

# Akses Politik Publik dan Rahasia Negara di Era Otonomi Daerah

Prayudi<sup>1)</sup>

## *Abstract*

*This research report below discusses people access to public information and state secrecy in provinces after regional autonomy given. The researcher argues that guaranteeing the access is part of respecting people participation in politics and necessary to control the performance of state apparatus. The finding says that the dynamic of local politics which influenced security has resulted in the returning of restriction to people access to public information and state secrecy. Authorities in the regions still control what can be accessed by public and what they have categorized on state secrecy.*

Kata Kunci: Akses Politik Publik, Rahasia Negara, Pemerintahan Daerah, Keamanan Negara, Otonomi Daerah.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pihak eksekutif dan DPR periode 2004-2009 sempat membahas RUU tentang Rahasia Negara<sup>1)</sup> yang pada akhirnya gagal untuk diselesaikan, setelah resistensi dari beberapa kalangan masyarakat, terutama di pihak lembaga swadaya masyarakat (LSM). Alasan resistensi adalah karena RUU tersebut merupakan ancaman bagi demokrasi dan lahirnya peluang korupsi. Kegagalan ini ternyata tidak berdampak pada selesainya perdebatan tentang penyalahgunaan atas kepentingan rahasia negara di satu sisi dan anggapan pentingnya batasan yang mengikat negara terhadap ketentuan yang sudah seharusnya dirahasiakan di sisi lain. Perdebatan yang tidak tuntas ini berpotensi untuk tetap kembali

---

<sup>1)</sup> Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat Email: [prayudi\\_pr@yahoo.com](mailto:prayudi_pr@yahoo.com).

<sup>1)</sup> Draft RUU Negara versi akhir yang kemudian gagal disepakati adalah berdasarkan keputusan Raker Komisi I DPR dengan pemerintah, 27 April 2009.

tampil, ketika kecenderungan posisional pemerintah pada jajaran Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II pasca pemilu 2009, belum terlepas dari arus pemikiran utama terkait program kerjanya yang antara lain masih mengacu pada kemasam stabilitas politik.

Ruang perdebatan tidak saja berlangsung dalam konteks substansi rahasia negara yang dapat bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi, tetapi juga terkait dengan masalah teknis kemampuan sipil yang dinilai belum memadai memahami reformasi keamanan nasional secara menyeluruh. Ruang tidak memadainya hubungan antar-berbagai muatan konteks tersebut mendorong sebuah kebutuhan terkait pemahaman terhadap posisi akses publik terhadap pemerintahan, terutama terkait dengan kebijakan pembangunan di wilayahnya. Dengan luasnya kewenangan lokal di era otonomi daerah, baik disaat berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 maupun setelah berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka arti penting akses publik ini seringkali diartikan sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pasal 20 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, secara normatif menyebutkan beberapa muatan terkait pemerintahan yang baik.<sup>2</sup> Dalam penjabaran asas pemerintahan tersebut, tampak di antaranya adalah pada konteks tugas, wewenang, kewajiban, larangan yang terkait dengan posisi kepala daerah dan wakil kepala daerah, Rangkaian ketentuan itu berada dalam tataran proses dan sekaligus sebagai tujuan membentuk penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka, partisipatif, memiliki akuntabilitas, serta menjauhkan pada kegiatan yang melanggar kepatutan secara sosial dan apa yang dilarang dalam hukum.<sup>3</sup> Konteks keterbukaan dan akuntabilitas publik pemerintahan, termasuk di tingkat daerah, semakin diperkuat ketika posisi pelayanan publik dituangkan dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.<sup>4</sup>

Dengan gaya pemerintahan di setiap strata yang masih diwarnai oleh unsur personal untuk proses penempatan di setiap jabatannya, terutama di tataran hubungan antar aparat dan pilihan penyelesaian yang dilakukan, maka

<sup>2</sup> Beberapa hal itu, meliputi asas kepastian hukum, tertib administrasi, kepentingan umum, profesionalitas, dan sebagainya. Demikian halnya, penjelasan pasal 20 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sangat mencerminkan muatan substansi normatif pemerintahan tersebut.

<sup>3</sup> Lihat ketentuan yang tertuang dalam pasal 22, pasal 25, pasal 26, pasal 27, pasal 28, dan pasal 29 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>4</sup> Ini sangat ditegaskan dalam keseluruhan Undang-undang Pelayanan Publik, yaitu terkait pasal-pasalnya, terutama di pasal 13 tentang Kerjasama Penyelenggara dengan Pihak Lain, pasal 14 tentang Hak dan Kewajiban Penyelenggara, pasal 16 tentang Kewajiban dan larangan bagi Pelaksana, dan pasal 18 tentang Hak dan Kewajiban bagi Masyarakat.

posisi birokrasi merupakan institusi yang penting terhadap pasang surut kualitas pelayanan publik.. Di daerah, kemampuan dan gaya *patron client* pemerintahan setempat dituntut untuk bersikap terbuka terhadap perencanaan mendatang dan langkah-langkah yang sudah dilakukan.<sup>5</sup> Persepsi ketidaksiapan birokrasi pemerintahan dalam menanggapi keterbukaan berbanding positif dengan kepentingan kekuasaan untuk menerapkan aturan rahasia negara. Dengan kultur politik masyarakat yang mencoba untuk lugas dalam berekspresi berhadapan dengan persepsi aparat yang masih konservatif, jelas akan menghasilkan benturan dan tidak produktifnya mesin birokrasi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Latar belakang konflik yang pernah terjadi dalam sejarah relasi sosial antarsegmen lokal dan kurun waktu reformasi yang masih relatif belum terlampaui lama, menghasilkan alasan bahwa partisipasi masyarakat belum saatnya dibuka aksesnya seluas mungkin.

## **B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

Reformasi pemerintahan daerah ternyata masih diwarnai keraguan atas kemampuan kelembagaan demokrasi untuk memberikan kesejahteraan rakyat dan perkuatan ikatan persatuan bangsa. Keraguan ini semakin mendorong pemikiran unsur-unsur tertentu pemerintahan memperoleh momentum untuk menginisiasi ketentuan regulasi tentang rahasia negara.

Kontroversi rahasia negara terhadap akses publik dalam pemerintahan di era otonomi daerah menjadi catatan tersendiri, ketika unsur keseragaman aturan main berhadapan dengan kondisi keberagaman di setiap daerah. Dengan kondisi persoalan sosial, ekonomi, dan politik, termasuk menyangkut kasus-kasus hukum yang seringkali dijumpai di daerah di era otonomi, maka menjadi penting untuk mengangkat reaksi-reaksi lokal yang muncul, tidak saja dari masyarakatnya, tetapi juga keseriusan untuk melihat fenomena politik dari aparat pemerintah daerah. Dalam konteks penelitian, pertanyaannya adalah:

---

<sup>5</sup> Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) misalnya, menilai pertanggungjawaban pemda atas pengelolaan anggaran di 41 kabupaten/kota masih kurang transparan, jika dibandingkan dengan tahapan perencanaan, pembahasan, dan pelaksanaan. Pemda cenderung menutup informasi yang terkait dengan laporan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Ruang masyarakat untuk terlibat dalam evaluasi pelaksanaan pembangunan menjadi lebih sempit dengan tidak dibukanya akses dan ketersediaan dokumen anggaran. Kinerja transparansi pemda mengacu pada dua indikator, yaitu ketersediaan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah, serta akses terhadap dokumen. Selain transparansi, ukuran kinerja juga dilihat pada aspek partisipasi, akuntabilitas, dan kesetaraan. Sorotan pengelolaan anggaran pemda menjadi *crusial*, karena temuan KPK ternyata menunjukkan adanya aliran dana tertentu bagi para pejabat daerah dalam kasus *kick back* penempatan rekening APBD di BPD. Lihat "Penggunaan Dana Pemda belum Transparan", *Media Indonesia*, 2 Februari 2010.

Bagaimana akses publik terhadap pemerintahan di era otonomi daerah terkait dengan keinginan untuk menerapkan kebijakan rahasia negara yang diberlakukan secara nasional?

Pertanyaan penelitian di atas, dapat dijabarkan lebih lanjut dalam rumusan masing-masing muatan substansinya adalah mengenai:

- (1) Bagaimana birokrasi daerah dalam mengelola pemerintahan selama ini, terutama menyangkut apa yang digolongkan sebagai rahasia negara dan kebebasan informasi bagi publik? Ini terkait dengan persoalan, apakah pandangan pemerintah daerah terhadap akses publik untuk mengetahui dan menanggapi agenda terkait kebijakan pemerintahan daerah?
- (2) Bagaimana sikap masyarakat dalam menanggapi pemberlakuan pembatasan akses publik terkait pemerintahan daerah melalui ketentuan yang dirumuskan sebagai rahasia negara?
- (3) Faktor-faktor apa yang mendasari pandangan pemerintah daerah terhadap akses publik dalam konteks otonomi daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

- (1) mengetahui sikap politik masyarakat terhadap masalah akses publik terkait dengan pemerintahan daerah, terutama mengenai rencana kebijakan yang dibahas dan isu-isu terkait pemerintahan pada umumnya;
- (2) memperoleh data-data awal terkait dengan peranan birokrasi pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam ruang lingkup otonomi daerah;
- (3) mengungkap persoalan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan daerah terkait dengan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang dan sebaliknya usaha meningkatkan profesionalisme kerjanya terhadap usaha peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- (4) menggambarkan kasus-kasus yang dianggap sensitif di daerah dalam konteks penilaian aparat dan masyarakat ketika diberlakukan terbuka bagi akses publik sebagai bentuk keterbukaan informasi di satu pihak atau justru terbatas dan bahkan tertutup sama sekali bagi akses publik di pihak lain;
- (5) mengetahui faktor-faktor yang mendasari pembentukan pandangan pemerintah daerah untuk memberlakukan ketentuan tertentu berupa kerahasiaan atau sebaliknya mampu bersikap terbuka dalam proses pengambilan kebijakan-kebijakannya.

