

KEBEBASAN MEMPEROLEH INFORMASI DALAM UPAYA MEWUJUDKAN TRANSPARANSI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Oleh. Dra. Edah Jubaedah, MA.¹

Abstract

Developed and developing nations around the world yet are recognizing that democracy depends on a free flow of information. International trends toward transparency encourage these nations to provide the legal and regulatory framework, the structures and conditions required to guarantee the right of access to information of their citizens. These nations aware that access to information whether in the hands of the state or private companies providing public services, help to increase accountability and allow citizens to more fully participate in public life.

Recognising these trends, in Indonesia since 2001s there was an initiative to promote such regulation. DPR RI has formulated Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (RUU KMIP) to guarantee the right of access information for Indonesian Citizens. According to this RUU, Indonesian citizens has a right of access to information to any public institutions, while public institution has an obligation to publish the information they have. This draft also regulate the information that can be accessed by citizens and should be publish by the public institutions. However, this RUU has not been endorsed because there some objections from the Government in several contents of the RUU.

PENDAHULUAN

Tahun ini diharapkan Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebebasan masyarakat untuk memperoleh informasi publik. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI menargetkan tahun ini Rancangan Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) sudah dapat disahkan. Target tersebut wajar

mengingat pembahasan RUU ini sudah melampaui perjalanan yang cukup panjang sejak ide ini digagas oleh Indonesian Center for Environmental Law tahun 2000. Selanjutnya lembaga ini bersama-sama dengan Komisi Hukum Nasional dan beberapa organisasi non-pemerintah membentuk Koalisi untuk Kebebasan Informasi yang menghasilkan

¹ Staf bidang Litbang KMKPOA PKP2A I LAN dan Dosen STIA LAN Bandung

draf awal RUU KMIP. Kemudian tahun 2001 Koalisi tersebut berhasil melakukan pendekatan kepada DPR sehingga dapat menjadikan draf tersebut sebagai usul inisiatif DPR yang akan dibahas lebih lanjut untuk dapat dijadikan undang-undang.

Dengan demikian berarti sudah hampir 6 tahun RUU KMIP dibahas oleh DPR, bahkan sebenarnya dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 1999-2004 pengaturan mengenai kebebasan memperoleh informasi (KMI) sudah menjadi prioritas legislasi untuk ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam Propenas 1999-2004 tersebut pengaturan KMI dijadikan satu dengan pengaturan tentang transparansi (dalam Sholikin dan Nurbayanti, 2005). Bahkan pembahasan RUU di DPR pun pada tahun 2004 sudah pada tahap penyelesaian dan drafnya sudah diserahkan kepada Presiden. Namun demikian mengapa sampai dengan akhir masa jabatan anggota DPR periode 1999-2004 berakhir RUU ini belum juga disahkan.

Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan, apa yang menghambat pengesahan RUU kebebasan memperoleh informasi bagi publik ini? Apa yang memberatkan pemerintah untuk segera menyetujui kebebasan informasi sebagai hak publik yang diatur secara sah dalam suatu undang-undang?

Dalam beberapa kesempatan rapat pembahasan, pemerintah menyampaikan beberapa pandangan yang mengungkapkan rasa pesimisme dan kekhawatiran terhadap RUU tersebut (www.parlemen.net, 2006). Pesimisme pemerintah terhadap implementasi RUU KMIP dihubungkan dengan kegagalan implementasi Peraturan Daerah tentang

Transparansi (Perda Transparansi) yang dibuat dan diterapkan di berbagai daerah di Indonesia seperti Gorontalo, Rangkasbitung, Kabupaten Bandung dan Kota Probolinggo serta Propinsi Kalimantan Barat. Pemerintah menilai implementasi perda-perda yang mengatur tentang transparansi di daerah tidak efektif, karena kurangnya kesiapan dan pemahaman pejabat publik, badan publik dan badan pengawas transparansi. Lebih jauh pemerintah menyatakan bahwa regulasi semacam ini masih merupakan paradigma baru, yang bagi pemerintah untuk melaksanakannya tanpa adanya contoh dalam praktek.

Sedangkan kekhawatiran pemerintah akan RUU KMIP antara lain berkaitan dengan kemungkinan timbul penyalahgunaan informasi pasca diundangkannya RUU KMIP untuk tujuan-tujuan yang tidak baik dan melawan hukum. Kekhawatiran lainnya adalah undang-undang tersebut nantinya akan menghambat pelaksanaan program pemerintah karena pejabatnya terlalu disibukan dengan pelayanan informasi.

Sementara itu Pandji Santosa (Pikiran Rakyat, 6 Juni 2006) menilai bahwa penyebab RUU KMIP masih juga belum dapat disahkan berkaitan erat dengan keinginan pemerintah untuk mendahulukan pengesahan RUU Kerahasiaan Negara. Sebagaimana diketahui bahwa saat inipun tengah dibahas RUU Kerahasiaan Negara namun masih banyak ditentang oleh berbagai pihak. Karena dalam RUU ini ada sejumlah pasal yang mengatur ketentuan-ketentuan yang dinilai bisa membatasi gerak pemerintah dalam upaya memberantas korupsi secara tuntas. Dikhawatirkan pada akhirnya aturan-

aturan dalam RUU tersebut akan semakin menyulitkan upaya untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan sehingga memungkinkan praktik KKN akan semakin melebar.

