

Arcana Imperii

Membalik Rezim Kerahasiaan Negara untuk Demokrasi, Profesionalitas Intelijen, dan Ketahanan Kontra-Spionase



Cakrawala Strategis

No. 006/2026 - 27 Agustus 2026

Penulis:
Andi Widjajanto

Ilustrator:
Muhammad Ilham
Rudi Yusuf

Abstrak

Perdebatan tentang kerahasiaan negara di Indonesia hampir selalu dibingkai sebagai pertukaran: semakin demokratis pengawasan, semakin lemah dinas; semakin efektif dinas, semakin tipis akuntabilitas. Esai ini menolak pembingkaiannya itu. Argumen pokoknya adalah bahwa rezim kerahasiaan Indonesia disusun sebagai pengecualian kelembagaan — kerahasiaan melekat pada lembaga sebagai sifat — dan bukan sebagai klasifikasi objek, yakni kerahasiaan sebagai status sementara yang dilekatkan pada informasi tertentu melalui keputusan yang beralasan, berjangka, dan dapat diuji. Inversi struktural ini menghasilkan tiga kerusakan sekaligus: ia meniadakan titik masuk bagi akuntabilitas demokratis, ia menutup prasyarat epistemik bagi profesionalisasi dinas, dan ia memperpanjang waktu deteksi penetrasi asing. Karena ketiga kerusakan bersumber pada satu inversi, ketiganya dapat dikoreksi oleh satu reformasi.

Kata kunci: *arcana imperii*, rahasia negara, klasifikasi, deklasifikasi, kontra-intelijen, pengawasan demokratis, profesionalisasi intelijen



Pendahuluan: sebuah teka-teki

Setiap kali usul pengaturan kerahasiaan negara muncul di Indonesia, perdebatannya bergerak pada satu sumbu. Di satu ujung berdiri argumen keamanan: negara memerlukan ruang gelap untuk bekerja, dan setiap penerangan terhadap ruang itu adalah pengurangan kapabilitas. Di ujung lain berdiri argumen demokrasi: kekuasaan yang tak terlihat adalah kekuasaan yang tak terkendali, dan sejarah Indonesia menyediakan bukti yang cukup tentang apa yang terjadi ketika aparat keamanan bekerja di luar jangkauan pengawasan. Kedua kubu bersepakat pada satu hal: bahwa yang sedang diperdebatkan adalah pertukaran. Yang satu naik, yang lain turun.

Kegagalan RUU Rahasia Negara pada 2009 dan RUU Keamanan Nasional pada 2013 dapat dibaca sebagai kebuntuan pada sumbu itu. Kedua rancangan gagal bukan karena satu kubu kalah, melainkan karena keduanya benar dalam kerangka pertukaran tersebut: rancangannya memang memperluas kerahasiaan tanpa menambah kapabilitas, dan memang mengurangi akuntabilitas tanpa mengurangi kerawanan.

Esai ini mengajukan pembacaan yang berbeda. Sumbu pertukaran itu keliru — bukan karena demokrasi lebih penting daripada keamanan atau sebaliknya, melainkan karena keduanya, bersama dengan profesionalitas dinas, merupakan fungsi dari variabel yang sama: bentuk rezim kerahasiaan, bukan luasnya.

Teka-tekinya dapat dinyatakan secara empiris. Kasus-kasus penetrasi paling merusak dalam sejarah intelijen modern — Kim Philby selama tiga dekade, Robert Hanssen dua puluh dua tahun, jaringan Walker tujuh belas tahun, Ana Montes enam belas tahun — semuanya terjadi di dalam rezim kerahasiaan yang sangat ketat. Tidak satu pun terdeteksi oleh sistem pertahanan internal; Ames dan Hanssen terungkap melalui sumber yang direkrut di pihak lawan dan melalui anomali finansial. Jika kerahasiaan yang luas menghasilkan keamanan, korpus kasus itu seharusnya menunjukkan sebaliknya.

Pertanyaan penelitian: mengapa rezim kerahasiaan yang luas justru berkorelasi dengan kerentanan yang tinggi, dan apa implikasinya bagi rancangan hukum kerahasiaan negara di Indonesia?

Hipotesis kerja dan variabel

Hipotesis kerja

Rezim kerahasiaan Indonesia disusun sebagai pengecualian kelembagaan alih-alih klasifikasi objek. Inversi ini secara simultan (a) meniadakan titik masuk struktural bagi akuntabilitas demokratis, (b) menutup prasyarat epistemik bagi profesionalisasi dinas intelijen, dan (c) memperpanjang waktu deteksi penetrasi asing. Karena ketiga akibat bersumber pada satu sebab struktural, ketiganya dapat dikoreksi oleh satu reformasi — yakni peralihan dari rezim pengecualian kelembagaan ke rezim klasifikasi-deklasifikasi berbasis objek.

Variabel dan proksi pengukuran

Tabel 1. Variabel penelitian dan proksi pengukurannya.

Jenis	Variabel	Dimensi dan proksi
Bebas (X)	Bentuk rezim kerahasiaan	Subjek kerahasiaan (lembaga vs objek); arah beban pembuktian; dimensi waktu; keteruji-an keputusan klasifikasi di luar lembaga
Terikat (Y ₁)	Akuntabilitas demokratis	Organ pengawas dengan akses ke produk mentah; kapasitas teknis dan status clearance pengawas; kewenangan audit anggaran; mekanisme pemulihan bagi warga
Terikat (Y ₂)	Profesionalitas dinas	Doktrin terpublikasi; basis pengetahuan yang dapat diajarkan; <i>clearance</i> berbasis kualifikasi; sejarah resmi dan tinjauan pascakegiatan
Terikat (Y ₃)	Ketahanan kontra-intelijen	Waktu rata-rata deteksi penetrasi; rasio pemegang <i>clearance</i> terhadap volume objek terklasifikasi; provenans data dan jejak kueri
Antara (M ₁)	Volume klasifikasi	Ketiadaan biaya marginal klasifikasi; insentif searah bagi pejabat
Antara (M ₂)	Inflasi pemegang akses	Perluasan akses agar organisasi tetap dapat berfungsi
Antara (M ₃)	Ketiadaan siklus deklasifikasi	Tiadaanya basis empiris bagi pembelajaran institusional dan penelitian akademik

Kondisi falsifikasi

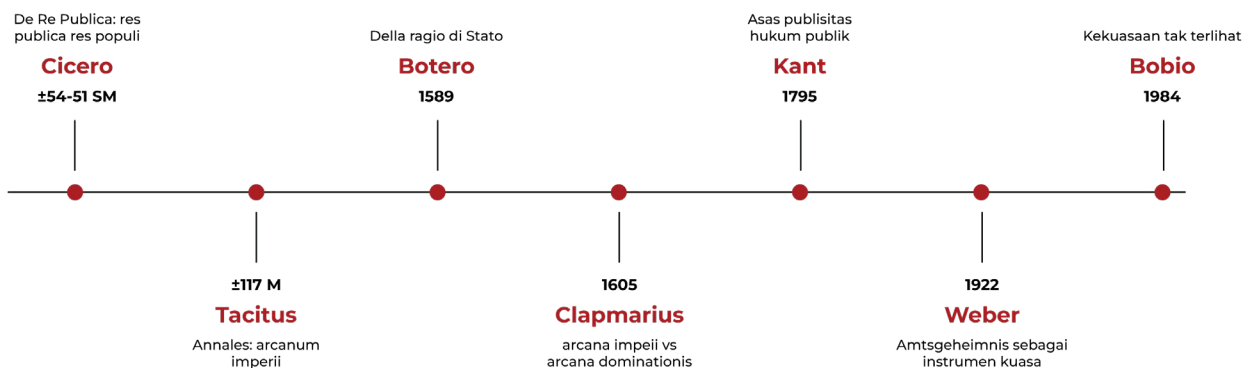
Hipotesis ini gugur apabila ditemukan salah satu dari berikut:

1. Sebuah negara demokratis dengan rezim pengecualian kelembagaan yang secara konsisten mencatat waktu deteksi penetrasi yang pendek dan indikator profesionalisasi yang tinggi;
2. Bukti bahwa peralihan ke rezim klasifikasi objek memperpanjang waktu deteksi atau menurunkan kapabilitas terukur;
3. Bukti bahwa volume klasifikasi tidak berkorelasi dengan jumlah pemegang akses.