## D. Kerangka Pemikiran

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah harus terbuka informasinya bagi akses politik publik, dan pengecualian yang dilakukannya dengan alasan tertentu adalah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan pelayanan publik (*public services*).<sup>6</sup> Tanpa komitmen dan kemampuan penerapan sikap semacam itu, maka prinsip kerahasiaan pemerintahan akan melahirkan godaan penyalahgunaan kekuasaan di tangan aparat yang berwenang.<sup>7</sup>

Otonomi daerah memberikan jaminan yang lebih besar bagi terciptanya administrasi pemerintahan yang lebih efisien dan kreatif. Terdapat tiga alasan yang memberikan landasan bagi otonomi daerah terhadap peningkatan kualitas pemerintahan, yaitu disebabkan oleh meningkatnya pengetahuan pejabat publik terhadap kondisi lokal, semakin mudahnya tercipta kesesuaian antara kebijakan dengan selera dan kebutuhan lokal, dan karena faktor semakin meningkatnya akuntabilitas para pejabat daerah.<sup>8</sup> Ketiga alasan yang mendasari optimisme otonomi daerah yang akan mendorong kualitas pelayanan publik pemerintahan

---

<sup>6</sup> Administrasi pemerintahan adalah lebih berkenaan dengan kemampuan pelayanan publiknya sebagai hal yang utama, dan di negara-negara maju tidak lagi mendasarkan pada ketentuan sanksi pidana bagi pelanggarnya. Di samping itu, penegasan tersebut juga bermanfaat untuk menjelaskan perlunya posisi keterlibatan publik dalam pemerintahan, dan sebaliknya kecenderungan terbentuknya sikap yang lebih senang dikembangkan di kalangan aparat bahwa sebaiknya informasi pemerintahan adalah bersifat tertutup bagi akses publik. Eko Prasoj, "Pemerintahan Daerah, Partisipasi Masyarakat, dan Akuntabilitas Publik", makalah disampaikan dalam Diskusi Internal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 6 Oktober 2009.

<sup>7</sup> Di AS, yang menerapkan ketentuan *Freedom of Information (FOI)*, yang berawal dari berlakunya *Public Information Act*, sejak 4 Juli 1967, yang kemudian diamandemen di tahun 1974, terdapat beberapa kategori informasi yang dikecualikan untuk dibuka kepada publik, yang antara lain tentang kewenangan tertentu pihak eksekutif (*executive order*) terkait pertahanan negara, kebijakan politik luar negeri dan aturan internal agensi pribadi. Sebagai negara federal, di samping *executive privilege*, pemerintah federal dan negara bagian juga menerapkan aturan keterbukaan dan rahasia masing-masing bagi publik, dengan membuat 3 kategori informasi: *top secret, secret, and confidential*. Masing-masing ketentuan dan persyaratan terhadap setiap hal yang dapat dibuka atau sebaliknya tertutup bagi akses publik, dapat saling terdapat kesamaan atau justru berbeda antar negara bagian. Setiap variasi dan kesamaan antar unsur-unsur yang terdapat di setiap negara bagian, mengacu pada tiga kategori informasi dimaksud. Perkembangan ini semakin diperkuat, karena amandemen ketentuan kerahasiaan dan keterbukaan informasi publik telah terjadi di beberapa negara bagian, misalnya antara lain di negara bagian California, yaitu saat pemberlakuan *The Ralph M. Brown Meeting Law (The Brown Act)*, 1 Januari 1976, yaitu tentang larangan publikasi sesi eksekutif untuk menyewa atau memecat pekerja setempat. Kemudian, Undang-Undang ini kembali diamandemen pada tahun 1986. Lihat William E. Francois, *Mass Media Law and Regulation*, Iowa State University, Mac Millan Publishing, fifth edition, 1990, h. 318-319, dan juga, h. 338-339.

<sup>8</sup> Treisman, (2002) sebagaimana dikutip, M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) Press, Malang, 2008, h. 10.

lokal, tidak terlepas dari kemampuan personil dan berbagai sumber daya yang dimiliki di wilayah setempat agar dapat menerjemahkan secara tepat terhadap apa yang menjadi komitmen politik otonomi itu sendiri. Tanpa kemampuan ini, kesempatan yang terbuka dalam pengelolaan kewenangan urusan tertentu sebagai bagian dari otonomi, justru menjadi kontraproduktif bagi daya guna efektivitas pelayanan publiknya. Sehingga, akses publik terhadap proses pengambilan kebijakan pemerintahan dan keterbukaan yang dibangun, adalah menjadi prasyarat penting terhadap peranan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Akses publik terhadap pemerintahan di era otonomi daerah juga bermakna penting bagi pengukuhan fundamental persatuan nasional dan sekaligus menjawab keraguan atau bahkan ketidakpuasan lokal terhadap pusat. Ini didasarkan pada alasan bahwa inisiatif lokal itu sendiri yang memegang peranan penting dalam menggerakkan segenap potensi yang dimilikinya, sementara pusat hanya berperan sebagai fasilitator. Bahkan, studi menunjukkan sifat geografis, seperti halnya negara kepulauan, justru sangat membutuhkan politik otonomi daerah di tengah kerangka persatuan nasional.<sup>9</sup> Menurut Jurgen Habermas, akses publik, sebagai pengejawantahan konsep "*the public sphere*" adalah: "*we mean first of all a realm of social life in which something approaching public opinion can be form. Access is guaranteed to all citizens. A portion of public sphere comes into being in every conversation in which private individuals assemble to form a public body.*".<sup>10</sup> Selanjutnya, disebutkan: "*Citizens behave as public body when they confer in an unrestricted fashion-that is, with the guarantee of freedom of assembly and association and the freedom to express and publish their opinion-about matters of general interest. In a large public body, this kind of communication requires specific means for transmitting information and influencing those whose receive it.*"<sup>11</sup>

Penghormatan akses publik sebagai bagian dari "*public sphere*", adalah merupakan fundamental utama bagi sistem politik demokratis. Tetapi, pada beberapa negara yang masih bersifat transisional demokrasi pasca tumbangannya autoritarianisme, penguasa dapat melakukan pengecualian dengan alasan tertentu. Terdapat dua sisi dari analisis pengecualian keterbukaan sebagai wujud

<sup>9</sup> Mark Turner dan Podger (2003) sebagaimana dikutip, *ibid.*, h. 80.

<sup>10</sup> Jurgen Habermas, "The Public Sphere" dalam Stephen Ericbroner (Editor), *Twentieth Century Political Theory: A Reader*, Routledge, New York and London, 1997, h. 21.

<sup>11</sup> *Ibid.*

kebijakan rahasia negara dapat diberlakukan di dalam suasana otonomi daerah.<sup>12</sup> *Pertama*, adalah faktor keamanan negara di wilayah setempat, melalui alasan keselamatan khalayak luas, untuk mewujudkan keteraturan, atau mencegah situasi *chaos* yang berada di luar kendali.<sup>13</sup> Ini berbeda dengan perspektif keamanan nasional yang lebih luas daripada sekedar ketertiban, karena menyangkut keterlibatan berbagai kalangan dan aspek yang harus diperhitungkan, termasuk di sini adalah tentang keberadaan manusia (*human security*).<sup>14</sup> Perspektif *human security* menekankan bahwa masalah keamanan tidak dapat dilepaskan dari hubungan-hubungan kekuasaan dalam sistem politik dan kemampuan negara untuk memenuhi kepentingan ekonomi, sosial, politik masyarakat.<sup>15</sup>

Faktor keamanan negara dapat mengesampingkan perwujudan hak rakyat atas partisipasinya dalam pemerintahan dan pembangunan. Pada titik ini, paradoks faktor keamanan dapat terjadi, karena mustahil dapat terwujud partisipasi rakyat ketika negara terlampau campur tangan terhadap tataran kehidupan publik. Bentuk campur tangan ini tidak saja secara fisik pada perlakuan yang dijalankannya, tetapi juga penerapan batasan ketentuan pada hal-hal yang bersifat non-fisik, seperti, halnya pengecualian informasi tertentu dari hak informasi publik. Padahal, hak memperoleh informasi, sebagai bagian hak setiap individu, tidak saja berkenaan dengan kepuasan dari si pemilik hak itu sendiri, tetapi juga berkaitan dengan perannya terhadap legitimasi penguasa. Meskipun peranan negara minimalis, sebagai ide awal ajaran liberal masih mengalami

---

<sup>12</sup> Mas'ud, *op.cit.*, h. 11. Sebenarnya, ini juga dicatat oleh Jurgen Habermas mengenai pembatasan akses publik yang menjadi pemikiran liberalisme, yaitu dinegara-negara menganut *welfare state*, di mana campur tangan negara, khususnya bagi pertumbuhan industri dan lapangan kerja sangat dibutuhkan. Uraian lebih lanjut, baca Jurgen Habermas, "The Public Sphere" dalam Stephen Ericbroner (Editor), dikutip dalam *ibid.*, h. 25-26.