Terlepas dari berbagai penyebab yang melatarbelakangi panjangnya proses pengesahan RUU KMP, artikel ini membahas tentang kecenderungan-kecenderungan yang mendorong suatu negara perlu mengatur hak akses terhadap informasi dalam suatu peraturan perundang-undangan khusus, keterkaitan kebebasan informasi dengan prinsip transparansi dalam upaya mewujudkan good governance serta konsep kebebasan memperoleh informasi di Indonesia sebagaimana yang dirumuskan dalam RUU KMP. Melalui pembahasan tersebut kiranya diharapkan diperoleh pemahaman yang jelas tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan kebebasan masyarakat dalam memperoleh informasi bagi suatu negara yang menganut sistem demokrasi.

Kecenderungan-Kecenderungan Perlunya Kebebasan Memperoleh Informasi

Alasan utama yang melandasi perlunya kebebasan memperoleh informasi adalah bahwa kebebasan tersebut sebenarnya merupakan salah satu hak asasi manusia yang paling mendasar. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Right serta Pasal 19 ayat (2) dan (3) serta Kovenan Internasional mengenai Hak Sipil dan Politik (dalam Sholikin dan Nurbayanti, 2005). Dalam Deklarasi tersebut dinyatakan "Everyone has the right to freedom of opinion and

expression; this right includes freedom to hold opinion without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers". Dengan kata lain, deklarasi tersebut menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berekspresi; hak ini termasuk didalamnya kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa adanya gangguan dan kebebasan untuk mencari, memperoleh dan mengkomunikasikan informasi atau gagasan melalui berbagai media tanpa adanya hambatan.

Sementara itu mantan Presiden Amerika Serikat Jimmy Carter (dalam www.cartercenter.org) menegaskan bahwa kehidupan demokrasi sangat tergantung pada kebebasan arus informasi. Akses warga negara terhadap informasi karena itu merupakan hal yang sangat krusial untuk menegakkan dan mendukung demokrasi. Dalam era globalisasi informasi dewasa ini suatu negara tidak beralasan untuk menutup kesempatan warga negaranya untuk memperoleh informasi terutama yang berkaitan kepentingan publik.

Asian Development Bank (2003) dalam konteks pembangunan ekonomi mengidentifikasi berbagai kecenderungan global yang menuntut berbagai negara khususnya di wilayah Asia untuk memperhatikan akses publik terhadap informasi. Tuntutan tersebut diinisiatifkan oleh berbagai kalangan baik masyarakat, para pemimpin dunia, kalangan media, maupun pihak swasta. Pertama, di banyak negara dewasa ini timbul kecenderungan yang jelas dan progresif untuk lebih terbuka. Masyarakat, baik individu maupun kelompok terutama di negara-negara

maju semakin menuntut lembaga-lembaga publik untuk lebih tanggap dan bertanggung jawab dengan mengikutsertakan masyarakat secara efektif dalam pembuatan keputusan. Kedua, masyarakat dewasa ini semakin memiliki kepercayaan bahwa mereka memiliki hak untuk tahu dan mempengaruhi keputusan yang menyangkut kehidupan mereka. Hak ini tercantum dalam Pasal 19 Perjanjian Internasional tentang Hak Sipil dan Politik yang ditandatangani oleh lebih dari 20 anggota ADB. Kecenderungan transparansi dan revolusi komunikasi global telah meningkatkan harapan publik tentang jenis, jangkauan dan pemberian informasi yang disediakan oleh lembaga-lembaga di sektor publik, swasta dan nirlaba.

Kecenderungan ketiga adalah banyaknya pemerintah di Asia terutama Jepang, Republik Korea, Thailand serta beberapa negara bagian di India yang menyepakati perlunya undang-undang yang menjamin hak warga negara untuk mendapatkan akses informasi ke pemerintah. Keempat, pengakuan para pemimpin ekonomi Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) pada tahun 2003 tentang manfaat transparansi bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas keuangan, tata pemerintahan yang adil dan efektif dan peningkatan kepercayaan publik kepada pemerintah. Pada tahun yang sama, kalangan media di negara-negara anggota Asosiasi Asia Selatan untuk kerjasama regional meminta negara-negara anggotanya untuk menerbitkan regulasi kebebasan informasi dan menghilangkan pembatasan-pembatasan serta rintangan hukum yang menghambat kebebasan pers di wilayah tersebut.

Kelima, anjuran kelompok-kelompok bisnis swasta yang tergabung dalam Dewan Ekonomi Lembah Pasifik (The Pacific Basin Economic Council) yang menyarankan agar pemerintah membuat keputusan, undang-undang serta peraturan yang lebih jelas. Dewan yang mewakili lebih dari 1200 pengusaha di 20 negara di seluruh Pasifik ini salah satunya menyatakan "Dalam pemberian kontrak-kontrak dan ijin pemerintah, dalam urusan-urusan perpajakan, dalam urusan-urusan lingkungan dan peraturan lainnya dan dalam berbagai proses peradilan dan pembuatan undang-undang, integritas, transparansi dan pertanggungjawaban merupakan unsur-unsur yang dibutuhkan untuk perekonomian yang produktif dan iklim perdagangan serta investasi yang terbuka dan dapat diperkirakan". Kecenderungan yang terakhir adalah kesepakatan kepala pemerintah dan negara-negara G-8 pada pertemuan di Perancis tahun 2003. Kesepakatanannya adalah untuk meningkatkan transparansi mengenai aliran penerimaan dan pengeluaran pemerintah dalam rangka peningkatan integritas pembuatan keputusan pemerintah.

