

# Pemaknaan tentang Kebebasan Informasi Publik Menuju Pemerintahan Indonesia yang Bersih

Felik Jebarus

London School Public Relation Jakarta

Email:felixjebarus@yahoo.com

## **Abstract**

*Meaning and interpretation were the most important things to arrange and formulate the laws of freedom to get public information. The concepts of freedom, information disclosure, right of citizens, public council, state secret, and information commission are main issues that were contested in interpretation among House of Representatives and Government in pursuing the laws of freedom of public information. In communication perspectives, the laws is communication product. What's the strategical issue was articulated by communications in any forms of communication conducts for instances making arguments, the debates, making the reasons, discussion, interpretation and persuasion. By interpretive qualitative approach, this article is to show the two main of contestations and arguments among government and civil society which was performed by House of Representatives. It involved the argumentations to state secret, freedom of public information, rights of citizens, public council and information commission.*

**Keywords:** *Meaning, Interpretation, Information Disclosure, Argumentation and Laws*

## **Abstrak**

Dinamika pemaknaan istilah (terms) menjadi sangat penting dalam penyusunan suatu perundang-undangan tentang kebebasan untuk memperoleh informasi publik. Konsep tentang kebebasan, keterbukaan, hak warganegara terhadap informasi, badan publik, kerahasiaan n Negara dan komisi informasi adalah fokus utama dalam pemaknaan ini, dan sekaligus menjadi tema besar yang mendasari proses penyusunan sebuah undang-undang yakni Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam perspektif komunikasi, hukum adalah produk komunikasi. Bagaimana dan apa yang menjadi lingkup dan cakupan dari produk hukum sebagai perundang-undangan lahir dari perdebatan, argumentasi, penalaran, persuasi, diskusi, dan interpretasi satu sama lain. Melalui penelitian interpretif, tulisan ini menyajikan bagaimana pemaknaan terhadap konsep-konsep hukum terjadi. Hasilnya menunjukkan bahwa ada dua domain perdebatan dan argumentasi, yakni memajukan hak-hak publik masyarakat dan melindungi kepentingan badan publik dan pemerintah. Kontestasi pemaknaan terjadi pada konsep tentang kerahasiaan Negara, apa yang dimaksud dengan kebebasan versus hak warganegara, perdebatan tentang Komisi Informasi dan Badan Publik.

**Kata kunci:** Pemaknaan, interpretasi, keterbukaan, argumentasi dan undang-undang

## **Pendahuluan**

Pada era Reformasi, praktek penyelenggaraan Negara yang tidak transparan dan menjadi ladang subur terjadinya KKN (Korupsi Kolu-

si dan Nepotisme) sering diangkat dan sebagai sasaran kritik para aktivis demokrasi terhadap pemerintah. Banyak pihak mendesak pemerintah (birokrasi) agar terbuka dalam pengelolaan

badan-badan publik. Berbagai kasus terjadi dalam kaitannya dengan pelayanan publik yang buruk. Misalnya pelayanan publik mendapatkan akses pengobatan gratis, biaya ijin trayek angkutan umum, proses pengurusan SIM (Surat Ijin Mengemudi), pembuatan sertifikat tanah, ijin mendirikan bangunan, ijin dagang dan sebagainya.

Contoh di atas menunjukkan, dalam pelayanan publik, para petugas pemerintah tidak menjalankan secara transparan dan berperan tidak maksimal. Ketidakjelasan ini mencakup kepastian waktu, praktek percaloan, pembiayaan yang tidak wajar, perlakuan diskriminatif serta adanya ketakutan masyarakat untuk bertanya dan melakukan protes terhadap kondisi tersebut. Selain persoalan ini, masalah lainnya adalah mengenai standarisasi pelayanan. Mereka yang berkelebihan ekonomi mendapatkan prioritas.

Sebuah penelitian yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch (ICW)* pada tahun 2009 terhadap pelayanan rumah sakit menunjukkan bahwa sebanyak 67% pasien miskin mengeluhkan rendahnya kualitas pelayanan rumah sakit. Survei yang dilakukan terhadap 23 rumah sakit negeri dan swasta di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi pada akhir tahun 2009 tersebut menunjukkan bahwa rendahnya kualitas pelayanan ini meliputi buruknya pelayanan perawat, kurangnya kunjungan dokter, lamanya pelayanan apoteker dan laboratorium. Mereka juga mengeluhkan buruknya fasilitas lain seperti toilet, tempat tidur, makanan pasien, rumitnya pengurusan administrasi serta mahalnya harga obat (*Kompas*, 28 Desember 2009).

Menurut Ahmad Santoso, Direktur ICEL (*Indonesian Center for Environment Law*), kultur penyelenggaraan Negara di Indonesia menganggap bahwa informasi tentang kejelasan mengenai pelayanan dan pengelolaan badan-badan publik sebagai hak eksklusif yang tidak perlu dibagikan kepada masyarakat. Padahal dalam perubahan masyarakat yang semakin kritis dan demokratis, kesadaran masyarakat tentang apa yang menjadi hak informasi semakin tinggi. Karenanya tingkat kesadaran ini pada gilirannya

akan mengubah paradigma dan orientasi pengelolaan pelayanan publik itu sendiri.

Gagasan tentang pelaksanaan pemerintahan yang bersih, akuntabel dan transparan dipicu oleh perubahan budaya politik itu sendiri dari masyarakat yang sentralistik menuju masyarakat madani yang transparan dan demokratis. Kesadaran ini sendiri juga merupakan bagian dari agenda kepentingan global. Buku dengan judul *Reformasi Birokrasi* yang ditulis David Orsborne dan Gaebler (2003) atau buku dengan tema yang sama yang ditulis David Orsborne dan Peter Plastrik (2004) telah mendorong masyarakat dunia untuk memberi pelayanan publik yang maksimal. Pelaksanaan pemerintahan yang efisien dengan birokrasi yang lincah sebagaimana dimaksud terjadi karena adanya transparansi dalam pemerintahan.

Pemerintahan yang bersih dan efisien mensyaratkan pemerintahan yang terbuka. Dalam konteks ini, kebebasan memperoleh informasi publik merupakan salah satu prasyarat untuk menciptakan pemerintahan yang terbuka. Sementara pemerintahan yang terbuka adalah penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan partisipatoris. Hal ini mencakup seluruh proses pengelolaan sumber daya publik, sejak dari proses pengambilan keputusan pelaksanaan secara efisien.