<sup>13</sup> Dari sudut pandang kaum liberal, munculnya pertimbangan keamanan dalam supremasi hukum dianggap tidak mengabaikan nilai inti dari demokrasi. Nilai dimaksud mengandung gagasan tentang konstitusionalisme dan pemerintahan terbatas sebagai cermin negara modern. Meskipun dapat terjadi pengekangan kebebasan individu sampai batas tertentu, pertimbangan faktor keamanan dalam supremasi hukum bukan berarti menuju otoritarianisme. Sebaliknya, supremasi hukum justru menegaskan "government of laws, and not of men." lihat Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Palgrave, New York, second edition, 1999, h.154-155. Pada konteks rahasia negara, menurut Kusnanto Anggoro, kesediaan masyarakat demokratis untuk membatasi keingintahuan tidak sepenuhnya sesuai dengan keinginan negara untuk memendam kerahasiaannya. Terlalu sulit untuk menggunakan pembatasan informasi sebagai instrumen untuk memelihara keamanan nasional (*national security*) tanpa harus membentur keamanan insani (*human security*). Lihat Kusnanto Anggoro, "Kajian Kritis Terhadap RUU Tentang Rahasia Negara" dalam T. Hari Prihatono (Editor), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, Propatria Institute, Jakarta, 2006, h. 117.

<sup>14</sup> Propatria, "Keamanan Nasional", *Monograph* No. 2, 16 Februari 2004, h.8.

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 10.

perdebatan, tetapi yang jelas adalah legitimasi penguasa akan semakin kuat fundamentalnya dengan jaminan akses publik bagi pemerintahan, sebagai cermin dari keberadaan hak rakyat dalam demokrasi.<sup>16</sup>

*Kedua*, adalah faktor kurang kondusifnya kondisi sosial politik setempat yang mengitari kebijakan otonomi daerah. Lemahnya fundamental masyarakat sipil akan menyebabkan otonomi daerah tidak berbanding lurus dengan posisi strategis akses politik publik. Akses politik publik terhadap pemerintahan daerah mempersyaratkan kemampuan dan sekaligus kematangan masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Tanpa kepemilikan sumber-sumber pendukung semacam itu, pengawasan pemerintahan menjadi lemah dan perencanaan pembangunan dari bawah hanya sekedar formalitas kelembagaan. Padahal, sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, rakyatlah yang sesungguhnya memiliki negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaannya, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyat berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan, serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.<sup>17</sup> Ini berbeda, dengan konsep negara kuat, sebagaimana dicerminkan oleh penerapan kebijakan rahasia negara yang dilakukan secara tidak terkendali. Konsep ini sejalan dengan

<sup>16</sup> Meskipun dalam konteks berbeda sebelum sampai pada konsep negara Leviathan, sebenarnya bagi Thomas Hobbes, dengan beranjak dari kerangka pemikiran klasiknya tentang manusia dan kondisi alamiah (*state of nature*), bahwa kepemilikan hak rakyat yang esensial ini dianggap mempunyai arti secara moral bagi individu yang bersangkutan dan terhadap keberadaan penguasa. Sedangkan, John Locke, menganggap hak rakyat yang dilindungi keberadaannya oleh negara, sebagai hal yang tidak dapat ditawar lagi untuk dikurangi atau apalagi kalau dihapus. Hak rakyat ini pula yang mendasari munculnya kontrak sosial antara rakyat dengan penguasa, yang sewaktu-waktu dapat dicabut, kalau penguasa melakukan penyimpangan atas kekuasaan yang diberikan pada dirinya. Kepemilikan hak-hak rakyat tersebut tidak akan dapat dijalankan, ketika penguasa secara ketat terlampaui campur tangan terhadap hal-hal yang justru menjadi dasar kebutuhan rakyatnya sebagai insan manusia. Lihat, Ian Shapiro, *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Freedom Institute, dan Kedutaan Besar Amerika Serikat, 2006, h. 165. Sebagai perbandingan dengan tradisi pemikiran liberal mengenai hak tersebut di masa Modern, yaitu pasca pertengahan abad ke 17, dengan berakar pada masa sebelumnya dari filsafat politik Eropa zaman Renaisans, dan abad pertengahan atau hukum Romawi, tampaknya fokus substansinya tidak mengalami perubahan sama sekali, meskipun variasi kepemilikan hak yang disebutkan semakin tinggi dan lebih memiliki nilai sekuler atau bahkan sempat mengesampingkan dogma agama.

<sup>17</sup> Di tengah semakin kuatnya pendefinisian negara untuk mengelola kehidupan rakyatnya, dengan alasan pencapaian tujuan tertentu atau kebaikan bersama, bukan berarti mengabaikan konstruksi nilai-nilai kedaulatan rakyat yang dianut sejak lama. Bahkan, pengaturan negara dalam mencegah perbuatan individu agar tidak berperilaku sesuka hati atas hak yang dimilikinya, sama sekali tidak meniadakan pembelaan secara radikal bagi kepemilikan hak individu bersangkutan. Lihat, *Ibid.*, h. 296-297. Dapat ditarik benang merahnya, bahwa hak individu yang kemudian diterjemahkan sebagai hak rakyat, yang sudah pasti antara lain terkait informasi dan kegiatan pemerintahan, adalah hal yang sangat prinsipil dan tidak dapat dicabut oleh negara.

teori negara organis, yaitu sebagai entitas yang aktif mencampuri urusan masyarakat, dengan alasan menciptakan keadaan lebih baik.<sup>18</sup>

Untuk dapat benar-benar menjalankan kedaulatannya, rakyat harus mengetahui segala hal tentang penyelenggaraan negara yang menyangkut kepentingan publik. Hal ini sekaligus sebagai bentuk pertanggungjawaban lembaga-lembaga penyelenggara negara kepada publik yang telah memberikan kekuasaan dan kewenangan melalui konstitusi kepada organ-organ negara. Jika publik tidak mengetahui segala sesuatu tentang penyelenggaraan negara, maka dengan sendirinya tidak dapat menjalankan fungsi kedaulatannya<sup>19</sup>. Beragam cara terkait dengan keterlibatan warga negara dalam politik, seperti halnya melalui kelompok kepentingan, diskusi publik, kontak dengan anggota parlemen secara personal, dan sejenisnya. Pilihan cara yang berkembang luas di sistem politik demokratis semacam ini, berbeda dengan penerapan akses publik yang diatur secara ketat dengan alasan tertentu, seperti halnya alasan keamanan dan termasuk kategori rahasia negara, pada sistem politik otoritarian.<sup>20</sup>

Kebebasan yang dianut adalah merupakan sesuatu yang melekat pada diri manusia, pada proses pelaksanaannya dapat memperoleh batasan. Perlakuan batasan biasanya dengan alasan tertentu dalam rangka kepentingan yang lebih luas, misalnya melalui kepentingan masyarakat luas, negara, atau dibahasakan sebagai stabilitas. Sehingga, kebebasan sebagai sesuatu yang melekat dianggap berbeda dengan lisensi terkait dengan kemungkinan terjadi pelanggaran dalam penggunaan hak-hak itu sendiri. Lisensi adalah merupakan suatu istilah yang menggambarkan kebebasan yang berlebihan dan dapat memancing penyalahgunaan atau melanggar kebebasan orang lain.<sup>21</sup> Kebebasan

<sup>18</sup> Konsep negara organis merupakan lembaga yang mempunyai kemauan sendiri secara mandiri. Dirinya bukan sekedar alat dari sekelompok orang di masyarakat, atau gabungan dari keinginan-keinginan kelompok yang ada di masyarakat. Lihat konsep ini lebih lanjut, dalam Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, h. 17. Ini berbeda dengan pandangan Lenin, "*State and Revolution*", yang menyimpulkan dari teori negara yang sebelumnya dijelaskan oleh Karl Marx and Engels. Disebutkan antara lain, bahwa: "*the state is the product and the manifestation of the irreconcilability of class antagonisms*". Konsep Negara Organik juga berbeda dengan perspektif pluralis, bahwa: "*the state is a political marketplace through which filter the demands and interests of competing groups and individual*". Di satu sisi, negara bersifat netral yang menjadi penengah konflik di antara partai dan kelompok yang berkompetisi. Di sisi lain peranan agensi dari negara berbasiskan pada kekuasaan politik, mendorong kompetisi yang terjadi membiayai determinasi hubungannya dengan partai dan kelompok kepentingan." Lihat Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for Paradigm*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1981, h. 192, 194-196

<sup>19</sup> Roberto Mangabeira Unger, *Law In Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York: The Free Press, 1976, hal. 58.

<sup>20</sup> Gabriel A. Almond and Bingham Powell, Jr, *Comparative Politics Today: A World View*, Harper Collins College Publisher, 1996, 6<sup>th</sup> edition, h. 49.

<sup>21</sup> Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Palgrave, New York, 1999, h. 256-257.

sebagai landasan filosofis dalam menjangkau berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam memperoleh informasi, adalah bentuk ekspresi yang memang wajar dan diperkenankan atau bahkan dibutuhkan dalam negara demokrasi. Tetapi, pada prakteknya, ketika kebebasan dianggap mulai mengarah pada unsur lisensi dalam berbuat sesuatu yang dianggap membahayakan kepentingan lebih luas, misalnya dengan alasan ancaman terhadap kedaulatan negara, maka pembatasan kebebasan dapat dilakukan. Prinsip penggunaan batasan ini, sangat tampak ketika pemerintah mencoba menuangkannya dalam regulasi terkait rahasia negara.