Poin ketiga adalah titik uji yang paling dapat dioperasionalkan di Indonesia, dan sekaligus yang datanya paling tidak tersedia — sebuah fakta yang, secara reflektif, merupakan bagian dari temuan esai ini.

Genealogi: dari *arcanum Tacitus* ke *arcana dominationis*

Gambar 1. Genealogi konsep *arcana imperii*.



Asal-usul

Istilah *arcanum imperii* muncul dalam *Annales* karya Tacitus (1931–1937) sebagai rumusan atas sebuah penemuan politik, bukan atas sebuah kategori hukum. Yang disebut rahasia kekuasaan di sana adalah pengetahuan bahwa kaisar dapat diangkat di luar Roma — pengetahuan yang, begitu diketahui, mengubah struktur kekuasaan itu sendiri. Rahasia dalam pengertian ini bersifat konstitutif: ia bukan informasi yang kebetulan disembunyikan, melainkan informasi yang menyembunyikannya merupakan bagian dari cara kekuasaan bekerja.

Pembakuan istilah sebagai kategori teoretis dilakukan oleh Arnoldus Clapmarius dalam *De Arcanis Rerum Publicarum* (Clapmarius 1605), sebuah karya yang lahir dari tradisi *ragion di stato* pasca-Botero. Karya ini penting bagi argumen kita bukan karena ia membela kerahasiaan, melainkan karena ia membelah kerahasiaan menjadi dua.

Belahan yang menentukan

Clapmarius membedakan *arcana imperii* — rahasia yang menjaga keberlangsungan negara sebagai bentuk politik — dari *arcana dominationis*, yakni rahasia yang menjaga keberlangsungan penguasa tertentu di atas takhtanya.

Pembedaan ini adalah engsel seluruh esai ini. Persoalan Indonesia bukanlah apakah *arcana imperii* boleh ada — jawabannya jelas boleh, dan setiap negara memilikinya. Persoalannya adalah bahwa rezim yang berbasis pengecualian kelembagaan tidak memiliki instrumen untuk membedakan keduanya. Ketika kerahasiaan melekat pada lembaga, apa pun yang dikeluarkan lembaga itu terlindungi, tanpa memandang apakah ia menjaga negara atau menjaga pejabat. Ketika kerahasiaan melekat pada objek melalui keputusan yang harus menyebutkan kerugian spesifik, pembedaan itu menjadi operasional: sebuah keputusan klasifikasi yang tidak dapat menyebutkan kerugian terhadap negara — hanya kerugian terhadap reputasi pejabat — tidak memenuhi syarat.

Undang-undang yang baik bukanlah undang-undang yang memaksimalkan atau meminimalkan kerahasiaan. Ia adalah undang-undang yang memaksa negara menyatakan, pada setiap keputusan penutupan, di sisi mana keputusan itu berdiri.

Bantahan republikan

Tradisi tandingan berjalan sejajar. Cicero (1928) merumuskan negara sebagai *res publica res populi* — perkara publik adalah perkara rakyat — sebuah rumusan etimologis yang menempatkan keterbukaan sebagai sifat dasar dan kerahasiaan sebagai derogasi terhadapnya.

Rumusan yang paling operasional datang dari Kant dalam apendiks *Zum ewigen Frieden* (Kant 1795), yang menetapkan asas publisitas sebagai uji transendental bagi hukum publik: setiap tindakan yang berkaitan dengan hak orang lain, yang maksimnya tidak dapat diselaraskan dengan publisitas, adalah tidak adil. Uji Kantian ini tidak menuntut bahwa semua tindakan diumumkan; ia menuntut bahwa maksim di balik tindakan itu dapat bertahan bila diumumkan. Diterjemahkan ke rezim klasifikasi: yang tidak dapat diklasifikasi adalah aturan, bukan penerapannya. Kebijakan penyadapan harus publik; sasaran penyadapan tertentu boleh tertutup.

Norberto Bobbio (1987) kemudian merumuskan demokrasi sebagai pemerintahan kekuasaan publik secara publik, dan menempatkan kekuasaan tak terlihat sebagai salah satu janji demokrasi yang tak terpenuhi. Max Weber (1978), dari arah yang berbeda, mengidentifikasi *Amtsgeheimnis* — rahasia jabatan — sebagai instrumen birokrasi untuk mempertahankan keunggulannya atas pengawas politik, bukan sebagai kebutuhan fungsional. Analisis Weber relevan secara langsung: bila kerahasiaan berfungsi mempertahankan posisi birokrasi, maka ia berada di sisi *arcana dominationis* betapapun ia dibingkai sebagai kebutuhan keamanan.

Jangkar konstitusional Indonesia

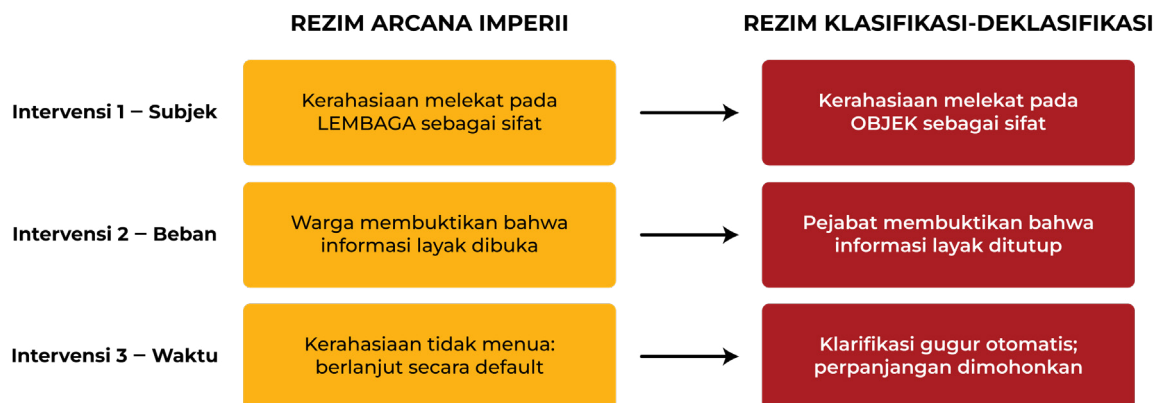
Dalam kerangka Indonesia, asas keterbukaan tidak perlu diimpor. Ia sudah ada:

- Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menempatkan kedaulatan di tangan rakyat, sehingga kewenangan lembaga negara adalah kewenangan turunan yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada sumbernya;
- Pasal 28F UUD 1945 menempatkan hak memperoleh informasi sebagai hak konstitusional;
- UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menganut asas maximum access, limited exemption.