Pemerintahan yang terbuka mensyaratkan adanya jaminan terhadap lima hal, yakni: a) hak untuk memantau perilaku pejabat publik dalam menjalankan peran publik; b) hak untuk memperoleh informasi; c) hak untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik; d) kebebasan berekspresi yang salah satunya diwujudkan dalam kebebasan pers dan e) hak untuk mengajukan keberatan terhadap penolakan hak-hak di atas yang ditolak (*Koalisi Kebebasan Informasi*, 2003:18)

Di Indonesia, praktek transparansi dalam pengelolaan pemerintahan, sebenarnya sudah dilakukan dengan baik oleh beberapa pemerintahan daerah dengan menetapkan Peraturan Daerah (Perda) tentang Transparansi yang ternyata mampu mendukung pelayanan publik dan penciptaan

pemerintahan yang bersih. Beberapa pemerintah daerah yang telah menjalankan Perda tentang Transparansi ini adalah Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Solok, Kabupaten Bandung, Kabupaten Lebak, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Magelang, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Boalang, Kabupaten Gowa, Kabupaten Takalar dan Kabupaten Bulukumba. Daerah-daerah ini mendukung kebebasan memperoleh informasi bagi warganya sehingga pada gilirannya telah mendorong tingkat partisipasi warga dalam pengelolaan pemerintahan yang bersih dan efisien (Dwiyanto dan Agus, 2006)

Munculnya gagasan tentang kebebasan memperoleh informasi publik sebagaimana telah disinggung sebagai akibat semakin tingginya kesadaran masyarakat terhadap hak-hak sipil dan politiknya. Kesadaran ini selaras dengan terjadinya perubahan sistem politik nasional pada tahun 1998 lalu. Selain itu kesadaran ini juga dipicu oleh adanya dorongan pemikiran dan gerakan yang sama pada tingkat global. Berbagai elemen masyarakat madani yang tergabung dalam Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) mengajukan usul perlunya undang-undang yang memayungi persoalan ini.

Menurut Tumbu Saraswati, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dari Fraksi PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) menyatakan bahwa secara yuridis pengajuan RUU (Rancangan Undang-Undang) ini selaras dengan Undang Undang Dasar 1945, Tap MPR RI No XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, Tap MPR RI No VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Penegakan KKN serta UU No 25 tahun 200 tentang Program Pembangunan Nasional (*Media Indonesia*, 11 Maret 2002).

Hingga habis masa bhakti Dewan Perwakilan Rakyat RI (1999-2004), RUU ini masih terkatung-katung dan tidak mendapat perhatian serius dari pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Justru usulan ini menjadi semacam ajang pertarungan kepentingan antara kepentingan pemerintah, kepentingan DPR dan

kepentingan kelompok-kelompok demokrasi. Bagi pemerintah, persoalan pembentukan payung hukum tentang kebebasan informasi ini mengundang pekerjaan rumah yang tidak sedikit dan mudah seperti penyiapan infrastruktur, persoalan budaya, dan menyangkut pengertian dan makna kebebasan itu sendiri.

Pada pemerintahan berikutnya yakni pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono (pemerintahan SBY), RUU tersebut diusulkan kembali. Setelah sekian tahun menunggu yakni pada tanggal 1 Oktober 2005, amanat presiden tentang pembahasan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (RUU KMIP) dikeluarkan oleh Presiden SBY. DPR dan pemerintah pun kemudian terlibat dalam berbagai rapat, dialog, dan perdebatan yang menyita waktu. Sementara Lembaga Swadaya Masyarakat juga berpartisipasi aktif baik dengan cara memberi tekanan dan dukungan kepada DPR, menggalang kerjasama dengan media atau pun melakukan sosialisasi kepada masyarakat.

Ada beberapa catatan menarik yang kiranya penting untuk dikaji lebih lanjut. Pertama, di kalangan DPR RI, proses pembuatan undang-undang ini merupakan sesuatu yang sangat bagus, paling tidak sejalan dengan semangat Reformasi pada saat itu yang sedang didengarkan. Kedua, di pihak pemerintah timbul kekhawatiran karena pemerintah mencurigai adanya maksud terselubung di balik penyusunan ini. Pemerintah mencurigai adanya kepentingan yang terselip di dalamnya dari pihak asing. Bahkan pemerintah menilai bahwa kebebasan informasi pada dasarnya bertentangan dengan budaya masyarakat.

Bagi para aktivis demokrasi, apa yang dikuatirkan pemerintah dipandang sebagai persepsi yang keliru. Persepsi keliru tersebut dapat dilihat dari: pertama, keterbukaan itu kadangkala dianggap sebagai penyebab akulturasi negatif yang merugikan masyarakat secara luas. Anggapan ini terjadi karena mengaitkannya dengan akses informasi yang sangat deras dari luar negeri melalui jaringan internet dan TV kabel. Persepsi ini keliru sebab undang-undang tersebut

dimaksudkan untuk meletakkan kewajiban bagi pengelola sumber daya publik untuk membuka akses informasi sebagai bagian dari akuntabilitas publik dan kontrol masyarakat.

Kedua, persepsi dari pemerintah bahwa keterbukaan mengancam kedaulatan Negara dan bangsa. Persepsi ini keliru sebab menurut para aktivis demokrasi, undang-undang tersebut tetap mengenal kekecualian dan kerahasiaan. Bentuk pengecualian dan kerahasiaan ini apabila me-nimbulkan konsekuensi-konsekuensi tertentu: a) menghambat atau mengganggu proses penegakan hukum;b) mengganggu kepentingan perlindungan hak dan kekayaan intelektual dan persaingan usaha yang sehat;c) merugikan kepentingan pertahanan dan keamanan nasional;d) terganggunya hubungan baik antara Negara dengan Negara lain; e) informasi yang tidak terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang apabila dibuka dan diberikan dapat merugikan satu Negara atau lebih ; dan f) melanggar kerahasiaan pribadi yakni mengungkap riwayat kesehatan, asal usul ras atau etnis, keyakinan, agama, politik, orientasi seksual dan penilaian terhadap kompetensi seseorang.

Ketiga, persepsi keliru bahwa kebebasan informasi publik menyuburkan ketidakamanan. Kebebasan informasi publik dikuatirkan menyuburkan konflik horizontal dan vertikal sehingga mengganggu stabilitas keamanan dan sosial di masyarakat. Padahal menurut para aktivis demokrasi, yang dimaksudkan dengan keterbukaan informasi publik ini semangatnya adalah keterbukaan dalam mengelola sumber daya publik sehingga dijalankan secara efisien dan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat.

Keempat, persepsi keliru lainnya adalah pandangan bahwa keterbukaan menghambat penegakan hukum. Menurut pemerintah kebebasan informasi dapat mengganggu proses pengadilan. Para koruptor yang seharusnya dapat segera ditangkap justru dapat melarikan diri manakala informasi tentang dirinya diekspose sebelum waktunya (Koalisi Kebebasan Informasi, 2003:xxxii).

Karena itu, pembahasan RUU KMIP ini

menimbulkan perdebatan yang sengit, berlarut-larut dan berkepanjangan yang muncul sebagai akibat adanya perbedaan pandangan, pemahaman dan penafsiran sesuai dengan bingkai kepentingan masing-masing. Menurut penulis, setidaknya ada beberapa isu pokok yang menjadi sumber perdebatan sebagaimana yang telah dipaparkan di atas. Ada dua tahapan besar dalam kontestasi pemaknaan terhadap kebebasan informasi publik ini.