## **II. Metode Penelitian**

### **A. Waktu dan Tempat**

Penelitian dilakukan di kota Mataram, sebagai Ibukota Provinsi Nusa Tenggara Barat. Penelitian dilakukan sejak tanggal 21 sampai dengan 26 November 2009.

### **B. Metode Analisis Data**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Metode ini dipilih, karena terkait dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dengan beberapa informan, teknik observasi yang dibutuhkan, serta analisis substansi dari data-data sumber sekunder yang mendukungnya. Langkah-langkah semacam ini sejalan dengan sifat penelitian kualitatif yang bertujuan mempertahankan bentuk dan isi perilaku manusia dan menganalisa kualitas-kualitasnya.<sup>22</sup>

### **C. Cara Pengumpulan Data**

Pengumpulan data berpedoman pada fakta-fakta yang ditemukan pada saat penelitian di lapangan dan data sekunder pendukung terkait fenomena politik akses politik publik terhadap pemerintahan daerah yang berhadapan

---

<sup>22</sup> Deddy Mulyana Kusuma, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosdakarya Bandung, Bandung, 2001, h. 150.

dengan keinginan menerapkan kebijakan rahasia negara.<sup>23</sup> Melalui pemahaman tujuan penelitian kualitatif demikian, maka analisis yang dilakukan diharapkan tidak saja dapat berlangsung secara mendalam, tetapi juga bersifat obyektif apa adanya.

Wawancara dengan informan dalam menjawab permasalahan penelitian dilakukan tidak saja terbatas dari satu pihak, seperti halnya kalangan aparat, tetapi juga yang berada di lingkungan perguruan tinggi, dan juga dari pihak media masa. Wawancara yang dilakukan adalah jenis semiterstruktur (*semistructure interview*). Tujuan wawancara ini, agar menemukan permasalahan secara lebih terbuka, yaitu pihak yang diwawancara diminta pendapat atau gagasan-gagasan yang dimilikinya.<sup>24</sup> Dari data-data atau fakta yang terkumpul dari wawancara tersebut, diharapkan dapat diperoleh makna tertentu yang sangat penting bagi proses analisis lebih lanjut. Di samping wawancara, juga dilakukan observasi terhadap lingkungan yang berada di sekitar lokasi penelitian. Meskipun diakui sangat terbatas, observasi yang dilakukan adalah bersifat deskriptif, yaitu tetap bermanfaat pada saat memasuki situasi sosial tertentu sebagai obyek penelitian.

### III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### A. Deskripsi Provinsi NTB

Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) memiliki sumber daya yang cukup berlimpah, meskipun angka kemiskinannya masih tergolong tinggi.<sup>25</sup> Dari tahun ke tahun, angka kemiskinan di NTB disumbangkan oleh Lombok Barat, Lombok Tengah, dan Lombok Timur, masing-masing sebesar 231.110 jiwa, 216.655 jiwa, dan 269.585 jiwa pada tahun 2007. Untuk skala nasional, kalau NTB dan NTT dihitung secara digabung, Nusa Tenggara dapat digolongkan sebagai salah satu daerah kantong kemiskinan.<sup>26</sup>

Dengan masih tingginya angka kemiskinan, maka kekhawatiran atas mudahnya masyarakat terhadap provokasi isu seolah-olah memperoleh

---

<sup>23</sup> Ini sejalan dengan ungkapan, *the main strength of this technic is in hypothesis generation and not testing*, (David Kline, 1985) dikutip Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Penerbit CV Alfabeta, Bandung, 2005, h. 3.

<sup>24</sup> *Ibid.* h. 73-74. Dalam wawancara tersebut, peneliti harus mendengar secara ekstra cermat dan mencatat apa yang dikemukakan oleh informan.

<sup>25</sup> "Gubernur NTB Terima Penghargaan Presiden", *Koran Maratam*, 18 Juni 2009.

<sup>26</sup> Program Samanta 2008-2009, "Program Tata Kelola Kehutanan, Kemiskinan, dan Perubahan Iklim di Nusa Tenggara", <http://samantafoundation.org>. Dikutip 22 Desember 2009.

pijakannya. Ini jelas menjadi menguntungkan bagi aparat yang berhadapan dengan lemahnya pengawasan publik terhadap kinerja birokrasi setempat. Sebaliknya, muncul ketergantungan masyarakat terhadap negara yang cenderung tinggi, karena lemahnya *resources* yang dimilikinya. Ketergantungan ini terutama dalam rangka memenuhi kebutuhan sehari-hari masyarakat itu sendiri, misalnya terkait sandang dan pangan.

Provinsi NTB mengalami kontroversi sehubungan kontrak pengelolaan sumber daya tambang miliknya, oleh investor asing, yaitu PT Newmont Nusa Tenggara. Keberadaan perusahaan asing tersebut sejak tahun 1986, melakukan eksploitasi bahan galian tambang batu hijau Kabupaten Sumbawa Barat, berdasarkan kontrak karya.<sup>27</sup> Pemanfaatan sumber daya alam pada dasarnya menjadi sumber PAD potensial bagi daerah. Namun, kerusakan sumber daya alam yang terjadi terkadang tidak diperhitungkan.

Pemilihan lokasi penelitian ini, juga karena dinamika pemerintahan yang terjadi di provinsi setempat. NTB juga adalah provinsi yang strategis letak geografisnya dalam lalu lintas pelayaran internasional, sebagai bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kepemilikan potensi sosial ekonominya, khususnya di bidang pertanian, tambang, dan pariwisata. Kasus penyalahgunaan wewenang aparat, seperti halnya korupsi, bahkan pernah melibatkan pihak yang pernah menjabat Gubernur nya saat dijabat oleh Lalu Serinata.<sup>28</sup>

NTB juga pernah mengalami konflik bersifat komunal di segmen masyarakatnya yang sudah tentu memiliki perspektif tertentu dari segi keamanan wilayah dan pelaksanaan otonomi daerah.<sup>29</sup> Saat konflik Ambon di tahun 2000, sempat menyebar dan mendorong terjadinya pengungsian, ketegangan dan bahkan konflik dengan masyarakat sekitar pinggiran kota Mataram dan kawasan pantai tertentu di wilayah NTB.

---

<sup>27</sup> Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, *op.cit.*, h. 35.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Studi *United Nations Support Facility For Indonesia Recovery (Unsfir, 2004)* yang mengacu pada pemberitaan harian lokal maupun nasional serta data sekunder lainnya, bahwa 2003-2004, di Provinsi NTB, tercatat sebagai akibat kekerasan kelompok setempat, antara 1999 hingga 2003, mengakibatkan 109 orang tewas, mencapai 1 % dari aksi kekerasan komunal secara nasional, tergolong peringkat nomor 11 di antara total 14 propinsi di Indonesia yang mengalaminya saat itu, mengalami insiden sebanyak 198 kali. Unsfir (2004) dikutip Hasrullah, *Dendam Konflik Poso (Periode 1998-2001): Konflik Poso dari Perspektif Komunikasi Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2009, h. 9.

## B. Hubungan Media Massa, Birokrasi, dan Kondisi Pemerintahan

Terdapat kesangsian dari aparat terhadap kemampuan publik untuk mengelola akses informasi yang terbuka terhadap pemerintahan, dengan alasan tertentu. Kecenderungan yang menyangsikan sepihak itu semakin kuat, ketika kondisi sosial ekonomi masyarakat dan pandangan kultural hirarki di tingkat lokal terhadap sosok aparat mempunyai peranan signifikan dalam fenomena sehari-hari. Bagi aparat, demokrasi bukan berarti semua harus dibuka semuanya kepada publik. Pemerintah daerah beranggapan pemberlakuan kebijakan rahasia negara adalah sebagai hal penting. Meskipun disisi lain, Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)-pun harus dipatuhi, termasuk batasan dari kebebasan informasi itu.<sup>30</sup>

Melalui hubungan negara terhadap masyarakat sipil yang belum seimbang, aparat cenderung lebih mudah mengendalikan pemberitaan atau bahkan terhadap opini yang potensi untuk dikembangkan oleh media massa. Tidak saja secara kelembagaan pemerintahan, kendali ini dilakukan, tetapi juga melalui figur personal pejabat publik yang dapat mempunyai pengaruh tertentu bagi emosional para awak media dalam menyiarkan program-program acaranya. Fenomena birokrasi dan media tersebut, berlangsung tidak saja melalui forum resmi yang digelar terkait informasi atau kebijakan tertentu yang diambil aparat, tetapi juga menyangkut *angle* dan cara media dalam menyampaikan sesuatu kepada masyarakat. Pada konteks demikian, perspektif tentang rahasia negara dapat berjalan dalam suasana yang cenderung mengarah pada kondusif bagi stabilitas sistem politik. Kemasan atas tampilan peristiwa, atau kegiatan tertentu dan bahkan berita yang disajikan dapat berjalan tanpa hambatan untuk mengalihkan suatu hal yang dianggap mencemaskan mudah terjadi ledakan, apabila kesemuanya berada di luar lingkup yang dirahasiakan.