Bagaimana halnya dengan di Indonesia? Gerakan-gerakan global tersebut tentunya sudah menjadi salah satu alasan bagi kita untuk mulai memperhatikan kebebasan masyarakat dalam memperoleh informasi. Bahkan sebenarnya Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28 F menetapkan bahwa "setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi

dengan menggunakan berbagai segala jenis saluran yang tersedia”.

Secara lebih spesifik Institut Studi Arus Informasi (ISAI) dan Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi (2006) mengajukan lima alasan pemerintah Indonesia perlu segera menetapkan kebijakan yang mengatur kebebasan memperoleh informasi publik (KMIP). Pertama, dalam konteks reformasi, KMIP sejalan dengan upaya pemberantasan KKN yang saat ini dicanangkan pemerintah. KMIP dalam hal ini akan membekali masyarakat untuk dapat bersikap kritis terhadap tata cara penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam rangka berpartisipasi di setiap upaya pemberantasan KKN yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagaimana dinyatakan oleh berbagai pihak bahwa pemberantasan KKN dapat efektif bila didukung oleh adanya partisipasi masyarakat. Di samping itu, adanya kebebasan memperoleh informasi juga akan menumbuhkan transparansi di dalam upaya-upaya pemberantasan KKN.

Kedua, kebebasan memperoleh informasi merupakan salah satu prasyarat untuk berubah dari negara otoritarian ke negara yang lebih demokratis. Untuk menghadapi situasi tertutup yang telah diciptakan dan terjadi selama masa Orde Baru, masyarakat membutuhkan regulasi hukum yang menjamin akses masyarakat terhadap informasi publik yang dibutuhkannya. Ketiga, adanya kebebasan memperoleh informasi akan mendukung terwujudnya clean government dan good governance atau pemerintah yang bersih dan tatanan pemerintahan baik. Karena dengan adanya kebebasan ini misalnya dunia usaha akan memperoleh keuntungan

dalam berinvestasi dengan adanya transparansi. Di samping itu dengan kebebasan ini pula diharapkan dapat mengakselerasi upaya peningkatan pelayanan publik yang lebih baik.

Keempat, kebebasan memperoleh informasi merupakan salah satu bentuk pertanggung-jawaban negara dalam melaksanakan mandat masyarakat. Sebagaimana diamanatkan didalam konstitusi yang menjamin hak atas informasi sebagai hak yang melekat dalam diri setiap manusia baik sebagai warga negara maupun sebagai pribadi. Kelima, dengan adanya kebebasan memperoleh informasi masyarakat akan semakin memiliki peranan yang besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan adanya transparansi akan mempersempit kesempatan pemerintah untuk bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan negara.

Dengan demikian, perhatian akan penting dan perlunya kebebasan dalam memperoleh informasi, di Indonesia tidak hanya dilatarbelakangi oleh alasan-alasan perkembangan lingkungan dunia internasional dan regional, akan tetapi juga oleh alasan perkembangan lingkungan nasional dan lokal. Sebagaimana menjadi komitmen bersama bahwa kita bertekad untuk bersama-sama mewujudkan suatu tatanan pemerintahan yang baik atau good governance yang salah satu prinsip utamanya adalah adanya transparansi dan partisipasi. Kebebasan memperoleh informasi merupakan salah aspek yang memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan kedua prinsip good governance tersebut.

Transparansi dan Kebebasan Memperoleh Informasi

Sebagaimana telah disinggung bahwa kebebasan memperoleh informasi memiliki keterkaitan yang erat dengan transparansi. Transparansi sendiri merupakan salah satu prinsip dalam konsep good governance yang dicanangkan baik oleh organisasi-organisasi internasional seperti UNDP dan World Bank, maupun organisasi nasional seperti BAPPENAS dan LAN. Bahkan dalam konsepsi good governance yang dirumuskan oleh BAPPENAS, prinsip keterbukaan didampingkan dengan prinsip transparansi. Para penggagas konsep good governance menyadari bahwa penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi dalam mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat atau yang dikenal dengan istilah tata pemerintahan (dalam Krina, 2003) perlu didukung oleh penerapan prinsip transparansi.

Secara umum transparansi menurut Oliver (2004) banyak diartikan sebagai "letting the truth be available for others to see if they so choose, or perhaps think to look, or have the time, means and skills to look". Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa transparansi adalah membiarkan kebenaran tersedia bagi orang lain jika orang tersebut memilih untuk melihatnya atau apabila mereka mungkin berpikir untuk melihatnya atau apabila mereka memiliki waktu, media ataupun keahlian untuk melihatnya. Definisi tersebut menurutnya merupakan bentuk keterbukaan yang pasif, yang artinya bahwa transparansi baru dilakukan apabila orang lain memintanya. Bentuk transparansi ini barangkali yang

masih banyak diterapkan di lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia.