Pertama tahap Prolegnas dan tahap kedua adalah pembahasan. Pada tahap Prolegnas (Program Legislasi Nasional) muncul dua isu yang mengemuka yakni: a) perlu tidaknya sebuah undang-undang tentang kebebasan informasi dan b) dampak yang terjadi karena pelaksanaan kebebasan informasi publik tersebut. Sedangkan pada tahap pembahasan muncul perdebatan yang mencakup: a) kebebasan versus hak warganegara memperoleh informasi;b) badan apa yang mengelola tentang kebebasan informasi public ini;c) isu mengenai komisi informasi; d) isu mengenai peraturan pemerintah;d) isu tentang kerahasiaan Negara dan e) isu mengenai waktu pelaksanaan undang-undang ini jika berhasil disahkan.

Teks hukum yang pada akhirnya menjadi UU No 14 tahun 2008 ini adalah produk dari kontestasi pemaknaan terhadap kebebasan informasi publik. Dasar dari pertarungan ini adalah pertarungan simbolik yang disebabkan adanya perbedaan pandangan dunia, perbedaan sudut pandang, perbedaan nilai-nilai yang kemudian melahirkan pertarungan untuk mendapatkan legitimasi. Dengan perkataan lain kekuasaan memproduksi pandangan paling legitimate merupakan bentuk kekuasaan simbolik (Summa Riela, 2003:62).

Studi-studi tentang kebebasan informasi publik telah banyak dilakukan baik oleh pemerintah, aktivis prodemokrasi atau pun akademisi. Pertama, H.A Saefudin melakukan riset tentang Diplomasi Publik Organisasi Nonpemerintah Dalam Membangun Citra Indonesia Studi tentang Kegiatan Koalisi untuk Kebebasan Informasi. Studi yang didedikasikan sebagai disertasi dalam bidang ilmu komunikasi Universitas Pad-

jajaran yang dilakukan pada tahun 2007 menjelaskan peran LSM dalam memperjuangkan undang-undang tentang kebebasan informasi publik. Kedua, Koalisi untuk Kebebasan Informasi bekerja sama dengan USAID dan *The Asia Foundation* pada tahun 2003 meneliti tentang pentingnya sebuah Negara mempunyai payung hukum yang mengatur tentang kebebasan informasi publik.

Dengan mempertimbangkan berbagai hal tersebut, terlihat pertarungan terhadap pemaknaan tentang kebebasan informasi publik ini menjadi persoalan kenapa produk undang-undang ini sampai tiga era kepemimpinan tidak selesai-selesai yakni dari Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati Soekarnoputri dan Presiden Soesilo Bambang Yudoyono, maka masalah pokok dalam tulisan ini adalah bagaimana terjadinya konflik komunikasi sehubungan dengan proses dan terbentuknya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik?

Tujuan penting dari permasalahan ini adalah berbagai sebab dan sumber-sumber referensial serta nilai-nilai kepentingan yang menjadi latar terjadinya kontestasi pemaknaan terhadap kebebasan informasi publik. Secara teoritis, tulisan ini dapat memberi pencerahan terhadap proses dan dinamika komunikasi yang terjadi dalam proses penyusunan perundang-undangan yang berpotensi multitafsir dan pijakan pemaknaan yang berbeda-beda.

Secara teoritis apa yang dimaksud dengan kebebasan mengandung dua pengertian dasar (Rahardiansyah, 2006:312-314). Pertama, dalam pengertian negatif. Kebebasan diartikan sebagai kebebasan bagi individu untuk melakukan apapun yang ingin dilakukannya. Gagasan kebebasan sebagai *freedom from* dapat dilihat dari pemikiran Hobbes dan John Locke yang menjadi dasar bagi konstitusi Amerika Serikat. Kedua, kebebasan dalam arti positif yang dimaknai sebagai kebebasan untuk melakukan sesuatu yang bermanfaat (*freedom to*). Kedua gagasan tersebut menjadi dasar bagi berkembangnya gagasan tentang demokrasi.

Salah satu bentuk hak asasi manusia

yang tidak kalah penting dan bersifat universal adalah hak untuk memperoleh informasi. Dalam pasal 19 *Declaration of Human Right* PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) ditegaskan bahwa setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat, ekspresinya, hak ini mencakup kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa adanya campur tangan dan juga hak mencari, menerima dan menyebarkan informasi dan ide melalui media apa pun dan tak boleh dilarang (Haryanto, 2005:12).

Kebebasan memperoleh informasi merupakan salah satu hak asasi yang dimiliki individu di mana pun mereka berada. Bahkan ciri dari Negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi adalah: a) menjamin hak publik untuk memantau dan mengamati perilaku pejabat publik dalam menjalankan fungsi publiknya; b) menjamin publik untuk mendapatkan informasi; c) menjamin hak publik untuk berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan publik; d) menjamin publik untuk dilindungi dalam mengungkapkan fakta dan kebenaran; e) menjamin hak/kebebasan berekspresi yang diwujudkan melalui kebebasan pers yang berkualitas; dan f) menjamin publik untuk mengajukan keberatan.

Berbagai penelitian secara jelas menunjukkan adanya hubungan antara penerapan undang-undang kebebasan informasi publik dengan kualitas dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari korupsi. Tidak dapat disangkal bahwa kebebasan informasi menjadi alat ampuh dan merupakan upaya preventif untuk memberantas korupsi (Dwiyanto dan Agus, 2006). Berikut data yang dirilis oleh *Transparency International Corruption Perception Index* pada tahun 2006 yang menunjukkan adanya korelasi antara penerapan undang-undang kebebasan informasi publik dan praktek korupsi suatu Negara:

Ranking	Negara Terbersih	Indek Persepsi Korupsi
1	Finlandia	9.6
2	Iceland	9.6

3	New Zealand	9.6
4	Denmark	9.5
5	Singapore	9.4
6	Sweden	9.2
9	Australia	8.7
9	Netherland	8.7
11	United Kingdom	8.6
14	Canada	8.5

Sumber: Transparency International Corruption Perception, 2006

Berbagai pemikiran dan perdebatan yang dilakukan atau konflik komunikasi dalam proses penyusunan dan pembahasan RUU KMIP pada dasarnya menjadi cerminan antara Negara versus masyarakat. Artinya ada pertarungan kepentingan Negara pada satu sisi dan kepentingan masyarakat pada sisi lain. Kontestasi pemaknaan dalam proses perdebatan yang panjang sesungguhnya merupakan pertarungan kepentingan dari sudut kepentingan Negara dan kepentingan masyarakat.