Jalinan kepentingan media terhadap bisnis usahanya dan kemampuan aparat dalam menangkap peluang pesan-pesan komunikasi yang disampaikannya pada publik, seharusnya mendorong terjadinya sikap yang kurang memerlukan kemasan rahasia negara dalam produk setingkat undang-undang. Pemerintah mengalami kesan untuk bersikap dualistik terkait rahasia negara, yaitu kurang percaya diri untuk memberlakukannya di tingkat nasional, tetapi sebaliknya sangat percaya diri terkait perkembangan sosial ekonomi di

<sup>30</sup> Wawancara Ridwan Hidayat, Kesbangpol Linmas, Pemda NTB, Mataram, 24 November 2009.

daerah. Konstruksi DPRD yang cenderung masih melekat atau menjadi bagian dari pemerintahan daerah dibandingkan posisi perwakilan politiknya, mendorong aparat sangat percaya diri untuk melaksanakan berbagai agenda pemerintahan di daerah. Birokrasi pemerintah daerah bersama pihak aparat yang bertanggung jawab di bidang keamanan setempat, menjadi sentral dalam menggulirkan pesan dan program-program pembangunan. Hubungan antarunsur birokrasi tersebut mendorong berulangnya gaya lama kehidupan pers masa Orde Baru, yaitu pada konteks ideologi peranan media dalam pembangunan.

Peranan media sebagai bagian *civil society* yang masih lemah mendorong penggunaan kewenangan diskresi aparat, dan fenomena ini berpotensi melanggar aturan main yang sudah disepakati. Padahal hubungan media massa dan birokrasi yang tidak seimbang ini menciptakan peluang penyalahgunaan wewenang bagi aparat yang luput atau kurang mampu secara vokal dikritisi oleh publik. Kekuasaan dan diskresi yang luas dituduh sebagai penyebab terjadinya korupsi, jika tidak diimbangi oleh akuntabilitas publik.<sup>31</sup> Fenomena ini dipercaya akan berjalan positif hanya sebatas melalui peranan pemerintah daerah, khususnya dari pihak humasnya, dalam menjelaskan berbagai hal tentang wilayahnya kepada masyarakat.

Melalui *press release*, pemerintah daerah melaksanakan koordinasi pemantauan dan pelayanan informasi di bidang teknologi, komunikasi, serta melakukan kerjasama dengan lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat.<sup>32</sup> Dari tugas pokok dan fungsi (tupoksi), setiap Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) melakukan jumpa pers secara bergilir, khusus untuk informasi-informasi tergolong strategis. Begitu pula, SKPD ingin melakukan jumpa pers sendiri, dapat saja dijalankan, tetapi tetap harus dikoordinasikan dengan humas pemda. Pemda memfasilitasi publikasi terkait proses pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh Gubernur. Bahasa yang disampaikan biasanya hanya formalitas, dalam penyampaian informasi publik. Ada hal-hal tertentu, yang dianggap belum saatnya untuk dibuka. Antisipasi terhadap isu-isu strategis, seperti halnya kasus *Newmont*, misalnya, humas pemda melakukan persiapan, seperti klipring berita, dan koordinasi dengan pihak terkait.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Lihat uraian tentang diskresi birokrasi pemerintah, dalam Miftah Thoha, "Reformasi Birokrasi Yang Tidak Utuh", dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 29 Tahun 2009, Peberbit MIPI, terutama h. 60-62.

<sup>32</sup> Tupoksi Bagian Humas dan Protokol Biro Umum Sekretariat Daerah Provinsi NTB, (tanpa penerbit dan tahun).

<sup>33</sup> Wawancara dengan Yus Harudian Putra, Kasubag Dokumentasi dan Distribusi, Pemda Provinsi NTB, Mataram, 23 November 2009.

Semua informasi, pada dasarnya dibuka, tetapi memang ada tahapan yang harus dilalui. Termasuk, koordinasi dengan pimpinan daerah, apalagi bagi isu yang strategis. Dilakukan evaluasi atas segala informasi yang berkembang, dan sekaligus membuat kategori rahasia, terbuka, atau bersifat parsial. Kriteria rahasia atau tidaknya informasi, bagi humas pemda, sebagai hal bersifat strategis dan mempunyai kemungkinan akses kepada sosial politik masyarakat. Dalam komunikasi publik pula, pihak pemda melakukan kerjasama tertentu dengan pihak *provider*. Sehingga, Humas Pemda mempunyai *hotline* tertentu semacam *SMS center*, untuk menjawab masalah, pertanyaan, keluhan, dan sebagainya yang disampaikan oleh masyarakat. SMS ini masuk dalam *data base* di bagian tertentu dan disampaikan kepada Humas. Dalam menjawab pertanyaan SMS, humas selalu berkoordinasi dengan SKPD. SMS, yang masuk antara lain juga dapat memasuki ranah yang sensitif, misalnya terkait korupsi APBD. Sedangkan, program-program SKPD sendiri biasanya terbuka bagi akses publik. Sorotan kritis publik terkait pemerintahan, biasanya mengenai persoalan belanja aparat dan dana pendidikan yang dianggap kurang memadai sesuai kebutuhan. Bahkan frekuensi kritis semacam itu, tanggapannya selalu terjadi.<sup>34</sup>

Pihak aparat menilai, LSM dan tokoh masyarakat adalah pihak yang aktif berpartisipasi memberikan masukan, pertanyaan, dan kritik terhadap keuangan daerah. Ini semakin terbuka bagi akses publik setelah keberadaan SMS langsung ke pemda dan sampai ke gubernur.<sup>35</sup> Sebaliknya, bagi kalangan media, untuk membuka hal sebagai tergolong bukan rahasia atau justru termasuk rahasia negara, memang sulit.<sup>36</sup> Contoh kasus, ketika anak pejabat terlibat kasus tertentu, misalnya pidana korupsi atau susila. Muncul kesan arogansi pejabat untuk melakukan usaha agar media tidak memberitakan masalah diri atau keluarganya. Tetapi meskipun suatu kasus dirahasiakan pada gilirannya dapat bocor ke masyarakat, dan pers biasanya memperoleh hal itu dari alternatif sumber berita di luar pemerintah, yaitu LSM.

Pengalaman tahun 2000, saat kasus kerusuhan Ambon sempat berimbas di NTB, terjadi orasi-orasi menyulut informasi tertentu. Tetapi semua dilakukan terbuka, karena semua orang sudah mengetahui kasus yang terjadi. Masyarakat sadar bahwa konflik itu tidak menguntungkan bagi dirinya. Pers membuat penyadaran agar konflik tidak terjadi dan dapat dipadamkan segera, dengan pemberitaan apa adanya. Pers mengenal yang disebut *jumalisme damai*,

---

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup> Wawancara kepala Bagian Keuangan Pemda NTB, Mataram 23 November 2009.

<sup>36</sup> Wawancara Pemimpin Redaksi, *Media Lombok Post*, Mataram, 24 November 2009.

pemberitaan tentang konflik dilakukan untuk ke arah perdamaian, bukan sebaliknya. Sehingga, mencoba untuk inisiatif dalam pemberitaan yang berperan dalam memberikan alternatif penyelesaian dan gambaran dampaknya secara lebih fokus, Agar pihak berkonflik sadar bahwa konflik hanya merugikan dirinya.<sup>37</sup>

Terkait aspek keamanan negara pula, potensi gangguan yang terjadi masih dinilai terkendali. Termasuk soal terorisme, seperti halnya saudara kandung Abu Jibril yang ada di daerah Korleko, NTB, dan keberadaan laskar jihad Abu Gerabah, mereka dapat diketahui aktivitasnya walaupun sangat tertutup lingkungannya. Pihak pemda mencoba masuk untuk mengetahui keberadaan dan aktivitas laskar itu.<sup>38</sup> Pemda, dengan teknis intelijen dengan melepas atribut pemda, justru berusaha masuk dan mempunyai akses ke komunitas yang memang perlu diamati. Misalnya juga terhadap isu nabi palsu atau aliran yang dianggap menyimpang dan memiliki jemaat tergolong besar. Masalah lain, adalah isu Negara Islam Indonesia, (NII) pernah berkembang di sekitar wilayah di Kabupaten Sumbawa Barat.

Soal orang asing dan kelompok tertentu, tidak ada pengawasan khusus, bahkan penanganan kasus pengungsi dari Afghanistan, dilakukan penanganan secara terbuka antar pihak pemda dan aparat TNI.<sup>39</sup> Pihak aparat TNI menilai, masalah suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA), yang krusial sempat terjadi pada tahun 2002, sebagai imbas dari konflik Poso dan di tahun 2000, saat terjadi konflik Ambon. Sumber daya Manusia (SDM) di NTB yang rendah sangat cepat dikipas-kipas untuk kerusuhan. Pihak TNI menilai, kejadian ini sebagai akibat bukan lemahnya intelijen, tetapi lebih pada perkembangan yang mengharuskan TNI tidak dapat bergerak begitu saja seperti saat Orde Baru dalam penanganan keamanan. Payung hukum tidak ada bagi TNI sehingga harus lebih hati-hati dan takut pelanggaran HAM.<sup>40</sup> Cara pandang aparat yang masih bertolak pada konteks keamanan secara tradisional, menyebabkan sikap curiga masih kuat terhadap para penggiat kemanusiaan dan yang bergerak pada tataran massa lokal. Bahkan, tidak mungkin, kecurigaan ini memberikan label tertentu bagi kalangan yang dianggap terlampau kritis pada pemerintah, seperti halnya label sebagai pengkhianat negara, antek asing, dan sebagainya.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Wawancara Bp. Ridwan Hidayat, Kesbangpol Linmas., Pemda NTB, Ampenan, 24 November 2009.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Wawancara dengan Pasi Intel, Korem. Mataram, 24 November 2009.