Padahal menurut Oliver (2004), sejalan dengan semakin kritisnya media massa, ketersediaan teknologi informasi yang memberikan informasi secara mudah, murah dan virtual serta berkembangnya kepercayaan global tentang "hak publik untuk mengetahui" (the public's right to know), makna transparansi telah bergeser ke arah "keterbukaan aktif". Transparansi dalam arti ini dilakukan oleh suatu organisasi secara aktif baik diminta maupun tidak diminta.

Lebih lanjut Oliver (2004) mengemukakan beberapa alasan timbulnya pergeseran pengertian transparansi ke arah yang lebih aktif, yaitu sebagai berikut:

- Kecenderungan yang tidak dapat dihindarkan ke arah pemberian transparansi yang lebih banyak.
- Meningkatnya tuntutan berbagai kelompok maupun individual di seluruh dunia.
- Tuntutan yang lebih banyak lagi terhadap jenis-jenis informasi baru.
- Konsekuensi yang berkepanjangan dari melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.
- Tuntutan yang semakin kompleks dalam mengumpulkan, menganalisis dan melaporkan informasi.
- Perhatian yang lebih proaktif lagi baik dari pihak yang mengamati maupun yang diamati.
- Perdebatan yang lebih kontraversial tentang informasi apa yang perlu diberikan kepada publik.

Dikaitkan dengan kebebasan memperoleh informasi, maka transparansi berhubungan dengan hak masyarakat

untuk mengetahui sesuatu baik diminta maupun tidak diminta. Transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasilnya yang dicapai (dalam Krina, 2003). Dengan demikian, dalam prinsip transparansi menurut Meutiah (dalam Krina, 2030) ada dua aspek yang terkandung di dalamnya yaitu komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi.

Hak masyarakat terhadap akses informasi merupakan kebebasan yang dimiliki masyarakat untuk memperoleh informasi publik yang dimiliki baik di lembaga pemerintah maupun swasta. Sebagaimana telah disinggung bahwa kebebasan tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia di samping hak-hak asasi yang lain. Hak ini sejak 1946 telah diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa yang menyatakan bahwa "Kebebasan memperoleh informasi adalah hak asasi yang fundamental dan merupakan tanda dari seluruh kebebasan yang akan menjadi titik perhatian PBB" (dalam ISAI dan Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi, 2006). Pengakuan terhadap hak tersebut di Indonesia sebagaimana telah diuraikan tercantum dalam konstitusi negara, UUD 1945 Pasal 28F yang menegaskan bahwa hak memperoleh informasi adalah hak yang dimiliki warga untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi serta hak mencari mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan

menggunakan berbagai segala jenis saluran yang tersedia.

Sebagai pejabaran amanat tersebut beberapa organisasi asosiasi pemerintahan seperti APEKSI, APKASI, ADEKSI, dan ADKASI (2002) mengklasifikasikan lebih lanjut jenis-jenis hak atas informasi yang dimiliki oleh warga negara. Kelima jenis hak tersebut meliputi (1) Hak untuk mengetahui (right to know); (2) Hak untuk menghadiri pertemuan (right to observe/right to attend public meeting); (3) Hak untuk mendapatkan salinan informasi (right to obtain the copy/akses pasif); (4) Hak untuk diinformasikan tanpa harus ada permintaan (right to be informed/akses aktif); dan (5) Hak untuk menyebarluaskan informasi (right to disseminate).

Pertanyaan selanjutnya yang juga masih menjadi perdebatan adalah berkaitan dengan informasi apa yang dapat secara bebas diperoleh dan menjadi hak masyarakat untuk mengetahuinya? Apakah masyarakat memiliki kebebasan untuk memperoleh segala jenis informasi tanpa ada kekecualian? Atau apakah perlu ada pengklasifikasian tentang jenis-jenis informasi yang boleh diketahui oleh masyarakat?

Di beberapa negara, pemerintah memang menerapkan sistem pengklasifikasian informasi. Pengklasifikasian ini berangkat dari asumsi bahwa keterbukaan informasi berlebihan akan menimbulkan sejumlah dampak merugikan bagi kepentingan nasional, mengancam keselamatan negara, dan mengganggu upaya negara untuk mempertahankan keamanan nasional. Pembatasan itu pula yang melahirkan peraturan perundang-

undangan yang berkaitan dengan kerahasiaan negara sebagaimana di Indonesia pun akan diterapkan. Dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah suatu negara menciptakan rambu-rambu untuk menentukan informasi-informasi yang tidak dapat diakses publik beserta sanksi-sanksi hukum bagi pelanggarnya (dalam ISAI – Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi, 2006).