Dalam paradigma Marxis misalnya, Negara dipandang sebagai institusi politik yang final dari proses sejarah, namun Negara merupakan sesuatu yang tidak kekal sehingga memerlukan pertimbangan pemikiran pembalikan hubungan antara masyarakat sipil dan masyarakat politik (Umamimah, 2005:88). Menurut Gramsci (dalam Umamimah, 2005) Negara bukanlah akhir dari sejarah baru, tetapi lebih merupakan aparat dan instrumen. Negara tidak merepresentasikan kepentingan universal yaitu rakyat tetapi mengutamakan kepentingan partikular. Negara bukan institusi permanen tetapi hanya merupakan institusi transitori yang dapat saja hilang atau hancur karena perkembangan masyarakat itu sendiri.

Adi Surjadi Culla (2002: 34-37) melihat bagaimana relasi Negara dengan masyarakat sipil diformulasikannya sebagai berikut:

- a. Dilihat sebagai dua entitas yang terpisah yang berhadapan secara diadik. Masyarakat sipil dipandang sebagai entitas yang inferior
- b. Dilihat sebagai dua entitas yang tidak dapat dipisahkan. Keduanya disatu-

kan oleh watak hukum yang demokratis  
c. Keduanya tidak dilihat sebagai sesuatu yang saling berhadapan atau berhubungan  
d. Memisahkan domain masyarakat sipil dan Negara serta masyarakat ekonomi.

Di Indonesia, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik lahir dari sebuah proses pembahasan yang panjang yakni lebih dari 8 tahun lamanya. Undang-undang ini mengundang pro dan kontra yang melibatkan pemerintah, masyarakat sipil dan legislator. Hingga terealisasinya gagasan besar tentang perlunya payung hukum mengenai kebebasan informasi publik ini, tentu terjadi pertarungan atau konflik kepentingan. Apa yang menjadi bahan perdebatan itu terakomodasi dalam sebuah undang-undang. Ini menjadi persoalan menarik dan menjadi kajian dalam tulisan ini.

### Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif interpretif. Pertama, fakta tidak bebas melainkan bermuatan nilai dan teori. Kedua, tidak ada satu teori tunggal yang mampu menjelaskan gejala yang ada terhadap kompleksitas relasi manusia yang muncul dari berbagai kepentingan tersebut. Ketiga, adanya interaksi antara subyek dan obyek penelitian. Hasil penelitian bukan hasil reportase melainkan hasil interaksi manusia dan lingkungan sehingga secara konstan mengalami perubahan (Ardianto dan Anee, 2007:109).

Teks-teks risalah rapat, pembahasan dan diskusi yang berkaitan dengan penyusunan RUU KMIP menjadi satuan pengamatan penelitian yang utama dalam melihat keberagaman, pro dan kontra serta terjadinya pertarungan pemikiran dan gagasan tentang kebebasan memperoleh informasi publik ini. Caranya dengan melakukan pelacakan di DPR RI, Koalisi untuk Kebebasan Informasi Publik, dan Sekretaris Negara. Sebagai teknik pengumpulan data, sebagaimana Guba dan Lincoln (1985:267) sebutkan bahwa dalam penelitian, umumnya data dibedakan menjadi dua, yakni *human* dan *non human*. Setiap data ini mensyaratkan teknik pengumpulan data

yang tertentu sesuai dengan karakteristik sumber datanya. Oleh karena itu, dalam teknik pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini mencakup:

- a. Analisis isi-Data tertulis menjadi sumber data sentral dalam ilmu-ilmu sosial. Analisis isi dipakai untuk mendalami, memahami dan memberi penafsiran terhadap proses-proses yang terjadi. Analisis isi yang digunakan adalah analisis isi kualitatif di mana peneliti memiliki fleksibilitas yang relatif longgar dibandingkan dengan analisis isi kuantitatif (Guba dan Lincoln, 1985:278)
- b. Wawancara-kegiatan wawancara dilakukan terhadap sejumlah narasumber untuk mendapatkan pemahaman mendalam terhadap analisis teks-teks dan dokumen-dokumen yang diperoleh. Oleh karena itu, wawancara dilakukan terhadap masyarakat politik yang terdiri dari para legislator dari beberapa fraksi, aktivis pro demokrasi dan media; sumber-sumber dari pemerintah dan sejumlah akademisi
- c. Observasi-pengertian dari persoalan ini adalah keinginan untuk menangkap suasana hati dan emosi para pelaku atas kejadian-kejadian penting selama dan saat proses pertarungan kepentingan atas makna kebebasan memperoleh informasi publik. Dengan cara ini, jalinan yang diperoleh antara hasil analisis isi, wawancara dan pengamatan dapat membentuk pemahaman yang relatif utuh.

Di samping hal tersebut, ada beberapa cara yang dapat dipakai untuk membangun kehandalan dan keabsahan data dan hasil penelitian (Guba and Lincoln, 1985). Beberapa yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. *Maintaining field journal*-yakni mengakumulasi semua informasi dalam bentuk catatan-catatan lapangan yang senantiasa diperbaharui, baik yang diperoleh melalui wawancara, observasi atau pun melalui dokumen-dokumen yang berhasil dikumpulkan. Catatan-catatan lapangan ini terdiri dari tiga bentuk: 1) *a log of a day activities*-sebagai catatan kegiatan harian secara umum; 2) *a per-*

*sonal log*-berupa catatan reflektif dan introspektif yang berkaitan dengan *state of mind*; 3) *methodological log*

- b. *Mounting the safeguard*-yakni mencermati terjadinya distorsi yang mungkin terjadi seperti keberadaan peneliti yang tidak tepat pada satu tempat; keterlibatan peneliti dengan informannya; dan saat pengumpulan data.
- c. *Gathering referential adequacy material*-mencakup pengumpulan, wawancara, dan observasi tambahan yang memperkuat data dan hasil penelitian
- d. *Doing debriefing*-melibatkan peer professional agar memberikan pandangan dan penilaiannya terhadap data dan hasil penelitian yang diperoleh.

Adapun data tersebut kemudian diolah dan dianalisis melalui tiga prosedur yakni melakukan reduksi data, sajian data dan pengambilan kesimpulan (Huberman and Miles, 1994: 428-429). Reduksi data mengandung pengertian semua data diseleksi dan dipilah-pilah sebagai antisipasi yang disesuaikan dengan pilihan kerangka konseptual, masalah penelitian, kasus-kasus dan instrument-instrumen lainnya.

Sajian data merupakan pengorganisasian data yang kemudian diinterpretasikan sebagai dasar-dasar yang dipakai untuk menarik kesimpulan. Agar terstruktur data disajikan dalam berbagai bentuk seperti deskripsi, sinopsi, alur, pola dan seterusnya. Untuk memantapkan hasil dan kesimpulan, terbuka untuk melakukan pengumpulan data berkali-kali untuk melengkapi hal-hal yang dirasa kurang.