### C. Sikap Masyarakat

Bagi kalangan masyarakat, kejelasan mengenai batasan rahasia negara agar tidak disalahgunakan dalam penerapannya adalah sangat diperlukan. Kontroversi memang dapat berkembang negatif terhadap suatu isu yang dianggap rawan. Tetapi dalam hal-hal yang lain, penguasaan rahasia negara secara lebih terbatas justru dapat menjadi positif bagi pemerintahan. Di masa mendatang, adalah penting ditegaskan terkait proses penyadaran rahasia negara dalam kepentingan apa. Mekanismenya tertentu nantinya harus dibentuk dalam menentukan sesuatu sebagai sesuatu baik yang bersifat terbuka, dilakukan pembatasan tertentu untuk diketahui oleh publik, maupun memang harus ditutup rapat-rapat dengan alasan sangat rahasia.<sup>41</sup> Kriteria ini harus jelas dan nantinya sangat berguna untuk menciptakan tingkat kepercayaan tertentu dari publik bagi pejabat yang mengemban tanggungjawab dan kewenangannya. Bagi masyarakat, peristiwa dibukanya persidangan di Mahkamah Konstitusi (MK), merupakan terobosan hukum terkait rahasia negara. Sekaligus, peristiwa ini untuk menilai tingkatan potensinya apakah dapat menyeret atau tidak masyarakat dalam konflik yang terjadi. Meskipun akses publik terhadap pemerintahan sangat penting, tetapi pihak pemegang otoritas terlebih dahulu yang harus menentukan secara jelas, apakah ini sebagai sesuatu yang bersifat rahasia atau tidak.

Di NTB, ketergantungan sosial ekonomi media kepada kebijakan pemerintah, tergolong masih tinggi.<sup>42</sup> Tetapi ini jangan sampai merugikan satu pihak dan diharapkan dapat tetap saling menguntungkan. Ketergantungan dalam konteks hidup mandiri pers yang belum tercapai, misalnya terkait iklan, pemasaran, *advertorial* (iklan berita), yang kondisinya masih terbatas. Di tengah segala keterbatasan yang ada, media mencoba membuat terobosan untuk *survive*. Bahkan, terobosan ini antara lain melalui kerjasama dengan pemerintah. Pihak media beranggapan, kerjasama semacam itu tidak mempengaruhi independensi pemberitaan, karena pemerintah juga membutuhkan untuk programnya, misalnya "SMS center", "NTB Bersaing", dan sebagainya.<sup>43</sup> Ini dinilai sebagai salah satu bentuk keterbukaan informasi publik.

---

<sup>41</sup> Wawancara Prof Dr. Galang Asmara, SH, Dekan FH Universitas Mataram, Mataram, 24 November 2009.

<sup>42</sup> Wawancara Pemimpin Redaksi, *Media Lombok Post*, 24 November 2009.

<sup>43</sup> *Ibid.*

Masyarakat memandang, bahwa pemerintah daerah NTB selama ini sudah melakukan berbagai macam cara bagi penjangkaran akses publik, termasuk melalui media internet, pertemuan tatap muka, dan sebagainya. Keseluruhan forum yang dibangun ini, dinilai sudah baik keberadaannya, dan bahkan masyarakat kadang-kadang tidak seluruh kesempatan menjalankannya.<sup>44</sup> Beban pemberatan hukuman bisa saja dilakukan dalam hal khusus, misalnya terkait aparat yang melanggar rahasia, lebih tinggi sanksinya dibandingkan kalau masyarakat biasa yang melanggar. Kalau pers yang melanggar sebaiknya gunakan undang-undang pers, misalnya terkait dugaan pencemaran nama baik terkait suatu pemberitaan.<sup>45</sup> Melalui pandangan beban tanggungjawab bagi aparat mengenai rahasia negara, diharapkan bahwa birokrasi menjalankan tata nilai *good governance*.

Kalangan media, cenderung bersikap hati-hati dalam melakukan proses pemberitaan dan opini. Ini tidak saja terkait dengan kondisi keterbatasan sumber daya yang dimiliki, tetapi juga kemungkinan munculnya reaksi balik dari masyarakat, sulitnya medan lapangan dan sikap aparat yang dihadapi. Tindakan represif dapat menimpa dirinya, ketika pers tidak mampu menjalankan peranannya dalam format yang sejalan dengan lingkungan sekitar. Tindakan represif tidak saja dapat datang dari aparat berwenang, pejabat birokrasi yang berkuasa, tetapi juga dari elemen masyarakat yang merasa dirugikan oleh pemberitaan pers. Pers melakukan semacam kebijakan redaksi secara internal, sebagaimana layaknya kalangan pers pada umumnya. Pihak Lombok TV misalnya melakukan kebijakan internal semacam itu, yaitu terhadap hal-hal yang cenderung dinilai sensitif bagi publik. Ini juga dilakukan seleksi pemberitaan, apakah layak untuk dimuat atau tidak. Di NTB, seperti halnya isu SARA dianggap sebagai hal sensitif akan diseleksi ketat apakah memang layak atau tidak diberitakan ke publik.<sup>46</sup> Di sini selalu dilakukan konfirmasi ke pejabat berwenang, misalnya Walikota Mataram, terkait peristiwa setempat yang terjadi, misalnya kerusuhan antar kampung. Karena, pada peristiwa semacam itu, di masyarakat sendiri, narasumber para informan di kampung yang bertikai menutup diri terhadap pertanyaan pers terkait peristiwa sebenarnya yang terjadi.<sup>47</sup> Meskipun, di sisi lain kalangan media juga memandang bahwa ketentuan yang jelas terkait batasan dan apa-apa saja yang tergolong rahasia

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Wawancara Pimpinan Redaksi Lombok TV, Mataram, 25 November 2009.

<sup>47</sup> *Ibid.*

negara atau bukan, utamanya menyangkut pemberitaan, adalah sangat diperlukan keberadaannya. Sehingga, pers dalam menjalankan peranan komunikasi publik mempunyai rambu-rambu yang jelas dari pihak pemerintah.

Ketika terjadi pertikaian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Polri di tingkat nasional yang bermuatan isu kasus kontroversi alasan aparat terhadap penahanan Pimpinan KPK, yaitu Candra Hamzah dan Bibit Samat Rianto, di tahun 2009, dengan alasan tertentu, justru semakin menguatkan anggapan perilaku ketergantungan media pada aparat di daerah. Dengan konstruksi birokrasi yang masih timpang terhadap fundamental *good governance*, maka ruang penyalahgunaan alasan-alasan tertentu sebagai domain ketentuan rahasia negara akan terbuka. Alasan kategori domain rahasia negara dinilai akan memukul balik arus demokratisasi yang sedang bergulir, termasuk terkait dengan perluasan kebebasan informasi dan penegakan akuntabilitas publik pemerintahan.<sup>48</sup>

#### **D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pandangan Pemerintah Daerah**

##### **1. Faktor Keamanan Negara**

Faktor keamanan negara tampaknya merupakan pertimbangan mendasar atas pandangan pemerintah daerah terhadap pentingnya ketentuan rahasia negara diberlakukan. Dengan letak geografis, hubungan antar komunitas lokal, dan sejarah konflik yang pernah dihadapi dan terjadi di NTB, dianggap menjadi pertimbangan agar rahasia negara diberlakukan dalam konteks tertentu. Ini menjadi kecenderungan yang mengakar pada saat masyarakat masih sangat tergantung pada sumber daya dan kemampuan negara dalam menjalankan peranan publiknya. Dengan konstruksi demikian, maka diharapkan berbagai program pembangunan dan stabilitas politik dapat dicapai sekaligus, tanpa harus mengalami berbagai gangguan menyebarnya berbagai isu tanpa terkendali.

Jalan tengah untuk pemberlakuan semacam ini secara kontekstual, tampaknya berkaitan dengan nilai-nilai lokal yang dapat diakomodasi terhadap ruang keterbukaan pada kasus atau informasi tertentu. Dibutuhkan sebuah kecermatan dalam mengakomodasikan nilai-nilai itu dengan memperhatikan

---

<sup>48</sup> Wawancara Prof Dr. Galang Asmara, SH, Dekan FH Universitas Mataram, Mataram, 24 November 2009. Contoh yang aktual yang dikemukakan, adalah pada saat Mahkamah Konstitusi memperdengarkan beberapa pembicaraan sadapan telepon antara aparat yang sedang berada di lingkaran kasus Candra Hamzah-Bibit Samat Rianto.

kepentingan yang lebih luas, yaitu usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat NTB yang hingga kini masih berada dalam situasi kemiskinan. Sehingga, wajar saat pembahasan RAPBD menjadi APBD dilakukan secara terbuka dan komunikasi pemda, melalui para SKPD yang terlibat, dijalankan dengan keikutsertaan berbagai kelompok swadaya masyarakat yang memberikan masukan secara kritis. Kebutuhan sinergi antar langkah-langkah ke arah kesejahteraan masyarakat, menyebabkan diperlukan adanya ruang kebebasan tertentu bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau aspirasinya, tanpa harus dibebani rasa takut tindakan aparat dengan alasan keamanan. Sehingga, faktor keamanan yang diberlakukan pada konteks pentingnya rahasia negara sampai batas tertentu menjadi bersifat relatif. Walaupun di tahap lanjutan, sampai pada tingkat yang membahayakan, dapat saja diberlakukan secara represif dan menutup segala akses publik bagi sumber-sumber informasi atau peristiwa yang dianggap rawan.

