 2003. *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Syah Putra, Dedi Kurnia. 2012. *Media dan Politik (Menemukan Relasi antara Dimensi Simbiosis-Mutualisme Media dan Politik)*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Wates, Oliver, Penerjemah J. Soedjati Djiwandono, 2003, *Pengawasan Parlemen dalam Sektor Keamanan (Asas, Mekanisme, dan Pelaksanaan)*, Gevena Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Inter-Parlementary Union.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insdan Cendikia.

Peraturan Perundang - Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2011. Jakarta: Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan
Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi
Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 99.

Makalah, Artikel, Jurnal, Penelitian, dan Situs Internet

Fahmi Yoesmar, Abunawar Basyeban, Mahesa Rannie. 2012. *Hukum dalam Pembangunan di Indonesia (Rekonsiliasi Demokrasi dan Birokrasi Melalui Penerapan Prinsip Good Governance) Kompilasi Penelitian Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Tahun 2011*. Malang: Tunggal Mandiri Publishing.

Janedri M. Gaffar. *Demokrasi dan HAM*. Majalah Konstitusi Edisi Maret Nomor 62. Jakarta. Terbit Maret 2012.

Majalah Konstitusi, *Hak Rakyat Indonesia dalam Negara Demokrasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta. 2012.

Sunarno (Kepala Biro Hukum Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi). *Pemanfaatan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Berbasis Teknologi Informasi Komunikasi di Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi*. Makalah dan Bahan Presentasi Kegiatan JDIHN ke XXI. Patra. Convention Hotel Semarang. Jawa Tengah 3-5 Juli 2012.

Dr. Agus Anwar. Lampiran ke-1. *Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pusat Pelayanan Hukum Terpadu*, Pertemuan berkala anggota JDIHN Wilayah Jawa Barat Tahun 2012 Semarang, 3-5 Juli 2012.

Adam Pramana Putra. *Pengertian Asas Legalitas*. Lihat dalam <http://adam-thepowerofwriting.blogspot.com/2011/08/pengertian-asaslegalitas.html>. (diakses pada 03 September 2013, pkl.20.21 WIB).

Tim Parsial Pusat Studi Hukum & Kajian Indonesia. 2006. *RUU Rahasia Negara: Ancaman Bagi Demokrasi Sebuah Studi Kebijakan di Indonesia*. Lihat dalam <http://www.parlemen.net/privdocs/107a47d97e7d086d6000d62bf3d121bbb.pdf>. (diakses pada 04 November 2013, pkl.21.54 WIB).

Ervides Samosir. *Pengertian Negara Hukum*. Lihat dalam <http://www.scribd.com/doc/44396676/pengertian-negara-hukum>. (diakses pada 04 September 2013 pkl.21.00 WIB).

Tim Parsial Pusat Studi Hukum & Kajian Indonesia. *RUU Rahasia Negara : Ancaman Bagi Demokrasi Sebuah Studi Kebijakan di Indonesia*. 2006. Lihat dalam <http://www.parlemen.net/privdocs/107a47d97e7d086d6000d62bf3d121bbb.pdf> (diakses pada 04 November 2013, pkl.21.54 WIB).

Loina Lalolo Krina P. 2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi*, Sekretariat Good Public Governance. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Jakarta. Lihat dalam <http://mfile.narotama.ac.id/files/Zakki%20Falani/Magang%20PDF/good%20governance.pdf>. (diakses pada 05 November 2013 pkl.16.08 WIB).