## Hasil dan Pembahasan

### Pemaknaan Kebebasan: Situasi Makro Sosial Politik

Suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri, wacana tentang RUU KMIP tidak dapat dilepaskan dari peran sejumlah Organisasi Nonpemerintah pada era Reformasi. Dengan demikian persoalan ini sebenarnya adalah bentuk linearitas dari semangat reformasi itu sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan yang kotor dalam konteks semangat Reformasi disebabkan oleh

adanya ketertutupan informasi publik. Dalam disertasinya Basuki Agus Suparno (2010:416) mengatakan:

*Banyak pihak menilai pola pengelolaan pemerintahan yang serba tertutup merupakan salah satu penyebab merajalelanya praktek-praktek korupsi yang sangat tinggi dalam pemerintahan. Pola pengelolaan pemerintahan yang tertutup menyebabkan sulitnya kontrol dari masyarakat atas jalannya pemerintahan sehingga partisipasi masyarakat pun menjadi semakin lemah dalam mendukung pemerintahan. Pada sisi lain tindakan koruptif yang terjadi karena adanya ketertutupan itupun semakin meningkat. Ketika pemerintahan Soeharto berakhir dan Indonesia memasuki era Reformasi, begitu banyak pihak mulai mencari format pemerintahan yang ideal yang diharapkan bisa memperbaiki kondisi pemerintahan. Tuntutan reformasi telah berhasil menjatuhkan Presiden Soeharto dan rezim Orde Baru, tetapi gagal menguasai kekuasaan politiknya. Proses-proses politik tetap dijalankan oleh kekuatan kekuasaan lama*

Suparno telah mengingatkan tentang format pemerintahan ideal melalui disertasinya tersebut. Respon atas situasi semacam itu salah satunya adalah desakan masyarakat untuk membuat payung hukum-undang-undang tentang kebebasan memperoleh informasi publik. Dalam konteks ini, elemen organisasi nonpemerintah merancang pembuatan undang-undang kebebasan memperoleh informasi publik.

Koalisi untuk kebebasan informasi merupakan koalisi sejumlah organisasi nonpemerintah yang dibentuk pada bulan Desember 2000. Sebagian besar anggotanya beralamat di Jakarta, selain Yogyakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Bogor, Kendari, Medan dan Bekasi. Semula jumlah anggotanya sebanyak 30 organisasi yang kemudian berkembang menjadi 46 organisasi. Beberapa diantaranya sudah ada yang menjalin kerjasama luar negeri khususnya *Transparency International-Indonesia*, bekerja

sama dengan *South East Asian Press Alliance*.

Prinsip-prinsip yang diperjuangkan oleh kelompok prodemokrasi yang tergabung dalam Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi Publik ini mencakup:

- a. Undang-undang kebebasan memperoleh informasi publik sebagai perangkat koordinasi dan harmonisasi yang mengatur semua persoalan yang berkaitan dengan informasi misalnya tentang kerahasiaan Negara, inteligen dan sebagainya sehingga rencana pemerintah yang akan membahas undang-undang rahasia Negara tidak relevan karena juga dibahas di dalam undang-undang ini
- b. Permintaan informasi tidak perlu disertai alasan. Setiap anggota masyarakat berhak mendapatkan informasi yang dikelola setiap badan politik
- c. Akses bersifat sederhana, murah, cepat dan tepat waktu yang bertujuan menjamin hak masyarakat mendapatkan informasi
- d. Informasi harus bersifat akurat, utuh, benar dan dapat dipercaya yang merupakan bagian dari hak asasi manusia. Prinsip ini mensiratkan agar setiap badan publik mendokumentasikan semua data secara baik dan benar
- e. Akses menganut prinsip maksimum dan pengecualian menganut prinsip terbatas. Prinsip ini mengisyaratkan bahwa pada dasarnya informasi publik bersifat terbuka dan didapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Namun demikian, tetap diakui adanya kekecualian terhadap informasi-informasi yang dapat menimbulkan resiko terkait dengan keselamatan, pertahanan dan keamanan. Karena itu tetap terdapat kekecualian, namun prinsipnya terbatas. Undang-undang tentang kebebasan informasi harus berada di atas undang-undang kerahasiaan (Mendel, 2003:35)
- f. Prinsip informasi proaktif. Harus disadari pejabat publik bahwa setiap masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan informasi, terlepas diminta atau tidak. Dengan demikian, pejabat publik dengan kesadaran tinggi akan

memberitahukan informasi apa yang menjadi hak masyarakat

g. Penyelesaian sengketa secara cepat, murah dan independen. Koalisi melihat bahwa setiap persengketaan dalam kaitannya dengan kebebasan memperoleh informasi harus diselesaikan secara cepat, tepat dan sederhana yang tidak diserahkan kepada mekanisme pengadilan sehingga perlunya komisi informasi yang berfungsi menyelesaikan sengketa antara peminta informasi dan pemberi informasi sebagai badan publik

h. Ancaman hukuman yang menghambat akses informasi publik. Ancaman ini meliputi bagi mereka yang menghancurkan informasi, menyembunyikan informasi, menyesatkan informasi, melakukan penolakan terhadap informasi serta tidak memberikan informasi sebagaimana mestinya

i. Memberi perlindungan kepada pejabat publik yang beritikad baik dalam memberikan akses tentang kebebasan memperoleh informasi publik jika pejabat publik tersebut mengalami ancaman dan kekuatan tuntutan tertentu

Setelah melakukan serangkaian kegiatan untuk mematangkan draf RUU KMIP (Kebebasan Memperoleh Informasi Publik) akhirnya melalui Koalisi Kebebasan Informasi Publik melalui DPR RI menyerahkannya ke pemerintah dalam hal ini kepada kementerian Komunikasi dan Informasi (*Kompas*, 18 November 2004). Berikut beberapa kegiatan yang dipakai untuk mematangkan gagasan mengenai payung hukum kebebasan memperoleh informasi publik:

Dalam perkembangannya, semasa pemerintahan Soesilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla pemerintah melalui Badan Inteligen Negara mengusulkan agar pembahasan RUU KMIP dibahas secara terintegrasi dengan RUU Kerahasiaan Negara, RUU Inteligen dan RUU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (*Bisnis Indonesia*, 11 November 2004). Kalangan aktivis prodemokrasi, RUU KMIP tidak dapat dibahas secara bersamaan dengan RUU tentang Kerahasiaan Negara karena berbagai pertimban-

gan. Pertama, RUU KMIP memiliki paradigma yang berbeda dengan RUU Kerahasiaan Negara dan Inteligen. Kedua, RUU KMIP memiliki perbedaan dalam proses pembahasannya. Atas kenyataan ini, pemerintah sampai akhir Agustus 2004, belum memberi tanggapan resmi atas draf RUU KMIP tersebut yang dianggap oleh Koalisi Kebebasan memperoleh Informasi Publik sebagai tidak ada kemauan politik pemerintah (*Kompas*, 29 Januari 2005).