Yang belum ada bukanlah asasnya, melainkan konsistensi penerapannya pada ranah keamanan. Pasal 17 UU 14/2008 mendaftar informasi yang dikecualikan, tetapi daftar itu bekerja secara negatif — ia menyebut apa yang boleh ditutup tanpa membentuk rezim yang mengatur bagaimana penutupan diputuskan, oleh siapa, untuk berapa lama, dan bagaimana ia dibuka kembali. Akibatnya, di ranah keamanan, Pasal 17 berfungsi bukan sebagai pembatas melainkan sebagai sandaran.

Kerangka analitis: tiga inversi

Gambar 2. Tiga inversi antara dua rezim kerahasiaan.



Inversi subjek: dari lembaga ke objek

Dalam rezim *arcana imperii*, kerahasiaan adalah sifat dari lembaga. Pertanyaan “apakah ini rahasia?” dijawab dengan menunjuk asal: ia berasal dari dinas, karena itu ia rahasia. Dalam rezim klasifikasi, kerahasiaan adalah status yang dilekatkan pada objek melalui keputusan. Pertanyaan yang sama dijawab dengan menunjuk keputusan: siapa yang memutuskan, atas dasar apa, dengan kerugian apa yang didalilkan, dan sampai kapan.

Konsekuensi praktisnya besar. Dalam rezim pertama, tidak ada objek yang dapat dinyatakan salah diklasifikasi, sebab tidak ada tindakan klasifikasi yang dapat diperiksa. Dalam rezim kedua, setiap penutupan meninggalkan jejak yang dapat diaudit.

Inversi beban pembuktian

Asas ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat — beban pembuktian ada pada yang mendalilkan — dalam konteks ini berarti: bukan warga yang harus membuktikan bahwa suatu informasi layak dibuka, melainkan pejabat yang harus membuktikan bahwa ia layak ditutup.

Inversi ini menyediakan mekanisme pengendali biaya yang tidak dimiliki rezim pertama. Bila menutup memerlukan pekerjaan — menyebut kerugian, menunjuk dasar hukum, mencantumkan tanggal gugur — maka menutup memiliki harga, dan volume klasifikasi menemukan batas alaminya. Bila menutup tidak memerlukan apa pun, volume klasifikasi tidak memiliki batas selain kapasitas penyimpanan.

Inversi waktu

Adagium nullum tempus occurrit regi — daluwarsa tidak berjalan melawan

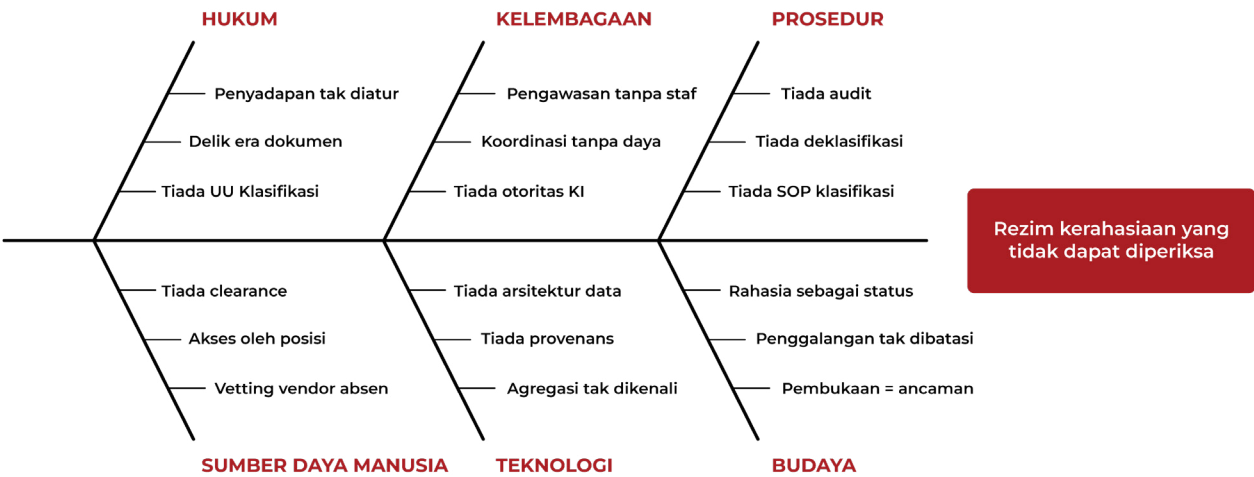
raja — merangkum posisi rezim *arcana imperii* terhadap waktu: kerahasiaan tidak menua. Rezim klasifikasi membalik ini. Waktu berjalan melawan negara: klasifikasi gugur dengan sendirinya pada akhir masa retensi, dan perpanjangan adalah permohonan baru yang harus diajukan, bukan keadaan default yang berlanjut karena tidak ada yang mengurusnya.

Inversi ketiga inilah yang paling sering dikorbankan dalam kompromi legislatif, dan justru yang paling menentukan. Rezim dengan klasifikasi yang tepat tetapi tanpa jam adalah rezim *arcana imperii* dengan tata usaha yang lebih rapi.

Anatomi rezim kerahasiaan Indonesia

Bagian ini memetakan sebab-sebab struktural menggunakan pendekatan tulang ikan dengan enam kategori sebab.

Gambar 3. Diagram tulang ikan: sebab struktural.



Linimasa hukum

Tabel 2. Linimasa instrumen dan peristiwa yang membentuk rezim kerahasiaan Indonesia.

Tahun	Instrumen atau peristiwa	Implikasi bagi rezim kerahasiaan
1945	UUD 1945, Pasal 1(2) dan Pasal 28F	Kedaulatan rakyat dan hak atas informasi sebagai jangkar konstitusional keterbukaan
2000	UU 30/2000 Rahasia Dagang	Keperdataan; tidak menjangkau penyerahan rahasia dagang kepada negara asing
2008	UU 14/2008 Keterbukaan Informasi Publik	Asas maximum access, limited exemption; Pasal 17 mendaftar pengecualian secara negatif
2009	RUU Rahasia Negara ditarik	Definisi terlalu luas dan tiadanya mekanisme deklasifikasi; kekosongan bertahan sampai hari ini
2011	UU 17/2011 Intelijen Negara	Penggalangan tanpa definisi operasional; koordinasi tanpa daya paksa; penyadapan diatur tidak setara

Tahun	Instrumen atau peristiwa	Implikasi bagi rezim kerahasiaan
2013	RUU Keamanan Nasional gagal	Pendekatan omnibus menggabungkan pengumpulan, klasifikasi, pemidanaan, dan penindakan
2021	Laporan penetrasi ke sepuluh kementerian	Tidak pernah diatribusikan secara publik; tiada biaya bagi pelaku, tiada pembelajaran bagi korban
2022	UU 27/2022 Pelindungan Data Pribadi	Memindahkan sebagian locus perlindungan ke tata kelola data; kelembagaannya belum penuh
2023	UU 1/2023 KUHP baru	Bab keamanan negara mewarisi kerangka kolonial berorientasi dokumen fisik
2024	Insiden PDNS, Juni	282 institusi terdampak tanpa cadangan yang dapat dipulihkan; menandai ketiadaan arsitektur data

Dua kekosongan terbesar — undang-undang klasifikasi dan undang-undang penyadapan — masing-masing berumur lebih dari satu dekade.