Bagi pihak Pemda, antisipasi terhadap hal-hal tertentu sebagai rahasia atau bukan, memang harus diberikan upaya-upaya pemahaman. Pemahaman secara ekstra hati-hati dari aparat berdasarkan anggapan bahwa keterbukaan informasi tanpa batas dapat mendorong gangguan atau merusak kondisi yang ada. Ini dinilai aparat sebagai dampak reformasi yang kebablasan, padahal pola keterbukaan tanpa batas akan mengganggu stabilitas dan pencapaian kesejahteraan rakyat. Artinya, keterbukaan informasi harus dibatasi. Dalam rangka menciptakan pemahaman terhadap keterbukaan informasi, pemda melakukan berbagai upaya sosialisasinya, misalnya melalui media, lokakarya, dan sebagainya. Pada saat sosialisasi keterbukaan itu juga Pemda menitipkan pesan bahwa melalui pemberlakuan kebijakan rahasia negara, maka stabilitas politik dan keterbukaan yang proporsional mendorong kenyamanan publik untuk beraktivitas. Artinya, segala bentuk kegiatan, peristiwa, dan informasi bukan semua harus diumbar untuk dibuka kepada publik.<sup>49</sup> Sebaliknya, deteksi dini dan pengelolaan informasi memerlukan kemampuan tersendiri bagi aparat dalam menjalankan tugas dan wewenang yang menjadi tanggungjawabnya masing-masing.

Alasan pemerintah daerah dalam memberlakukan rahasia negara, tampaknya kurang memperoleh tekanan publik untuk membuka aksesnya secara kritis. Sehingga, aparat berperan sangat menentukan secara subyektif

---

<sup>49</sup>Wawancara Kepala Bagian Bantuan Hukum, Pemda NTB, Mataram, 23 Nov 2009

terhadap ketentuan mana sebagai masuk klasifikasi rahasia negara dan mana yang tergolong sebagai terbuka bagi publik. Padahal, pentingnya tekanan sikap kritis publik terhadap rahasia negara, adalah untuk menjaga konteks dan pelaksanaan kebijakan rahasia negara benar-benar demi keamanan wilayah setempat atau kepentingan lebih besar. Lemahnya tekanan kritis publik semacam itu, meneguhkan sikap aparat yang memang pada dasarnya tidak suka dikontrol oleh masyarakat. Pembatasan akses publik terhadap pemerintahan dengan alasan rahasia negara, juga menyebabkan kebijakan yang diambil dan realitas di lapangan mengalami kesenjangan. Pemberlakuan rahasia negara yang sejalan dengan kondisi darurat terjadi di tengah realitas kondisi normal aktivitas publik berlangsung.

Kejelasan kriteria di atas dianggap bermanfaat agar rahasia negara tidak disalahgunakan hanya untuk menutupi kejadian sebenarnya atau kepentingan segelintir pihak atau justru individu tertentu. Termasuk juga dalam persoalan ini, adalah ketentuan rahasia negara yang memberikan beban hukuman lebih berat bagi aparat yang seharusnya bertanggungjawab, namun kemudian membocorkannya kepada publik, dibandingkan sanksi yang diterima khalayak pada umumnya. Alasan keamanan secara tradisional, yaitu pada konteks mencegah konflik antar segmen masyarakat dan penyusupan pihak asing untuk mengacau, yang selalu dihembuskan aparat, dapat mengalihkan alasan yang berkembang terkait kinerja birokrasi secara keseluruhan. Bahkan, bukan tidak mungkin elemen masyarakat yang mencoba kritis pada aparat, justru diberikan label negatif tertentu atau sekedar sebagai mewakili kepentingan pihak asing. Ketentuan pendefinisian dan kriteria rahasia negara dapat terjebak pada pemahaman yang tidak proporsional, karena karakter aparat itu sendiri yang pada dasarnya tidak senang untuk dikontrol oleh publik. Jebakan improporsionalitas terhadap penerapan rahasia negara, sangat mendorong terjadinya penggunaan diskresi pejabat untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Padahal, penggunaan diskresi tanpa kontrol publik, sangat mudah menimbulkan pelanggaran, penyalahgunaan wewenang, dan bahkan peluang terjadinya korupsi.

Alasan untuk menjaga ketenangan para investor, wisatawan, dan Bergeraknya ekonomi masyarakat, semakin memperkuat faktor keamanan negara dalam memilah setiap informasi atau kegiatan apapun yang termasuk kategori rahasia negara atau bukan. Bagi aparat yang terpenting adalah, wilayah NTB dan sekitarnya, termasuk seluruh lapisan masyarakat dalam beraktivitas tidak diganggu oleh isu-isu atau informasi kontroversial. Mereka menilai selama

ini, berbagai isu atau kasus yang muncul masih berada dalam kendali aparat agar tidak berkembang luas. Bahkan, pers sendiri diarahkan pada apa yang disebut sebagai jurnalisme damai dengan lebih memprioritaskan pemberitaan atau opini yang sejalan dengan keinginan penciptaan ketertiban di tengah masyarakat. Faktor keamanan negara yang mempengaruhi pandangan pemerintah daerah, menyebabkan pendekatan yang dilakukan terkait kebijakan rahasia negara, menjadi sangat terpusat pada kepentingan negara itu sendiri (*state center interest*).

## 2. Faktor Sosial Politik Otonomi Daerah

Pola pendekatan keamanan dalam pembenaran ketentuan rahasia negara, tampaknya juga diperkuat oleh faktor sosial politik otonomi daerah. Dengan konstruksi media dan masyarakat yang masih lemah terhadap sumber daya negara, maka arus balik keterbukaan yang dibangun reformasi belum tentu sepadan dengan dinamika lokal. Gejala perdebatan ketentuan rahasia negara tampaknya sejalan dengan logika ketidakseimbangan hubungan dimaksud di Provinsi NTB. Perdebatan antara rahasia dan keterbukaan sudah berlangsung lama dalam sejarah politik di wilayah tersebut Bahkan, saat Orde Baru, di NTB, sebagaimana wilayah lain di Indonesia, perdebatan itu kental dengan bungkus ideologi atas nama Pancasila yang dimanipulasi pada konteks kepentingan kekuasaan elit.<sup>50</sup> Efektifitas kendali pusat terhadap tataran lokal, melalui kelembagaan Musyawarah Pimpinan Daerah, justru mendorong pola birokrasi yang cenderung tertutup dan rawan terjadi korupsi.<sup>51</sup> Pengalaman demikian mendorong resistensi publik terhadap kepentingan rezim yang mencoba menghidupkan kembali rencana penerapan ketentuan rahasia negara sebagai produk undang-undang tersendiri.

---

<sup>50</sup> Pertimbangan stabilitas pemerintahan dan kemungkinan mencari keseimbangan antar berbagai dukungan masyarakat, terutama di kalangan Islam, tentara dan kaum nasionalis sekuler, sangat dianut oleh Soeharto dalam mengendalikan sistem politik otoriternya. Perspektif keseimbangan dukungan tersebut mendorong juga antara lain membuat klasifikasi atas informasi dapat diberlakukan secara khusus sebagai bersifat rahasia dengan alasan sensitivitasnya terhadap isu bersifat SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar golongan). Pembahasan ini misalnya di lihat pada Douglas Ramage, *Percaturan Politik di Indonesia: Demokrasi, Islam, dan Ideologi Toleransi, Mata Bangsa*, Yogyakarta, 2002, h. 333-368.

<sup>51</sup> Terdapat dana koordinasi bagi semua anggota Muspida, yang sudah tidak diperbolehkan lagi keberadaannya, sesuai Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang tidak memungkinkan adanya dana rutin bagi Muspida. Lihat Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusi Media, Bandung. 2009, h. 20.

Gaya pengambil kebijakan yang konservatif terkesan masih kuat mencengkeram pemerintahan daerah dalam menjalankan peranan pelayanan publiknya. Ini adalah tidak saja hasil dari kombinasi kalangan sipil-militer yang masih digunakan dalam kelembagaan pemerintahan secara personal di posisi-posisi birokrasi yang dianggap strategis. Tetapi, juga diwarnai oleh sikap ragu-ragu sebagian pihak terhadap manfaat keterbukaan yang dibangun oleh sistem politik ketika memasuki era reformasi. Apalagi, dengan jargon kedaulatan negara dan alasan kesiapan infrastruktur politik terhadap tuntutan keterbukaan, maka pertimbangan atas pola konservatisme itu semakin memiliki alasan untuk digunakan.

Faktor transisional sosial politik otonomi daerah menyebabkan argumentasi keperluan diterapkannya regulasi terkait rahasia negara selalu ditampilkan ke permukaan. Kasus-kasus korupsi di daerah yang berkembang disaat otonomi, tampaknya tidak dijadikan alasan bagi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan ketentuan rahasia negara di tengah berbagai penyimpangan kewenangan dan pelanggaran administratif pemerintahan. Ini menyebabkan akses publik terhadap pemerintahan juga berhadapan dengan kapasitas secara kelembagaan, tidak saja di tingkat aparat itu sendiri, tetapi juga menyangkut fundamental politik masyarakat sipil. Fundamental tersebut menentukan orientasi dari peranan publik terhadap kebijakan pemerintahan. Dengan ketergantungan struktural dan kepemilikan sumber daya yang sangat minim, maka dukungan otonomi daerah bagi kesejahteraan rakyat juga menjadi lemah kontribusinya. Ini semakin menegaskan fenomena otonomi daerah yang ternyata tidak berdampak signifikan bagi kesejahteraan rakyat di daerah.