Departemen Komunikasi dan Informatika lebih memprioritaskan RUU Informasi dan Transaksi Elektronik yang muncul belakangan dibandingkan dengan RUU KMIP. Padahal menurut Koalisi Kebebasan memperoleh Informasi Publik telah menegaskan bahwa tanpa Kebebasan Memperoleh Informasi Publik yang dijamin dalam sebuah undang-undang, maka pemberantasan korupsi hanya akan menjadi wacana. Pemberantasan korupsi membutuhkan jaminan hak politik akses informasi, jaminan hak publik untuk berpartisipasi dan jaminan hak publik untuk dilindungi dalam mengungkapkan kebenaran (*Kompas*, 8 Maret 2005)

Pemerintah belum sepenuhnya memberi perhatian yang serius walaupun Presiden Soesilo Bambang Yudoyono telah mengeluarkan Amanat Presiden dan menjanjikan Daftar Isian Masalah (DIM) akan keluar pada tanggal 31 Januari 2006. Menurut AS Hikam, substansi RUU KMIP belum tentu memenuhi keinginan masyarakat, karena di saat angin keterbukaan terus berhembus, di saat yang sama kekuatan otoritarian kembali terkonsolidasi (*Suara Pembaharuan*, 16 Januari 2006). Sementara hal sama dikemukakan Teten Masduki dari ICW yang menegaskan bahwa pelaksanaan RUU KMIP akan tergantung pada kesiapan badan publik. Badan publik dalam artian penyelenggaraan Negara belum mampu memberikan pelayanan yang optimal (*Suara Pembaharuan*, 16 Januari 2006).

Pada akhirnya, Tim antar Departemen pemerintah yang dipimpin oleh Ahmad M Ramly menyerahkan DIM RUU KMIP pada tanggal 14 Februari 2006 yang menandakan adanya keseriusan pemerintah dan konsisten

No	Waktu	Kegiatan
1	13 Mei 2003	Rapat dengar pendapat dengan PWI Reformasi dan Aliansi Jurnalis Independen
2	19 Mei 2003	Rapat dengan Kepala Arsip Nasional RI, Kepala Badan Statistik dan Kepala Perpustakaan Nasional
3	21 Mei 2003	Rapat dengar pendapat dengan Ikatan Dokter Indonesia, Ikatan Notaris Indonesia dan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
4	22 Mei 2003	Rapat dengan pendapat dengan Persatuan Artis Film Indonesia dan Badan Pertimbangan Perfilman Nasional
5	9 Juni 2003	Rapat dengar pendapat dengan Ikatan Sarjana Ilmu Komunikasi Indonesia dan Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah
6	10 Juni 2003	Rapat dengan LIPI dan Rektor UI
7	11 Juni 2003	Rapat dengan BI, Himpunan Bank Negara, dan Perbanas
8	12 Juni 2003	Rapat dengar pendapat dengan Kamar Dagang dan Industri Indonesia dan Masyarakat Telematika Indonesia serta Ikatan Akuntan Indonesia

Sumber: Sekretariat DPR, 2003

dalam memproses legislasi RUU KMIP (*Media Indonesia*, 28 Februari 2006). Namun demikian, pemerintahan SBY-JK menghendaki agar pemberlakuan undang-undang ini tidak segera melainkan ada masa peralihan selama lima tahun. Argumentasi pemerintah adalah dalam masa peralihan tersebut ada waktu yang digunakan pemerintah untuk mempersiapkan pelaksanaan penyediaan sistem, perangkat dan infrastruktur serta sumber daya pengelolaan informasi.

Sementara dari pihak Koalisi menilai hal ini sebagai skenario untuk menghancurkan RUU KMIP dengan mendorong RUU Rahasia Negara selesai pada tahun 2008 dan RUU Inteligen selesai pada tahun 2007. Menurut Paulus Widyanto (*Wawancara*, 12 Maret 2007), pemerintah tidak memiliki pemahaman yang utuh terhadap apa yang dimaksud dengan kebebasan

informasi. Mereka sangat takut terhadap dampak mengenai perubahan ini. Penyebab rasa takutnya adalah karena dengan undang-undang ini dapat membongkar semua kebohohan pejabat publik. Sedangkan masalah birokrasi dan pejabat birokratik ini sudah lama karatan.

### **Pemaknaan Kata “Kebebasan” versus “Hak Warganegara”**

Sebelum disahkan menjadi undang-undang dengan nama Keterbukaan Informasi Publik, judul ini menimbulkan pro dan kontra karena setiap pihak memiliki rujukan pemaknaan yang berbeda-beda sesuai dengan motif dan tujuan kepentingan yang diperjuangkan di dalamnya. Dari DPR RI, mengajukan RUU ini dengan nama RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, namun pemerintah mempunyai usulan lain yakni RUU Hak Warganegara untuk

Memperoleh Informasi. Judul ini melahirkan debat panjang, setidaknya pada dua hal pokok, yakni kata “kebebasan” dan kata “Hak Warganegara”. Kedua hal ini menurut masing-masing pihak melahirkan dan memproduksi konsekuensi dan implikasi yang berbeda.

Dalam pandangan pemerintah, penggunaan kata “hak warganegara” dimaksudkan sebagai bentuk keselarasan dengan konstitusi (hukum dasar Negara) pada pasal 28 F yang berbunyi: Setiap orang berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi dan seterusnya. Karena itu pemerintah mengusulkan agar judul dalam rancangan undang-undang ini disesuaikan dengan Hak warganegara untuk memperoleh informasi. Sementara kata publik yang mengikuti kata informasi, justru mempersempit pengertian dan makna yang ada di dalam UUD 1945 yang telah dijamin tersebut (Risalah rapat, 15 Mei 2006:59)

Apa yang disampaikan pemerintah mendapat pandangan yang berbeda dan beragam. Dari fraksi Partai Golkar misalnya, berargumentasi bahwa penggunaan kata publik justru menunjukkan identifikasi bahwa ada jenis informasi yang dikecualikan yakni informasi pribadi-ranah privat. Hanya yang bersifat publik yang dapat dimintakan oleh masyarakat (Risalah rapat, 15 Mei 2006:60). Sedangkan dari fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan berpendapat bahwa pemerintah seharusnya lebih *open mind*. Rancangan undang-undang ini membidik wilayah kerja dan bukan hanya lembaga Negara konvensional, tetapi juga berbagai lembaga kuasi Negara, lembaga atau apa pun yang mendapat dana dari APBN, termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat yang mendapat dana dari luar negeri dan bekerja untuk kepentingan publik.

Lebih lanjut dikatakan bahwa ada dua aksentuasi yang harus diperhatikan yakni pertama, yang disoroti adalah *performance* atau penyelenggaraan yang dilakukan oleh lembaga itu dalam melayani publik, bukan lembaga itu sendiri sebagai institusi politik. Kedua, pemahaman tentang institusi Negara dan penyelenggaraan

oleh institusi Negara dan penyelenggara oleh institusi politik. Penyelenggara oleh lembaga Negara bisa dipahami dari arti konvensional dan penyelenggaraan oleh lembaga publik bisa dipahami dalam arti kontemporer. Sidarto Danusubroto dari FPDIP secara tegas menyatakan: “Kami lebih condong tetap menggunakan judul Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, karena kami melihat selama ini, tidak ada satu kaitan antara judul suatu undang-undang dengan apa yang diatur dalam UUD 1945.