Enam kategori sebab

- **Hukum.** Tiada undang-undang klasifikasi; kerahasiaan diatur secara negatif melalui daftar pengecualian; delik berorientasi dokumen fisik; spionase ekonomi tidak terjangkau; penyadapan belum diatur dengan undang-undang tersendiri meskipun telah diperintahkan Mahkamah Konstitusi (Putusan Nomor 5/PUU-VIII/2010).
- **Kelembagaan.** Tiada otoritas kontra-intelijen nasional yang ditunjuk; fungsi tersebar tanpa kewenangan penugasan lintas lembaga; tiada Strategi Kontra-Intelijen Nasional; pengawas parlemen tanpa sekretariat tetap, staf ber-clearance, maupun kewenangan audit anggaran.
- **Prosedur.** Tiada prosedur baku lintas kementerian untuk keputusan klasifikasi, tinjauan berkala, maupun deklasifikasi; tiada daftar keputusan klasifikasi; tiada audit kepatuhan.
- **Sumber daya manusia.** Tiada sistem security clearance nasional untuk personel, fasilitas, maupun kontraktor; akses ditentukan posisi struktural dan kedekatan; vetting rekanan pengadaan tidak berjalan karena tidak ada rezim yang mewajibkannya.
- **Teknologi.** Tiada arsitektur data nasional, provenans data, jejak kueri, maupun minimisasi; basis data teragregasi tidak dikenali sebagai objek yang memerlukan perlakuan tersendiri.
- **Budaya organisasi.** Kerahasiaan dipahami sebagai status yang melekat pada lembaga, sehingga permintaan pembukaan diterima sebagai tantangan terhadap keberadaan lembaga; penggalangan tercantum sebagai fungsi tanpa pembatasan sasaran domestik.

Uji 5W1H atas keputusan klasifikasi

Rezim yang berfungsi harus mampu menjawab enam pertanyaan untuk setiap keputusan penutupan. Rezim Indonesia saat ini tidak dapat menjawab satu pun secara sistemik.

Tabel 3. Uji 5W1H atas keputusan klasifikasi.

Pertanyaan	Rezim yang berfungsi	Indonesia saat ini
Siapa yang mengklasifikasi	Pejabat yang ditunjuk, bertanggung jawab secara pribadi	Tidak ditentukan
Apa objeknya	Objek tertentu yang teridentifikasi	Kategori terbuka
Mengapa ditutup	Kerugian tertentu yang dapat diidentifikasi	"Membahayakan keamanan negara"
Kapan gugur	Tanggal tertentu; gugur otomatis	Tidak ada
Di mana dicatat	Daftar publik keputusan klasifikasi	Tidak ada
Bagaimana diuji	Komisi Informasi dan pengadilan	Tidak dapat diuji

Kolom ketiga bukan daftar kelemahan pelaksanaan, melainkan daftar unsur yang memang tidak diadakan oleh kerangka hukum yang berlaku.

Tiga mekanisme kerusakan

Demokrasi: kapabilitas yang bersifat dwiguna ke dalam

Setiap kapabilitas yang dibangun untuk menghadapi ancaman asing bersifat dwiguna ke dalam. Kemampuan menyadap komunikasi, memetakan jaringan sosial, mengagregasi data populasi, dan melakukan penggalangan tidak mengenal kewarganegaraan sasaran; yang membedakan penggunaan sah dan tidak sah semata-mata adalah rezim otorisasi dan pengawasan. Dalam rezim pengecualian kelembagaan, rezim otorisasi itu tidak dapat diperiksa dari luar, sehingga perbedaan tersebut tidak memiliki penegak.

Persoalan penggalangan memerlukan perhatian khusus, dan bukan terutama karena alasan hak asasi. UU 17/2011 mencantumkan penggalangan sebagai fungsi intelijen tanpa definisi operasional dan tanpa pembatasan sasaran. Ini menimbulkan inkonsistensi normatif yang serius bila Indonesia hendak mengadopsi rezim transparansi pengaruh asing: negara akan melarang bagi pihak asing — advokasi tersembunyi atas nama prinsipal — apa yang undang-undangnya sendiri izinkan bagi dinas domestik terhadap warga negaranya sendiri. Posisi seperti ini tidak dapat dipertahankan, baik di ruang publik domestik maupun di forum internasional, dan ia akan menjadi titik serang pertama bagi pihak yang hendak menggagalkan rezim tersebut.

Perlu ditambahkan bahwa argumen ini bukan argumen tentang niat. Ia adalah argumen tentang struktur: sebuah rezim yang menggantungkan perbedaan penggunaan sah dan tidak sah pada niat baik pejabat telah memindahkan seluruh beban pengamanan ke variabel yang tidak dapat dikelola.

Profesionalitas: prasyarat epistemik yang hilang

Sebuah profesi — dalam pengertian sosiologis, bukan sekadar pekerjaan — dicirikan oleh empat hal: basis pengetahuan yang dapat diajarkan dan diperdebatkan; mekanisme telaah sejawat; sistem kredensial berbasis kualifikasi yang diperiksa; dan etika yang penegakannya tidak sepenuhnya berada di tangan praktisi sendiri. Bandingkan dengan kedokteran, penerbangan, atau — yang paling relevan — dengan profesi militer.

Militer Indonesia memiliki doktrin yang diterbitkan, sekolah staf dan komando dengan kurikulum yang dapat diperiksa, sejarah operasi yang ditulis dan diperdebatkan, serta jenjang karier yang terikat pada pendidikan formal. Intelijen Indonesia tidak memiliki satu pun dari itu dalam bentuk yang dapat diakses, bahkan secara internal lintas generasi.

Tabel 4. Empat prasyarat profesi dan mekanisme penutupannya oleh rezim pengecualian kelembagaan.

Prasyarat profesi	Apa yang ditutup oleh rezim pengecualian	Akibat
Basis pengetahuan	Tanpa deklasifikasi tidak ada korpus kasus	Pengajaran bersandar pada literatur asing dan pengalaman personal yang tidak dapat diverifikasi
Telaah sejawat	Tinjauan pascakegiatan tidak dapat dibaca di luar lingkaran pelaksana	Koreksi kesalahan bergantung pada pihak yang berkepentingan menyembunyikannya
Kredensial	Tiada sistem clearance berbasis kualifikasi	Akses ditentukan posisi dan kedekatan; jalur karier tidak meritokratis
Etika yang dapat ditegakkan	Penegakan sepenuhnya internal	Kode etik tidak berfungsi sebagai kendala perilaku

Konsekuensinya bersifat generasional. Dinas yang tidak pernah membuka arsipnya tidak dapat melihat kegagalannya sendiri, apalagi mengajarkannya. Ia mengulang siklus pembelajaran dari nol setiap pergantian kepemimpinan.

Deklasifikasi bukan konsesi kepada publik. Ia adalah mekanisme pembelajaran institusional yang tidak memiliki substitusi.

Terdapat pula dimensi defensif yang kerap luput. Dinas yang tidak pernah membuka arsipnya juga tidak dapat membela diri terhadap tuduhan yang tidak berdasar. Perdebatan tentang peran intelijen Indonesia pasca-1965 tidak akan pernah selesai selama arsipnya tidak pernah dibuka; ketiadaan arsip tidak menghasilkan kesunyian, melainkan menghasilkan ruang bagi setiap dugaan untuk bertahan tanpa dapat diuji.

Kerawanan spionase: kegagalan pada volume, bukan pada niat

Gambar 4. Rantai kausal klasifikasi berlebihan.