Adapun informasi yang bebas diakses publik atau yang diklasifikasikan sebagai informasi publik adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik (Krina, 2003). Dalam buku "Melegalkan Transparansi, Mengasuransikan Keterbukaan, Merawat Kebebasan" (2002) terdapat dua klasifikasi informasi publik yaitu:

- a. Informasi yang wajib diberikan secara aktif, tanpa didahului suatu permintaan (obligation to tell), yang penyampaiannya dilakukan secara berkala dan serta merta yakni informasi yang apabila tidak segera disampaikan kepada publik akan membahayakan dan mengancam keselamatan orang banyak dan informasi yang siap sedia yaitu informasi yang tersedia bagi inspeksi oleh publik sewaktu-waktu.
- b. Informasi yang wajib diberikan atas dasar permintaan (right to know upon request), yakni setiap informasi publik yang dikuasai oleh badan publik yang tidak termasuk dalam kategori informasi yang wajib diberikan secara aktif atau pun tidak termasuk dalam kategori yang dikecualikan dari akses publik.

Pengklasifian informasi terkadang menimbulkan suatu polemik bahkan perdebatan antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam hal ini antara badan publik pemilik informasi dengan publik itu sendiri. Terlebih lagi apabila pengklasifikasian informasi itu sendiri tidak jelas. ISAI dan Koalisi Kebebasan Informasi (2006) menyatakan bahwa pengalaman di banyak negara menunjukkan adanya unsur subyektivitas dari para penyelenggara pemerintahan dalam pemberlakuan sistem klasifikasi informasi. Seringkali, misalnya status rahasia negara dimaksudkan hanya untuk melindungi reputasi pemerintah atau kepentingan birokrasi dan bukan untuk melindungi kepentingan negara. Oleh karena dalam peraturan perundang-undangan baik yang mengatur kebebasan memperoleh informasi maupun kerahasiaan negara perlu diberikan batasan-batasan yang sangat jelas tentang jenis-jenis informasi yang boleh atau yang tidak boleh diakses secara bebas oleh publik, sehingga nantinya tidak menimbulkan konflik.

RUU KMIP: Perdebatan dan Implikasi

Sebagaimana telah disinggung bahwa untuk menjawab tuntutan masyarakat terhadap hak mereka untuk memperoleh informasi, berbagai negara sudah memiliki peraturan perundang-undangan khusus yang mengatur pelaksanaan hak tersebut. Peraturan perundang-undangan tersebut merupakan suatu konsekuensi logis yang menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas informasi. Bahkan di dalam regulasi itupun tidak hanya mengatur hak-hak akan tetapi juga kewajiban serta sanksi-sanksi apabila terjadi pelanggaran baik atas hak maupun

kewajiban di dalam memperoleh informasi.

Begitu pula di Indonesia, pemikiran untuk memberikan jaminan hukum terhadap kebebasan memperoleh informasi akan dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang saat ini masih berupa Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (RUU KMIP). Dalam RUU KMIP disebutkan bahwa kebebasan memperoleh informasi publik didasarkan pada asas-asas sebagai berikut:

- (1) Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap orang;
- (2) Setiap informasi publik harus dapat diperoleh setiap orang dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan dan cara sederhana.

Tujuan memberikan dan menjamin hak setiap orang untuk memperoleh informasi menurut draf RUU ini adalah sebagai berikut:

- (1) Akuntabilitas publik yang menjamin hak masyarakat untuk mengetahui rencana pembuatan program kebijakan dan proses pengambilan keputusan publik serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- (2) Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- (3) Mendorong peningkatan kualitas aspirasi masyarakat dalam memberikan masukan bagi pengambilan kebijakan publik;
- (4) Mendorong terwujudnya penyelenggaraan negara yang baik, transparan, akuntabel, efektif, dan efisien;

- (5) Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- (6) Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- (7) Mendorong peningkatan kualitas pengelolaan dan pelayanan informasi publik.

Adapun hak memperoleh informasi menurut RUU KMIP termasuk didalamnya adalah (a) hak untuk melihat dan mengetahui informasi; (b) hak menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum; (c) hak mendapatkan salinan informasi; dan (d) hak untuk menyebarkan informasi.

Di samping hak tersebut, dalam RUU diatur pula mengenai kewajiban para pengguna informasi. Pertama, pengguna informasi publik memiliki kewajiban untuk menjaga dan tidak melakukan penyimpangan pemanfaatan informasi sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. Kedua, pengguna informasi publik wajib mencantumkan sumber dari mana ia memperoleh informasi publik, baik yang dipergunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk keperluan publikasi.

Lebih lanjut hal-hal yang akan diatur dalam RUU mengenai kebebasan memperoleh informasi meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

- Ketentuan umum, yang meliputi pengertian, asas dan tujuan
- Hak dan kewajiban pengguna informasi dan badan publik, yang terdiri dari hak dan kewajiban pengguna informasi, hak dan kewajiban badan publik
- Informasi yang dikecualikan

- Mekanisme memperoleh informasi
- Komisi Informasi yang meliputi fungsi, kedudukan, susunan organisasi, tugas, wewenang, pertanggungjawaban, pengangkatan serta pemberhentian, mekanisme pengadilan terhadap kinerja Komisi Informasi
- Keberatan dan banding
- Hukum acara Komisi yang meliputi mediasi, adjudikasi, pemeriksaan, pembuktian, putusan Komisi Informasi;
- Ketentuan Pidana atau sanksi

Pengaturan terhadap aspek-aspek dalam RUU KMIP tersebut ternyata masih mengundang perdebatan, terutama mengenai beberapa aspek yang dianggap krusial. Oleh karena itulah mengapa pembahasan dan pengesahan RUU ini menjadi lambat. Aspek-aspek krusial yang menjadi perdebatan antara lain adalah sebagai berikut:

Pertama, judul RUU dimana DPR mengusulkan judul "RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik" akan tetapi pemerintah mengusulkan pergantian judul menjadi "RUU Hak Warga Negara untuk Memperoleh Informasi". Argumen yang diajukan pemerintah adalah bahwa judul tersebut sesuai dengan pasal 28F amendemen kedua Konstitusi, yaitu "Setiap warga negara berhak untuk mendapat informasi...". Pemerintah juga memberikan contoh perbandingan judul Undang-undang tentang kebebasan informasi di lima negara di dunia, seperti Amerika Serikat, Belanda, Kanada, Jepang dan Afrika Selatan (Laporan Pemantauan RUU KMIP, Mei 2006, www.parlemen.net).

Kedua, definisi tentang informasi publik. Dalam draf RUU KMIP versi DPR informasi publik didefinisikan sebagai *informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, ataupun diterima dari sumber lain serta informasi yang masih dalam status pengolahan dan penyusunan, tetapi telah dikirimkan kepada badan publik lain sehingga berada di suatu badan publik, termasuk informasi pribadi, yang berkaitan dengan penyelenggara dan/atau penyelenggara negara, serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik*. Atas definisi tersebut Pemerintah berkeberatan dengan pencatuman informasi pribadi terutama terkait dengan penyelenggara negara yang dikategorikan sebagai informasi publik. Argumen yang diajukan Pemerintah adalah studi di Amerika Serikat yang telah memiliki Privacy Act sebagai pengecualian dari kebebasan informasi. Untuk itu Pemerintah mengajukan usulan pengertian informasi publik sebagai *"Informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, ataupun diterima dari sumber lain termasuk informasi tentang penyelenggaraan negara, serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik selain yang dikecualikan dan ditetapkan lain oleh peraturan perundang-undangan. Termasuk ke dalam informasi publik adalah informasi yang terkait dengan penyelenggaraan pengumpulan sumbangan dalam bentuk apapun dari masyarakat untuk tujuan kemanusiaan dan sosial"*.

Ketiga, batasan tentang Badan publik. Draf RUU versi DPR menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan badan publik adalah *penyelenggara negara yang meliputi*

lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, baik di tingkat pusat maupun daerah dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, Badan usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Hukum Milik Negara (BHMN) dan organisasi non-pemerintah yang mendapatkan dana dari anggaran negara atau anggaran daerah dan usaha swasta yang dalam menjalankan kegiatannya berdasarkan perjanjian pemberian pekerjaan dari badan publik lain dalam menjalankan sebagian fungsi pelayanan publik.

Terhadap usulan batasan tersebut Pemerintah mengusulkan agar tidak memasukkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai badan publik yang harus terbuka dalam memberikan informasi. Alasannya adalah untuk menciptakan persaingan yang sehat dan mengantisipasi kejatuhan BUMN yang bisa mengganggu ketahanan ekonomi nasional. Lebih lanjut diungkapkan pemerintah bahwa kedudukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan usaha Milik Daerah (BUMD), termasuk kedalam rezim bisnis yang harus diproteksi dan informasinya harus dijaga untuk menjamin persaingan usaha yang sehat. Oleh karena ketentuan mengenai informasi yang menyangkut BUMN sudah diatur dalam Undang-Undang Rahasia Dagang, maka tidak perlu lagi memasukannya dalam RUU KMIP sebagai salah satu kategori badan publik (Laporan Pemantauan RUU KMIP, 27 Mei 2006, www.parlemen.net).

Keempat, pengaturan tentang Komisi Informasi. Dalam RUU versi DPR diatur tentang keberadaan Komisi Informasi

yang meliputi fungsi, kedudukan, susunan organisasi, tugas, wewenang, pertanggungjawaban, pengangkatan serta pemberhentian, mekanisme pengaduan terhadap kinerja Komisi Informasi. Disebutkan bahwa Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi melakukan penyelesaian sengketa melalui bentuk mediasi dan/atau ajudikasi, yang berkaitan dengan hak setiap orang atas informasi, yang berada di tingkat pusat dan provinsi.

Pemerintah terhadap pembentukan komisi informasi dalam RUU KMIP juga menyatakan ketidaksetujuannya. Ada dua argumen yang diajukan pemerintah (1) pekerjaan Komisi ini amat terbatas sehingga tidak perlu lembaga khusus; dan (2) Komisi Informasi hanya memperbanyak lembaga kuasi negara yang terbukti kurang efektif, malah hanya menciptakan persoalan baru. Karena itu pemerintah mengusulkan cukup membentuk Komisi Pemerintah seperti yang ada di negara-negara lain yang tidak menggunakan skenario Komisi Informasi.