Dalam perspektif berbeda tetapi menguatkan apa yang menjadi tujuan dari usulan RUU ini datang dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Menurut fraksi PKB apa yang menjadi fokus usulan DPR adalah informasi publik, bukan informasi dalam pengertian umum yang ada di dalam huruf f pasal 28 UUD 1945 itu. Apa yang ditekankan adalah informasi publik, yang maknanya lebih spesifik. Lebih lanjut fraksi PKB juga menegaskan bahwa kata “kebebasan” itu adalah penting.

Kebebasan adalah hak, tetapi lebih dari itu yang diinginkan dalam Rancangan Undang-Undang ini adalah: *the very freedom to execute the right* dan *freedom to access public information*. Terdapat perbedaan antara kata “hak warganegara” dan “kebebasan” yang perbedaan ini membawa konsekuensi serius. Apa yang diusulkan DPR adalah pengawasan publik terhadap penyelenggaraan Negara hanya pada penyelenggara Negara. Penyelenggaraan menyangkut seluruh kebijakannya, *state action policy* dan *very act of state*.

Penggunaan kata “kebebasan” menurut pandangan fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) lebih memberi jaminan bagi semua pihak. Jaminan itu tidak saja ditujukan kepada pemerintah, tetapi juga kepada masyarakat yang ingin memperoleh informasi publik. Karena itu menurut fraksi PPP, rumusan: Kebebasan untuk Memperoleh Informasi Publik jauh lebih mendasar dan mencakup pula terhadap hak warganegara untuk memperoleh informasi. Kata-kata penyelenggaraan Negara sangat vital dan karena hal ini menyangkut substansi yang lebih

jas. Dengan adanya kebebasan mengakses informasi publik, masyarakat dapat secara aktif berpartisipasi dalam mengawasi penyelenggaraan Negara tidak hanya pengawasan publiknya yang ditampilkan, tetapi proses penyelenggaraan Negara itulah yang ditekankan. Lagi pula kata informasi merupakan kata yang sangat umum dan harus dijelaskan lagi secara lebih spesifik.

Dalam sudut pandang yang berbeda yang disampaikan para aktivis prodemokrasi memberi penilaian terhadap apa yang diusulkan pemerintah terhadap penggunaan kata hak warganegara” dan tidak perlunya mencantumkan kata “publik”. Dalam pandangannya ini Koalisi menjelaskan bahwa apa yang diperjuangkan masyarakat sipil bukan sebuah kebebasan yang tanpa batas dan kebablasan. Apa yang diinginkan adalah kepastian hukum tentang informasi apa saja yang harus atau wajib dibuka kepada publik dan informasi apa yang dikecualikan atau dirahasiakan.

Kepastian hukum ini menyentuh berbagai persoalan antara lain mekanisme akses informasi di lembaga-lembaga publik; soal biaya; waktu, dan pelayanan. Kepastian hukum juga menyangkut sanksi bagi pelanggaran prinsip keterbukaan informasi termasuk sanksi bagi pembocoran terhadap informasi-informasi yang dinilai sebagai informasi rahasia. Tidak semua informasi yang dikelola badan politik harus dibuka kepada publik. Ada informasi yang dirahasiakan atas nama kepentingan-kepentingan hukum, strategi pertahanan dan keamanan nasional, intelijen, hubungan luar negeri, hak kekayaan intelektual, perlindungan dan persaingan usaha tidak sehat dan kerahasiaan pribadi.

Pemaknaan dari berbagai sudut pandang ini memperlihatkan adanya tarik ulur kepentingan, pro dan kontra, serta luas dan sempitnya pengetahuan serta kemampuan membangun argumentasi terhadap pokok persoalan sehingga pilihan kata menentukan penilaian dan pemahaman tertentu. Dengan perkataan lain, produk legislasi seperti RUU KMIP ini merupakan produk kontestasi komunikasi yang terjadi dalam menunjukkan kemampuan paling logis dan

tepat upaya merumuskan hal yang paling baik, manfaat dan tepat bagi persoalan kebebasan informasi publik.

Debat tentang nama undang-undang ini pada akhirnya menghasilkan bentuk kompromi, dimana kata yang disepakati bukan kata”kebebasan” atau “hak warganegara”, melainkan kata “keterbukaan” sedangkan pemerintah akhirnya menerima kata”publik” mengikuti kata informasi. Sekali lagi, persoalan komunikasi karena di dalamnya menyangkut makna yang timbul dalam benak pikiran seseorang mampu menghasilkan suatu bentuk dan proses komunikasi yang sangat menarik dan menggugah. Sepanjang motif dalam proses komunikasi tersebut mencapai kesepahaman terhadap ide dan gagasan utamanya, maka bentuk kesepakatan pada akhirnya tercapai.

### **Kontestasi Pemaknaan tentang Badan Publik**

Kontestasi pemaknaan terjadi juga ketika dalam bab 1 tentang Ketentuan Umum khususnya menyangkut lingkup dan cakupan badan publik. Setidaknya pro dan kontra terhadap lingkup dan cakupan pemaknaan ini melibatkan definisinya, yakni apa yang dimaksud dengan badan publik. Dua definisi yang diajukan masing-masing pihak yakni DPR dan pemerintah menegaskan adanya tarik ulur kepentingan yang kentara, adanya upaya untuk mengalihkan, dan kekuatiran-kekuatiran tertentu.

Sebagai perbandingan bagaimana perdebatan tentang batasan badan publik yang dipahami dan dimaksudkan antara DPR dan pemerintah, berikut ini masing-masing disajikan usulan batasan dari DPR dan Pemerintah. Adapaun rumusan tentang badan publik yang diusulkan DPR adalah sebagai berikut:

*“Badan publik adalah penyelenggara Negara yang meliputi eksekutif, legislatif, yudikatif baik di tingkat pusat maupun daerah dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara, organisasi nonpemerintah yang*

*mendapatkan dana dari anggaran Negara atau anggaran daerah, dan usaha swasta yang dalam menjalankan kegiatannya berdasarkan perjanjian pemberian pekerjaan dari pemerintah untuk menjalankan sebagian fungsi pelayanan publik.”*

Sementara itu, pemerintah mempunyai usulan dan versi lain terhadap apa yang dimaksud dengan badan Negara. Usulan dan rumusan yang berbeda ini sekaligus bila dicermati menunjukkan adanya pertarungan kepentingan, melindungi hal-hal yang krusial, dan saling memajukan atau memprioritas satu serta menyembunyikan yang lain. Baik DPR atau pun pemerintah melakukan hal yang sama dengan motif kepentingan yang berbeda. Berikut rumusan yang disampaikan pemerintah tentang badan publik:

*‘Badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif baik ditingkat pusat maupun daerah dan lembaga lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara /atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah termasuk kedalam badan publik adalah organisasi non-pemerintah yang meliputi Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Massa, Partai Politik, dan/atau institusi sosial dan/atau kemasyarakatan lain yang mendapat dana dari sumbangan masyarakat dan/atau sumber luar negeri’*

Dua rumusan ini menimbulkan perdebatan sebab masing-masing rumusan memiliki sasaran dan implikasi yang berbeda. Pertama, rumusan DPR memasukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) serta bentuk usaha swasta lainnya yang dibiayai oleh APBN atau APBD sepanjang itu berkaitan dengan penyelenggaraan Negara. Rumusan pertama sama sekali tidak memasukkan lembaga swadaya masyarakat, atau bentuk organisasi sosial politik lainnya dalam konteks ini. Dengan demikian, rumusan pertama, memang hanya sasarannya adalah lembaga penyelenggara Negara, apa pun bentuknya.