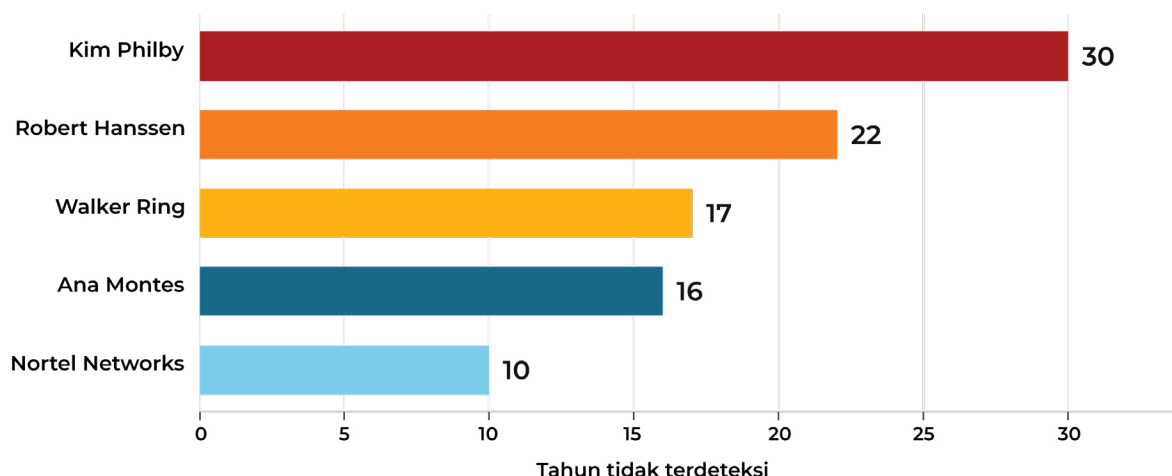
Metrik yang tepat pada ujung rantai adalah waktu rata-rata deteksi - bukan jumlah kasus yang dituntut.

Rantai kausalnya berjalan melalui tiga variabel antara. Pertama, volume klasifikasi: dalam rezim tanpa biaya marginal klasifikasi, setiap keraguan diselesaikan dengan menutup. Tidak ada pejabat yang dihukum karena mengklasifikasi terlalu banyak; setiap pejabat menghadapi risiko bila mengklasifikasi terlalu sedikit. Insentifnya searah.

Kedua, inflasi pemegang akses: volume yang tinggi memaksa perluasan akses agar organisasi tetap dapat berfungsi. Bila hampir semua dokumen kerja terklasifikasi, hampir semua staf harus memiliki akses. Populasi pemegang akses membesar; pemeriksaan atasnya menipis.

Ketiga, kepatuhan seremonial: ketika terlalu banyak yang dirahasiakan, penanda kerahasiaan kehilangan daya informasinya. Staf tidak lagi dapat membedakan dokumen yang benar-benar sensitif dari dokumen rutin yang kebetulan berstempel. Kepatuhan menjadi ritual, dan yang benar-benar sensitif hilang di tengah kebisingan.

Gambar 5. Durasi penetrasi tak terdeteksi.



Tidak satu pun menggunakan tradecraft luar biasa. Yang membedakannya adalah lamanya waktu sebelum terdeteksi.

Hasil akhirnya adalah perpanjangan waktu deteksi — tepat variabel yang menentukan besar kerugian dalam seluruh korpus kasus penetrasi. Philby, Hanssen, Walker, dan Montes tidak menggunakan *tradecraft* yang luar biasa;

yang membedakan mereka dari penetrasi yang gagal adalah lamanya waktu sebelum terdeteksi.

Metrik kinerja kontra-intelijen seharusnya waktu rata-rata deteksi, bukan jumlah kasus yang dituntut. Yang kedua adalah angka yang dilaporkan lembaga karena ia mudah diukur dan selalu dapat ditingkatkan; yang pertama adalah angka yang benar-benar berkorelasi dengan kerugian.

Dua kasus Indonesia mengilustrasikan mekanisme ini secara langsung. Penetrasi kelompok siber Mustang Panda ke dalam sepuluh kementerian termasuk badan intelijen, yang dilaporkan pada 2021 (Insikt Group 2021), tidak pernah diatribusikan secara publik oleh pemerintah — sehingga tidak menghasilkan biaya bagi pelakunya dan tidak menghasilkan pembelajaran bagi korbannya. Insiden PDNS 2024, meskipun bermotif kriminal, mengungkap permukaan serangan yang persis diinginkan aktor negara: agregasi data lintas institusi tanpa arsitektur, tanpa cadangan, dan tanpa klasifikasi yang membedakan.

Konvergensi

Ketiga mekanisme bermuara pada satu titik. Kendali yang diperlukan untuk akuntabilitas demokratis — pencatatan akses, justifikasi kueri, provenans data, batas retensi — adalah kendali yang sama yang diperlukan untuk kontra-intelijen. Log yang memungkinkan pengawas memeriksa penyalahgunaan adalah log yang memungkinkan pengamat mendeteksi orang dalam. Minimisasi data yang melindungi warga adalah minimisasi yang memperkecil nilai data bagi pihak yang berhasil menembus.

Inilah sebabnya pembungkaman pertukaran keliru. Bukan karena demokrasi dan keamanan kebetulan sejalan, melainkan karena keduanya diproduksi oleh infrastruktur teknis yang identik.

Pemindaian horizon 2026–2036

Rancangan hukum yang disusun untuk lanskap teknologi hari ini akan usang sebelum diundangkan. Enam perkembangan berikut mengubah bobot argumen di atas, dan seluruhnya bergerak ke arah yang sama: memperbesar biaya rezim pengecualian kelembagaan.

Tabel 5. Pemindaian horizon 2026–2036.

Perkembangan	Efek terhadap rezim kerahasiaan	Implikasi rancangan
Agregasi berbantuan mesin	Teori mozaik berubah dari kekhawatiran teoretis menjadi kapabilitas rutin; bekerja terutama pada data yang justru tidak diklasifikasi	Pindahkan locus perlindungan ke tata kelola dan minimisasi data; kenali basis data teragregasi sebagai objek tersendiri
Data biometrik dan genomik	Data yang tidak dapat diubah setelah bocor; kata sandi dapat diganti, genom tidak	Perlindungan tidak dapat bersandar pada jangka waktu; batasi pengumpulan sejak awal

Perkembangan	Efek terhadap rezim kerahasiaan	Implikasi rancangan
Panen sekarang, dekripsi kemudian	Komunikasi terenkripsi yang disadap hari ini dapat dibaca dalam satu sampai dua dekade	Masa klasifikasi yang melampaui horizon ketahanan kriptografis adalah fiksi administratif; percepat migrasi pascakuantum
Pencitraan komersial terbuka	Sebagian besar informasi order-of-battle telah berpindah ke ranah publik	Mengklasifikasi apa yang dapat dibeli siapa pun menghabiskan kapasitas perlindungan pada objek yang tidak memerlukannya
Vendor sebagai orang dalam	Batas kepercayaan berpindah ke luar organisasi	Rezim clearance harus mencakup kontraktor, subkontraktor, dan pemasok perangkat lunak; pengadaan menjadi fungsi kontra-intelijen
Interferensi bermedia platform	Kategori kerugian yang paling cepat tumbuh adalah perubahan hasil keputusan, bukan ekstraksi informasi	Tidak terjangkau hukum pidana spionase; memerlukan instrumen transparansi tersendiri

Butir ketiga memberi alasan teknis — bukan alasan politis — bagi masa retensi yang lebih pendek.