Kelima, istilah dan kategorisasi pengguna informasi. Istilah "pengguna informasi" merupakan usulan Pemerintah untuk mengganti istilah yang diusulkan DPR RI yaitu "peminta informasi". Argumentasi penggunaan istilah "peminta informasi" ini merujuk kepada pada Pasal 28 F, "Setiap orang berhak untuk memperoleh informasi...". Karena itu apabila digunakan istilah "pengguna informasi", maka hanya pihak yang menggunakan informasi saja yang berhak memperoleh informasi. Hal ini bertentangan dengan mekanisme untuk memperoleh informasi publik yang dengan tegas tidak mencantumkan alasan atau kegunaan (Laporan Pemantauan

RUU KMIP, 30 Juni 2006, www.parlemen.net).

Karena itu terdapat perbedaan rumusan tentang istilah pengguna informasi antara yang diusulkan oleh DPR dengan Pemerintah. Dalam draf versi DPR yang dimaksud dengan pengguna informasi adalah *orang yang memerlukan dan memohon informasi berdasarkan permintaan informasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini*. Sedangkan rumusan pengguna informasi usulan pemerintah adalah *"warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang memerlukan dan mengajukan permohonan informasi berdasarkan permintaan informasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini"*.

Keenam, perdebatan tentang Pejabat Dokumentasi dan Informasi terutama dalam masalah tanggung jawab "fungsional" yang diembannya. Jika tanggung jawab ini melekat secara fungsional, maka akan menimbulkan implikasi hukum berupa sanksi jika pejabat yang bersangkutan tidak memberikan pelayanan informasi sebagaimana yang telah diatur dalam RUU KMIP. Oleh karena itu Pemerintah menganggap tanggung jawab semacam ini akan memberatkan kinerja badan publik. Padahal kewajiban untuk membuka akses informasi sudah menjadi bagian dari fungsi integral badan publik, terlebih bagi badan publik yang mendapat kucuran dana dari masyarakat.

Perdebatan-perdebatan terhadap aspek-aspek tersebut di satu sisi merupakan hal yang wajar, karena bagaimanapun suatu undang-undang sebelum disahkan perlu dibahas dan dikaji secara mendalam. Pengkajian

terutama berkaitan dengan partisipasi implikasi yang akan timbul apabila kebijakan tersebut diterapkan. Jangan sampai setelah diterapkan ternyata menimbulkan konflik antara berbagai pihak yang diatur di dalam kebijakan tersebut, atau timbulnya berbagai penyalahgunaan terhadap hak yang diberikan oleh undang-undang tersebut.

Menurut penulis paling tidak dua hal yang perlu diperhatikan dalam penerapan kebijakan kebebasan memperoleh informasi, yaitu terutama berkaitan pihak-pihak yang diatur didalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam hal ini adalah masyarakat sebagai pihak yang memiliki hak memperoleh informasi publik dan badan publik sebagai pihak yang berkewajiban untuk memenuhi hak tersebut. Masalah yang berkaitan dengan masyarakat sebagai pihak yang memiliki hak untuk memperoleh informasi adalah kesiapan dan sikap masyarakat sebagai pengguna informasi untuk memanfaatkan hak tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di negara-negara maju yang menganut sistem demokrasi, masyarakat memahami dan menyadari arti penting informasi bagi partisipasi mereka dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Adapun di Indonesia, rata-rata tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah serta angka buta huruf yang masih relatif tinggi akan menjadi kendala pemahaman dan kesadaran masyarakat akan arti pentingnya informasi. Belum lagi pada saat penerapan kebijakan tersebut tidak disertai dengan proses dan mekanisme sosialisasi kebijakan yang intensif yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Jangan sampai, masyarakat memiliki hak tersebut akan tetapi tidak

dapat menggunakan haknya karena keterbatasan informasi terhadap hak tersebut.

Masalah kedua berkaitan dengan badan publik sebagai pihak yang berkewajiban untuk memenuhi hak masyarakat akan informasi publik baik diminta maupun tidak diminta. Permasalahan klise yang dihadapi oleh badan-badan publik terutama instansi-instansi pemerintah adalah masih lemahnya mekanisme dan sistem pendokumentasian informasi. Bahkan dapat dikatakan secara umum sistem kearsipan di instansi pemerintah masih amburadul baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun di Daerah. Perbedaan data penduduk terutama data pemilih yang sudah memiliki hak pilih dalam Pemilihan Umum Tahun 2004 lalu merupakan salah satu bukti sistem pendokumentasian kependudukan yang semrawut. Padahal apabila kita cermati dalam RUU KMIP, khususnya tentang kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh badan publik, menuntut badan publik untuk memiliki sistem dan mekanisme pendokumentasian informasi yang baik. Kewajiban-kewajiban yang diatur dalam RUU yang tampaknya perlu diperhatikan betul oleh setiap badan publik antara lain:

- Badan publik wajib menyimpan, mendokumentasikan, dan menyediakan informasi publik yang berada di bawah penguasaannya secara utuh dan dalam kondisi yang baik secara cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
- Setiap badan publik wajib memberikan dan menyampaikan informasi publik secara berkala, sekalipun tidak ada permintaan.