Transformasi kepercayaan rakyat bagi pemerintahan dalam rangka pertanggungjawaban kewenangan otonomi daerah, menghadapi dilema untuk menjawabnya pada konteks peningkatan kesejahteraan rakyat. Di satu sisi, kepercayaan dimaksud disadari sebagai sebuah tuntutan dalam rangka mencegah dan memberikan sanksi terhadap kemungkinan penyalahgunaan wewenang aparat. Tetapi di sisi lain, fundamental politik sipil yang lemah untuk menjalankan peranan demokrasi, menyebabkan faktor kepercayaan rakyat sangat bergantung pada mekanisme internal pemerintahan untuk mengawasi aparatnya itu sendiri. Dilema pertanggungjawaban birokrasi dalam kewenangan otonomi tersebut, mendorong munculnya wilayah abu-abu antara pertimbangan kepentingan masyarakat dan kemungkinan penyalahgunaan wewenang bersifat pribadi dari aparat yang melanggar.

## **IV. Penutup**

### **A. Kesimpulan**

Akses politik publik terhadap pemerintahan di era otonomi daerah telah mengalami masalah. Masalah ini berupa munculnya fenomena persaingan untuk menerapkan kebijakan rahasia negara di satu sisi dan keterbukaan informasi di sisi lain. Persaingan ini tidak saja dari segi proses pembuatan legislasi, tetapi juga pandangan-pandangan tertentu yang berkembang di tingkat daerah terhadap masalah akses politik publik. Pentingnya akses politik publik dalam mendorong akuntabilitas pemerintahan, belum berkembang secara maksimal. Padahal, sikap masyarakat terhadap keinginan pemerintah untuk memberlakukan kebijakan rahasia negara, yaitu dalam bentuk undang-undang, dituntut untuk diformulasikan secara ekstra hari-hati.

Terdapat dua faktor yang mendasari aparat di daerah dalam mengecualikan pemerintahan yang dapat diakses oleh publik secara terbuka, atau dinilai sebagai tergolong rahasia negara.

*Pertama*, adalah faktor keamanan negara yang biasanya dikemas sebagai hal-hal bersifat sensitif bagi masyarakat setempat. Sejarah konflik antar komunitas masyarakat, atau disebut SARA, dan peluang intervensi asing bagi kemungkinan kisruh tertentu di daerah bersangkutan, menjadi alasan aparat untuk menentukan hal-hal tertentu dari urusan pemerintahan dan otonomi daerah sebagai bersifat rahasia untuk disampaikan ke publik. Prioritas keamanan negara sebagai faktor pandangan aparat terhadap kewenangan otonomi daerah, menyebabkan pemahaman stabilitas pemerintahan menjadi sempit.

*Kedua*, adalah faktor sosial politik otonomi daerah yang masih berada dalam suasana transisional selama ini. Meskipun kewenangan otonomi daerah sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa, ternyata otonomi daerah seakan masih sebatas pada kewenangan pemerintahan semata, atau belum menjangkau pemahaman dalam arti luas terkait keberadaan masyarakat itu sendiri. Hal ini semakin diperkuat oleh sifat ketergantungan masyarakat yang masih tinggi kepada aparat dalam proses penyelesaian masalah dan pemenuhan kebutuhan hidupnya sehari-hari. Belum kuatnya benang merah otonomi terhadap kesejahteraan rakyat, mendorong pandangan aparat yang semakin kuat untuk menentukan secara subyektif terkait batasan dan kriteria informasi atau kegiatan tertentu sebagai bersifat rahasia atau bukan rahasia negara.

## B. Rekomendasi

Keterbatasan ruang lingkup akses masyarakat terhadap pemerintahan di era otonomi daerah menjadi ironi tersendiri, karena partisipasi masyarakat adalah kunci dari keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Sehubungan dengan kecenderungan aparat yang masih kuat menentukan hal-hal terkait rahasia negara, beberapa rekomendasi dapat disampaikan sebagai berikut:

*Pertama*, adalah akuntabilitas pemerintahan daerah terkait kebijakan yang dilakukannya sejauh mungkin harus disampaikan secara terbuka dan dijauhkan dari sekedar formalitas kelembagaan semata. Artinya, kegiatan dan isu-isu yang muncul dalam kebijakan yang diambil, mampu ditampilkan secara kreatif melalui publik, kalau memang perlu melalui cara perdebatan, atau tidak hanya sekedar menjalankannya melalui pihak humas setempat dalam melakukan *press release*, dan kerjasama dengan *provider* penyedia layanan SMS untuk menampung berbagai masukan dari masyarakat.

*Kedua*, keinginan masyarakat untuk memformulasikan unsur kerahaasian secara ekstra hati-hati, sebaiknya ditanggapi sebagai bentuk tuntutan pula untuk lebih memprioritaskan kebijakan keterbukaan informasi publik secara relatif tepat. Sehingga, seharusnya keterbukaan itulah yang justru menjadi inti dari pemerintahan, dan setiap unsur-unsur kerahaasian justru dapat dicakup dalam kebijakan keterbukaan informasi publik dan dianggap sebagai hal-hak yang dikecualikan bagi akses publik.

*Ketiga*, perspektif keamanan negara yang menjadi dasar cara pandang aparat terkait pemerintahan, harus ditransformasikan pada perspektif keamanan nasional. Perspektif semacam ini akan mendorong akuntabilitas dari aparat yang lebih tinggi daripada sekedar prinsip-prinsip hirarki organisasi.

*Keempat*, akses politik publik terhadap pemerintahan sangat ditentukan oleh kepemilikan sumber daya yang dimiliki masyarakat. Kepemilikan sumber daya ini, tidak saja bermanfaat bagi posisi tawar terhadap aparat, tetapi juga untuk proses akomodasi kepentingan yang berkembang di masyarakat itu sendiri. Kebijakan pemerintahan tertentu, seperti halnya terkait rahasia negara, sampai batas tertentu harus melihat keragaman yang ada di setiap daerah sesuai potensi sosial ekonomi masing-masing. Artinya, faktor sosial politik otonomi daerah sejauh mungkin tidak sekedar berjalan di lingkungan kewenangan pemerintahan, tetapi juga terkait dengan peranan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Palgrave, New York, second edition, 1999.
- Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Deddy Mulyana Kusuma, *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosdakarya Bandung, Bandung, 2001.
- Douglas Ramage, *Percaturan Politik di Indonesia: Demokrasi, Islam, dan Ideologi Toleransi*, Mata Bangsa, Yogyakarta, 2002.
- Gabriel A. Almond, and Powell, Bingham, Jr, *Comparative Politics Today: A World View*, Harper Collins College Publisher, 6<sup>th</sup> edition ,1996.
- Gema Pembangunan 2008*, Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2008
- Hasrullah, *Dendam Konflik Poso (Periode 1998-2001): Konflik Poso dari Perspektif Komunikasi Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2009.
- Ian Shapiro, *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Freedom Institute, dan Kedutaan Besar Amerika Serikat, 2006.
- M. Mas'ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) Press, Malang, 2008.
- Roberto Mangabeira Unger, *Law In Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York: The Free Press, 1976.
- Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for Paradigm*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1981.
- Stephen Ericbroner (Editor), *Twentieth Century Political Theory: A Reader*, Routledge, New York and London, 1997
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Penerbit CV Alfabeta, Bandung, 2005.
- T. Hari Prihatono, (Editor), *Penataan Kerangka Regulasi Keamanan Nasional*, Propatria Institute, Jakarta, 2006.
- Wasistiono, Sadu dan Wiyoso, Yonatan, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusi Media, Bandung. 2009.
- William E. Francois, *Mass Media Law and Regulation*, Iowa State University, Mac Millan Publishing, fifth edition, 1990,

## **Dokumen**

Tupoksi Bagian Humas dan Protokol Biro Umum Sekretariat Daerah Provinsi NTB.

Propatria, "Keamanan Nasional", *Monograph* No. 2, 16 Februari 2004.

## **Makalah**

Eko Prasajo, "Pemerintahan Daerah, Partisipasi Masyarakat, dan Akuntabilitas Publik" makalah disampaikan dalam Diskusi Internal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 6 Oktober 2009.

## **Media Massa**

*Koran Maratam*, 18 Juni 2009

*Media Indonesia*, 2 Februari 2010.

## **Jurnal**

*Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 29 Tahun 2009.

## **Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Draft RUU Tentang Rahasia Negara, 27 April 2009.

## **Situs Internet**

<http://samantafoundation.org>, dikutip 22 Desember 2009

<http://infokorupsi>, dikutip 28 Januari 2009.

## **Informan**

Kasubag Dokumentasi dan Distribusi, Pemda Provinsi NTB, Mataram, 23 November 2009.

Kepala Bagian Keuangan Pemda NTB, Mataram 23 November 2009.  
Kesbangpol Linmas,, Pemda NTB, Ampenan, 24 Nov 2009.  
Pasi Intel, Korem. Mataram, 24 November 2009.  
Pemimpin Redaksi, *Media Lombok Post*, 24 Nov 2009.  
Pimpinan Redaksi Lombok TV, Mataram, 25 November 2009.  
Prof Dr. Galang Asmara, SH, Dekan Universitas Mataram, Mataram, 24  
November 2009  
Kepala Bagian Bantuan Hukum, Pemda NTB, Mataram, 23 Nov 2009