Bukti komparatif

Yang paling berguna dari pengalaman Amerika Serikat bukanlah rezimnya, melainkan kritik atas rezimnya yang datang dari dalam. Komisi Moynihan menyimpulkan bahwa kerahasiaan merupakan bentuk regulasi pemerintah (Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy 1997), bahwa klasifikasi berlebih merugikan keamanan nasional, dan bahwa ketiadaan mekanisme deklasifikasi yang berfungsi merupakan kegagalan sistemik. Kesimpulan ini datang dari komisi bipartisan yang anggotanya mencakup pejabat intelijen senior — bukan dari organisasi masyarakat sipil.

Tradisi Jerman menawarkan pelajaran yang paling relevan secara doktrinal. Putusan Mahkamah Konstitusi Federal mengenai pengawasan telekomunikasi asing oleh BND menegaskan bahwa hak dasar mengikat kekuasaan negara Jerman juga ketika dijalankan terhadap orang asing di luar negeri, dan bahwa kewenangan pengumpulan memerlukan pengawasan independen sebagai syarat konstitusionalitas — bukan sebagai pelengkap kebijakan (Bundesverfassungsgericht 2020).

Pengawasan bukan pembatas terhadap kewenangan, melainkan unsur yang membuat kewenangan itu sah. Kewenangan yang tidak diawasi bukanlah kewenangan yang lebih besar; ia adalah kewenangan yang cacat.

Tabel 6. Perbandingan lintas yurisdiksi.

Yurisdiksi	Instrumen utama	Yang layak dan tidak layak ditransfer
Amerika Serikat	Deklasifikasi otomatis pada 25 tahun; panel banding antarlembaga; tinjauan panduan klasifikasi berkala	Layak: siklus deklasifikasi otomatis dan kritik internal atas klasifikasi berlebih. Tidak layak: penumpukan tunggakan tinjauan dan pengecualian yang meluas

Yurisdiksi	Instrumen utama	Yang layak dan tidak layak ditransfer
Australia	National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018; Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018	Layak: rezim transparansi alih-alih pelarangan; ketersembunyian sebagai pemicu; instrumen terpisah per kerugian. Kaveat: penegakan tipis, daftar menjaring aktor benign, biaya chilling pada diaspora
Jerman	Putusan Bundesverfassungsgericht (2020) atas pengawasan BND; Komisi G10	Layak: pengawasan independen sebagai syarat konstitusionalitas kewenangan pengumpulan
Britania Raya	Investigatory Powers Act 2016; mekanisme kunci ganda	Layak: otorisasi politik yang harus disetujui komisioner yudisial, tanpa melumpuhkan kecepatan operasi
Indonesia (2013)	RUU Keamanan Nasional yang gagal	Pelajaran negatif: pendekatan omnibus menghasilkan undang-undang yang tidak dapat diawasi dan tidak dapat dipertahankan di Mahkamah Konstitusi

Kolom ketiga sengaja memuat kaveat, sebab model komparatif yang disampaikan tanpa rekam jejak penegakannya akan terbaca naif.

Pengalaman Indonesia sendiri menyediakan pelajaran negatif yang paling penting. RUU Keamanan Nasional 2013 gagal karena menggabungkan kewenangan pengumpulan, klasifikasi, pemidanaan, dan penindakan dalam satu instrumen. Undang-undang semacam itu tidak dapat diawasi, sebab tidak ada organ tunggal yang berkompeten atas seluruh cakupannya; dan tidak dapat dipertahankan di Mahkamah Konstitusi, sebab keluasan rumusannya melanggar asas legalitas. Pendekatan omnibus harus dihindari secara sadar, bukan sekadar tidak dipilih.

Arsitektur normatif

Enam kaidah

Tabel 7. Enam kaidah dan modalitasnya.

No.	Kaidah	Rumusan	Modalitas
1	Terbuka	Informasi dan operasi negara bersifat terbuka. Keterbukaan tidak memerlukan keputusan.	Keadaan awal
2	Ditutup	Melalui klasifikasi berdasarkan undang-undang, oleh pejabat yang ditunjuk dan bertanggung jawab secara pribadi, dengan menyebut kerugian tertentu dan jangka waktunya.	Kewenangan, eksepsional
3	Pasti terbuka bagi pengawas	Klasifikasi tidak berlaku terhadap organ pengawas politik. Tidak ada pengecualian kelembagaan.	Kewajiban mutlak
3a	Melalui clearance	Akses pengawas dilaksanakan melalui security clearance yang diberikan otoritas di luar lembaga yang diawasi.	Syarat atas kaidah 3
4	Pasti terbuka menurut waktu	Klasifikasi gugur dengan sendirinya pada berakhirnya masa retensi; perpanjangan adalah permohonan baru yang dapat diuji.	Kewajiban otomatis

No.	Kaidah	Rumusan	Modalitas
5	Bisa dibuka lebih awal	Melalui putusan politik; berlaku atas seluruh berkas, tercatat dalam daftar publik, dan tidak dapat ditarik kembali.	Kewenangan
6	Bisa dibuka untuk peradilan	Penolakan mengesampingkan klasifikasi berakibat gugurnya penuntutan atau ditariknya simpulan yang merugikan pihak yang menolak.	Kewenangan berkonsekuensi

Seluruh kekuatan rezim bertumpu pada kaidah 3 dan 4 — yang berstatus kewajiban. Rezim yang hanya memiliki kaidah 5 dan 6 adalah rezim kerahasiaan dengan pengecualian yang ramah.

Lantai mutlak

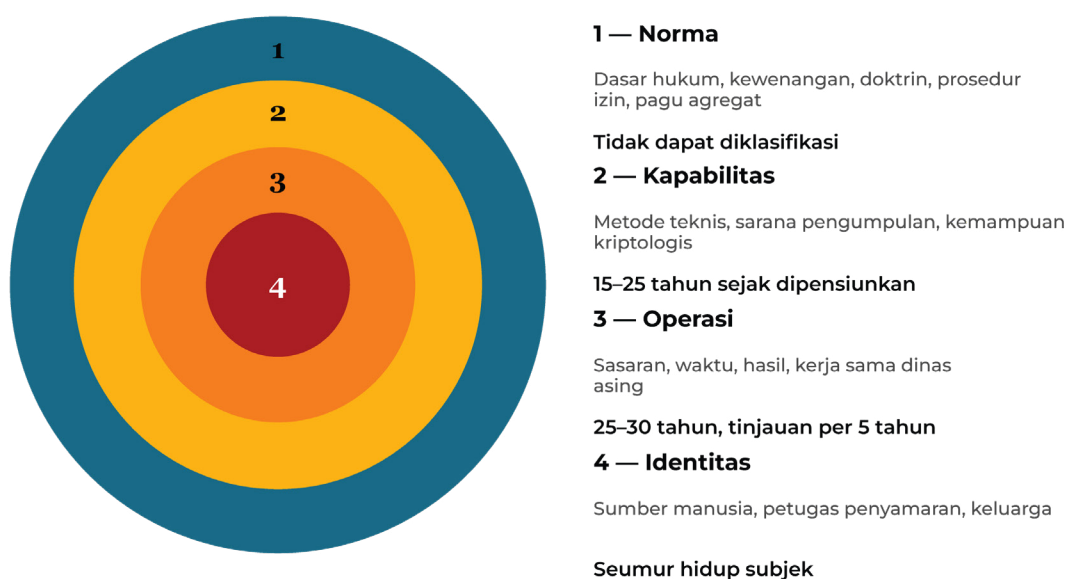
Kategori berikut tidak dapat diklasifikasi dengan cara apa pun, termasuk dalam keadaan darurat:

- dasar hukum dan kewenangan;
- doktrin dan prosedur pemberian izin operasi;
- pagu anggaran agregat;
- pendapat hukum yang mengesahkan suatu jenis operasi;
- **fakta bahwa suatu operasi melanggar hukum.**

Butir terakhir adalah pasal yang menentukan apakah undang-undang ini bermakna atau dekoratif. Metode boleh ditutup. Sumber boleh ditutup. Pelanggaran tidak. Tanpa butir ini, seluruh rezim dapat dinetralkan dengan satu tindakan administratif. Dasar normatifnya adalah asas *leges instituuntur cum promulgantur*: hukum berlaku ketika diundangkan, dan norma yang mengikat warga tidak dapat dirahasiakan dari warga.