- Kewajiban memberikan dan menyampaikan informasi public antara lain meliputi informasi yang berkaitan dengan badan publik; informasi mengenai kegiatan badan publik terkait; dan informasi mengenai kinerja badan publik termasuk laporan keuangan.
 - Kewajiban memberikan dan menyampaikan informasi publik dilakukan paling sedikit 6 (enam) bulan sekali.
 - Kewajiban menyebarluaskan informasi publik disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.
 - Badan publik setiap tahunnya wajib mempublikasikan hasil kerjanya antara lain meliputi: jumlah permintaan informasi yang diterima; waktu yang diperlukan badan publik dalam memenuhi setiap permintaan informasi; jumlah penolakan permintaan informasi; dan alasan penolakan permintaan informasi.
- Implikasi berbagai kewajiban tersebut sangatlah jelas bahwa badan-badan publik harus membangun kapasitas dalam pengelolaan dokumen informasi baik dari sisi perangkat kelembagaan, sumber daya manusia, sistem maupun prosedur serta sumber daya lainnya yang khusus menangani masalah pendokumentasian informasi. Pertanyaannya adalah apabila RUU KMIP direncanakan akan disahkan pada tahun 2007 ini, sanggupkah badan-badan publik terutama instansi-instansi pemerintah dalam waktu singkat melaksanakan kewajiban-kewajiban tersebut dengan berbagai kelemahan

internal yang masih dimilikinya? Ini tentunya merupakan pekerjaan rumah badan-badan publik untuk segera memperbaiki berbagai aspek internal yang akan mendukung pelaksanaan kewajibannya dalam memenuhi hak masyarakat akan akses informasi publik.

PENUTUP

Kebebasan memperoleh informasi merupakan salah satu prasyarat yang diperlukan dalam kehidupan bernegara yang demokratis, yang akan memberikan kesempatan yang lebih besar lagi kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan terutama dalam proses pengambilan keputusan. Dengan adanya partisipasi tersebut maka diharapkan akan semakin mendorong pelaksanaan akuntabilitas penyelenggaraan negara dan proses penyelenggaraan negara. Karena disini kebebasan memperoleh informasi dapat berperan sebagai sarana kontrol publik. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia bahkan menyebutkan bahwa kebebasan ini merupakan salah satu hak yang paling mendasar di samping hak-hak dasar lainnya. Karena itu suatu negara perlu menjamin terpenuhinya pelaksanaan hak tersebut dengan menetapkan aturan permainan yang lebih jelas dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sejalan dengan tuntutan dan kesadaran masyarakat internasional akan hak publik yang dimiliki, di berbagai negara termasuk di Asia telah banyak yang memiliki peraturan perundang-undangan khusus yang mengatur kebebasan memperoleh informasi.

Begitu pula di Indonesia, pemikiran akan perlunya memberikan kebebasan tersebut dan sekaligus memberikan

jaminannya dalam suatu regulasi khusus telah dirintis sejak tahun 2001 dalam bentuk Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (RUU KMP). Namun demikian sampai saat ini RUU tersebut belum dapat disahkan mengingat masih banyak aspek yang diatur dalam RUU itu yang perlu dikaji dan ditinjau ulang. Pemerintah masih memiliki berbagai keberatan serta kekhawatiran terhadap implikasi penerapan RUU ini kelak. Namun demikian, sikap kehati-hatian pemerintah ini jangan dijadikan alasan untuk terus menunda pengesahan RUU ini. Karena dengan adanya RUU ini diharapkan akan semakin dapat mendorong penerapan sistem demokrasi dan good governance di Indonesia.

DAFTAR BACAAN

- Oliver, Richard W. 2004. *What is Transparency*, New York: McGraw-Hill.
- The Carter Center, 2004. *The Promotion of Democracy Through Access to Information*: Bolivia, www.cartercenter.org.
- Sholikin, M,Nur, dan Nurbayanti, Sri. 2005. *Perjalanan Panjang RUU Kebebasan Memperoleh Informasi*, www.parlemen.net.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Tanpa tahun. *Good Public Governance: Tata Kepemerintahan Yang Baik*, Jakarta.
- Asian Development Bank. 2003. *Kebijakan Komunikasi Publik*, www.adb
- Institut Studi Arus Informasi (ISAI) dan Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi. 2006. *Position Paper*:

- Mengintegrasikan Rahasia Negara dalam RUU KMIP, Jakarta. www.goodgovernance.or.id. 2002.
- Melegalkan Transparansi, Mengasuransikan Keterbukaan, Merawat Kebebasan: Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Mengenai Transparansi.
- Krina, P. Loina Lalolo. 2003. Indikantor dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi, Jakarta: Sekretariat Good Public Governance BAPPENAS.
- Departemen Komunikasi dan Informasi. 2006. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Pemerintah atas Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP), www.parlemen.net.
- Amila, Camilia. 2006. Judul, Definisi Informasi Publik dan Kriteria Badan Publik, Laporan Pemantauan RUU KMIP Mei 2006 Minggu Ketiga, www.parlemen.net.
- Amila, Camilia. 2006. Perdebatan Pasal-pasal dalam RUU KMIP Berujung ke Panitia Kerja, Laporan Pemantauan RUU KMIP Juni 2006 Minggu Keempat, www.parlemen.net.
- Amila, Camilia. 2006. Badan Publik dan Komisi Informasi, Laporan Pemantauan RUU KMIP Mei 2006 Minggu Ketiga, www.parlemen.net.
- Santosa, Pandji Mengkaji RUU Rahasia Negara, Pikiran Rakyat, 6 Juni 2006, Bandung.