Empat lingkaran retensi

Gambar 6. Empat lingkaran retensi.



Kesalahan RUU 2009 adalah memperlakukan rahasia negara sebagai satu kategori dengan satu perlakuan. Lingkaran keempat adalah satu-satunya kategori yang layak diperlakukan permanen — dan justru karena ia sempit, ia dapat dipertahankan dengan sungguh-sungguh.

Penerapan pada delik spionase

Konsekuensi paling tajam dari arsitektur ini terletak pada hukum pidana: klasifikasi menjadi unsur delik, bukan praanggapan. Penuntut harus membuktikan bahwa objeknya diklasifikasi secara sah pada saat perbuatan dilakukan — bukan sekadar bahwa terdapat stempel pada sampulnya. Empat implikasi mengikuti:

1. **Klasifikasi berlebih menjadi alasan penghapus pidana.** Terdakwa dapat menguji keabsahan klasifikasi. Tanpa ini, pejabat pengklasifikasi menciptakan delik melalui tindakan administratif — melanggar *nemo iudex in causa sua*.
2. **Tidak ada delik atas informasi yang seharusnya sudah dideklasifikasi.** Kelalaian negara meninjau tidak boleh menjadi beban warga.
3. **Teori mozaik harus dibuktikan, bukan diasumsikan.** Bila kerugian didalilkan timbul dari agregasi potongan terbuka, penuntut wajib menunjukkan mekanismenya. Ini adalah pintu penyalahgunaan yang paling lebar dan harus ditutup secara eksplisit.
4. **Pemisahan tiga perbuatan.** Penyerahan kepada negara asing (spionase); pengungkapan kepada publik atas dugaan pelanggaran hukum (dilindungi); dan kelalaian penyimpanan (administratif atau pidana ringan). Tanpa pemisahan ini, undang-undang spionase akan dipakai terhadap wartawan dan pelapor.

Perlu ditegaskan bahwa asas *nullum crimen sine lege certa* menuntut objek delik yang terdefinisi. Justru asas keterbukaan yang membuat delik spionase dapat dipertahankan di Mahkamah Konstitusi, bukan yang melemahkannya. Rumusan “membahayakan keamanan negara” tanpa objek yang tertentu adalah rumusan yang rentan dibatalkan.

Penerapan pada operasi intelijen

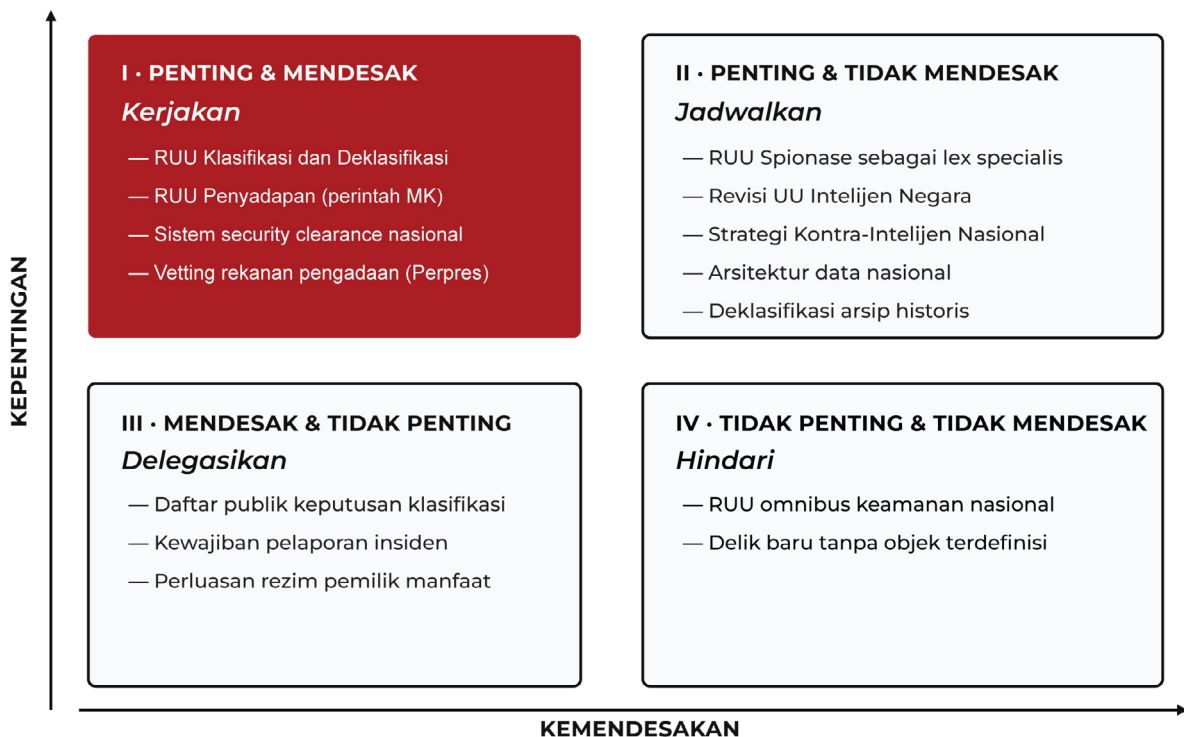
Enam kaidah tersebut tidak berarti operasi dipublikasikan. Ia berarti:

1. **Kewenangan terbuka, penggunaannya tertutup.** Jenis operasi yang boleh dilakukan, siapa yang mengizinkan, dan ambang batasnya bersifat publik. Yang tertutup hanya penerapannya pada sasaran tertentu.
2. **Setiap izin berjam.** Izin diberikan untuk jangka tertentu dan gugur dengan sendirinya; perpanjangan adalah permohonan baru.
3. **Unit kerahasiaan adalah operasi, bukan lembaga.** Tidak ada pengecualian institusional menyeluruh.
4. **Pemisahan pengumpulan dan operasi terselubung.** Operasi yang bertujuan mengubah keadaan — bukan mengetahui keadaan — memerlukan izin tertulis pada tingkat politik dan pemberitahuan kepada organ pengawas dalam tenggat tertentu.

5. **Penolakan mengonfirmasi adalah tindakan klasifikasi tersendiri.** Menolak menyatakan ada atau tidaknya suatu arsip harus tunduk pada beban pembuktian dan tinjauan yang sama; bila tidak, ia menjadi jalan pintas yang meniadakan seluruh rezim.

Prioritisasi kebijakan

Gambar 7. Matriks prioritas kebijakan.



Penamaan instrumen pertama bukan kosmetik. Undang-undang bernama “Rahasia Negara” berfungsi memberi kewenangan menutup, sedangkan undang-undang bernama “Klasifikasi dan Deklasifikasi” berfungsi membatasi kewenangan itu dan menetapkan prosedur membukanya. RUU 2009 gagal karena yang pertama.

Urutan yang disarankan

1. Instrumen klasifikasi dan instrumen penyadapan lebih dahulu — keduanya prasyarat, dan keduanya juga utang lama;
2. Revisi undang-undang intelijen berbarengan dengan pembangunan infrastruktur pengawasan, bukan sesudahnya;
3. Delik spionase setelah instrumen klasifikasi ada, sebab sebelum itu ia adalah delik tanpa objek;
4. Rezim transparansi pengaruh asing pada jalur paralel, tidak menunggu yang lain;

5. Penyaringan investasi dan vetting pengadaan pada jalur peraturan presiden — paling cepat dieksekusi dan tidak memerlukan undang-undang baru.

Keberatan dan jawaban

“Transparansi melemahkan dinas.”

Keberatan ini dijawab dari dalam domain keamanan sendiri. Asas Kerckhoffs (1883), yang dirumuskan ulang oleh Shannon sebagai *the enemy knows the system*, menyatakan bahwa keamanan sebuah sistem harus terletak pada kuncinya, bukan pada kerahasiaan rancangannya. Sistem yang aman semata-mata karena rancangannya dirahasiakan bukanlah sistem yang aman; ia adalah sistem yang belum diuji. Prinsip ini berumur lebih dari seratus empat puluh tahun dan tidak dibantah di dalam disiplin yang paling berkepentingan pada rahasia.

“Mitra asing tidak akan berbagi dengan dinas yang arsipnya terbuka.”

Kaidah pihak ketiga — bahwa informasi dari dinas asing tidak diteruskan tanpa persetujuan pemberi — dipertahankan sepenuhnya dalam arsitektur ini; ia masuk lingkaran 3 dengan tinjauan berkala. Perlu ditambahkan bahwa negara-negara mitra utama Indonesia sendiri beroperasi di bawah rezim deklasifikasi otomatis, sehingga argumen ini justru berbalik: dinas dengan rezim klasifikasi yang tertib lebih mudah menjadi mitra, sebab pihak asing dapat mengetahui perlakuan apa yang akan diterima informasinya.

“Situasi Indonesia berbeda; ancamannya lebih besar.”

Argumen ini memerlukan data yang tidak tersedia — dan ketidaktersediaannya sendiri merupakan bagian dari persoalan. Yang tersedia adalah rekam jejak: penetrasi ke sepuluh kementerian termasuk badan intelijen yang tidak pernah diatribusikan, dan kehilangan data 282 institusi tanpa cadangan yang dapat dipulihkan. Rekam jejak itu tidak mendukung tesis bahwa rezim yang berlaku sedang bekerja.

“Deklasifikasi akan membuka luka lama.”

Luka yang tidak pernah diperiksa tidak sembuh; ia hanya berhenti diperdebatkan secara terbuka. Dan perlu diulang: arsip yang tidak pernah dibuka tidak melindungi dinas dari tuduhan, melainkan menjamin bahwa setiap tuduhan dapat bertahan tanpa dapat diuji.

“Keadaan darurat memerlukan kebebasan bertindak.”

Adagium *necessitas non habet legem* dibatasi dengan satu syarat: kedaruratan itu sendiri harus dinyatakan menurut prosedur hukum, berjangka waktu, dan dapat diuji. Kedaruratan yang menetapkan dirinya sendiri bukanlah kedaruratan, melainkan kewenangan tanpa batas dengan nama lain.

Kesimpulan

Esai ini berargumen bahwa tiga tujuan yang lazim diperlakukan sebagai bersaing — menjaga demokrasi, meningkatkan profesionalitas dinas intelijen, dan mengurangi kerawanan spionase — merupakan produk dari satu variabel struktural yang sama: bentuk rezim kerahasiaan negara.

Rezim *arcana imperii*, yang melekatkan kerahasiaan pada lembaga sebagai sifat, menghasilkan tiga kerusakan sekaligus. Ia meniadakan titik masuk bagi pengawasan, sebab tidak ada tindakan klasifikasi yang dapat diperiksa. Ia menutup prasyarat epistemik bagi profesi, sebab tanpa deklasifikasi tidak ada korpus kasus, telaah sejawat, maupun basis pengetahuan yang dapat diajarkan. Dan ia memperpanjang waktu deteksi penetrasi, sebab volume klasifikasi yang tak terkendali memaksa inflasi pemegang akses dan menurunkan kepatuhan menjadi ritual.

Rezim klasifikasi-deklasifikasi berbasis objek mengoreksi ketiganya melalui infrastruktur yang identik. Pencatatan akses, justifikasi kueri, provenans data, dan batas retensi adalah kendali akuntabilitas sekaligus kendali kontra-intelijen. Deklasifikasi berkala adalah pemenuhan hak publik sekaligus mekanisme pembelajaran institusional. Sistem clearance adalah pengendali akses sekaligus fondasi jenjang karier profesional.

Pembedaan Clapmarius antara *arcana imperii* dan *arcana dominationis* menyediakan rumusan penutupnya. Persoalan Indonesia bukanlah bahwa negara memiliki rahasia — setiap negara memilikinya, dan menyangkal itu bukan posisi yang serius. Persoalannya adalah bahwa rezim yang berlaku tidak memiliki instrumen untuk membedakan rahasia yang menjaga negara dari rahasia yang menjaga pejabat.

Keterbukaan adalah kaidah; kerahasiaan adalah pengecualian — ditafsirkan sesempit-sempitnya, dibuktikan oleh yang menutup, dan gugur dengan sendirinya menurut waktu.

Referensi

Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. Translated by Roger Griffin. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Bundesverfassungsgericht. 2020. Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, 1 BvR 2835/17 (Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung). https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200519_1bvr283517.html.

Cicero, Marcus Tullius. 1928. *De Re Publica; De Legibus*. Translated by Clinton Walker Keyes. Loeb Classical Library 213. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Clapmarius, Arnoldus. 1605. *De Arcanis Rerum Publicarum Libri Sex*. Bremen.

Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy. 1997. *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. S. Doc. 105-2. <https://sgp.fas.org/library/moynihan/>.

Federal Bureau of Investigation. n.d. "Robert Hanssen"; "Ana Montes: Cuban Spy"; "John Anthony Walker Jr. Spy Case." *Famous Cases & Criminals*. Washington, D.C.: FBI. <https://www.fbi.gov/history/famous-cases>.

Insikt Group (Recorded Future). 2021. Laporan mengenai dugaan peretasan jaringan internal sepuluh kementerian dan lembaga Indonesia oleh kelompok Mustang Panda, dilaporkan melalui The Record, September 2021.

Kant, Immanuel. (1795) 1991. "Perpetual Peace: A Philosophical Sketch." In *Kant: Political Writings*, edited by Hans Reiss, translated by H. B. Nisbet, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Kerckhoffs, Auguste. 1883. "La Cryptographie Militaire." *Journal des Sciences Militaires* 9: 5–38, 161–191.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. Putusan Nomor 5/PUU-VIII/2010.

Parliament of Australia. 2018. Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018 (Cth). <https://www.legislation.gov.au/Series/C2018A00063>.

Parliament of Australia. 2018. National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018 (Cth). <https://www.legislation.gov.au>.

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39047>.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39236>.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/229798>.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.

Shannon, Claude E. 1949. "Communication Theory of Secrecy Systems." *Bell System Technical Journal* 28 (4): 656–715.

Tacitus, Publius Cornelius. 1931–1937. *The Annals*. Translated by John Jackson. Loeb Classical Library, 5 vols. Cambridge, MA: Harvard University Press.

UK Parliament. 2016. Investigatory Powers Act 2016. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents>.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.