Kedua, sebaliknya, rumusan pemerintah,

mengeluarkan persoalan BUMN, BUMD dan usaha swasta lainnya yang sumber dananya dari pemerintah sebagai bagian dari apa yang dimaksud dengan badan publik. Justru dalam rumusan pemerintah ini, apa yang dimaksud dengan badan publik termasuk di dalam adalah Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Sosial, partai politik, dan institusi sosial kemasyarakatan lainnya yang sumber dananya dari masyarakat atau pun dari sumber luar negeri.

Sudah sangat jelas, rumusan tersebut merupakan bentuk pertarungan kepentingan. Argumen pemerintah, dapat dilihat apa yang disampaikan Sofyan Djalil. Dalam pandangannya pemerintah sangat sepakat dalam rangka menciptakan *good governance*, masyarakat harus *accountable* termasuk di dalamnya adalah Lembaga Swadaya Masyarakat juga *accountable* dengan demikian masyarakat juga menjadi lebih bertanggung jawab. Karena itu pemerintah melihat apa yang dimaksud dengan badan publik itu bukan saja menyangkut institusi pemerintah, tetapi diperluas termasuk badan publik yang mendapatkan dana dari APBN sehingga cakupan badan publik bisa menyentuh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi massa, partai politik atau institusi sosial kemasyarakatan yang mendapatkan sumbangan dari masyarakat atau sumber luar negeri sehingga bisa diketahui dana itu digunakan untuk apa, dari mana termasuk motivasi di balik pembiayaan misanya terhadap lembaga-lembaga terutama LSM (Risalah rapat, 15 Mei 2006:85)

Dalam pandangan pemerintah, BUMN/ BUMD adalah badan swasta bahwa sistem akuntansinya memiliki mekanisme korporasi, ada lembaga yang mengauditnya seperti BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), BPKP dan akuntansi publik. Bank-bank BUMN yang menyajikan informasinya melalui website ditinggalkan oleh kreditur besarnya. Transparansi, akuntabilitas dan responsibilitas BUMN/ BUMD itu wajib. Persoalannya menurut pemerintah, jangan menyamakan keterbukaan rezim *corporate* dengan rezim politik. Badan publik adalah

badan-badan politik atau badan-badan Negara yang tidak mencari keuntungan. BUMN. BUMD harus dilindungi dari intervensi rezim politik karena kalau diintervensi sangat merugikan bagi semuanya.

Di Amerika ada *freedom information act*, tetapi itu tidak menyentuh korporasi. Untuk mencegah terjadinya korupsi di dalam korporasi, ada ketentuan *Service of the act* yang dapat menghukum direksi perusahaan, BUMN, perusahaan publik yang membuat laporan tidak benar. BUMN itu tunduk pada *good corporation government*, tetapi rezimnya berbeda. Rezim pengaturan BUMN dengan pengaturan badan politik tidak tepat.

Untuk itu pemerintah mengusulkan dua hal. Pertama, BUMN/ BUMD dapat dimasukkan dalam kategori badan publik dalam rancangan undang-undang ini, tetapi ketika menjelaskan hal tersebut prinsip-prinsip transparansi harus dipisahkan. Kedua, BUMN, BUMD dikatakan sebagai badan usaha atau perusahaan publik yang tunduk pada undang-undang pasar modal, transparansinya tidak merugikan cara berbisnis mereka, yang mengikuti pengaturan hukum bisnis.

Resistensi pemikiran dan pemaknaan badan publik versi pemerintah datang dari sejumlah kalangan di DPR. Sebagian besar fraksi yang ada di DPR menolak pandangan dan pemikiran pemerintah tentang batasan dan lingkup yang dimaksud dengan badan publik khususnya menyangkut persoalan BUMN dan BUMD apakah masuk dalam batasan badan publik atau tidak. Misalnya dari fraksi Partai Amanat Nasional, yang memaknai BUMN dan BUMD masuk dalam kategori badan publik. Menurut fraksi PAN, BUMN dan BUMD mengelola dana Negara mencapai ratusan triliun dan jumlah badan usaha ini ratusan dan tersebar di mana-mana.

Namun dengan asset sebesar itu, kontribusinya terhadap Negara dan bangsa tidak sebanding dan seimbang. Dari jumlah itu, sekian banyak merugi atau dikatakan rugi. Dari sisi *good corporate government* terdapat masalah.

Lebih jauh fraksi PAN mengatakan bahwa sulit membedakan dan memahami garis yang membedakan rezim politik dan rezim bisnis karena BUMN dan BUMD didirikan dengan keputusan politik dan penutupannya pun dengan keputusan politik.

Sementara fraksi partai Golkar mengatakan bahwa sekalipun dapat dimaklumi bahwa organisasi massa, sosial kemasyarakatan, partai politik dan LSM harus *accountable* dan transparan, poinnya, pada penyelenggaraan Negara. Oleh karena itu, usulan ini tidak dapat ditempatkan dalam satu tarikan nafas yang sama. Usulan pemerintah ini dapat diartikan sebagai upaya untuk mengalihkan dan menggeser tujuan utama dari perlunya undang-undang tentang kebebasan memperoleh informasi publik. Jika ini dilakukan berarti ini tidak adil dan tidak *fair* (Risalah rapat, 15 Mei 2006:92). Penekanannya tetap pada badan yang mendapat dana dari APBN atau APBD, dan tidak digeser kepada badan yang juga mendapat dana masyarakat serta luar negeri.

Dari sudut pandang yang berbeda, penafsiran tentang apa ruang lingkup dan cakupan badan publik, pada akhirnya kedua rumusan antara pemerintah dan DPR menempuh suatu bentuk formulasi yang tidak tegas menyangkut keberatan masing-masing pihak, baik keberatan DPR atas usulan pemerintah atau pun keberatan pemerintah atas usulan DPR. Hasil rumusan yang tidak tegas ini terlihat dari tidak dicantumkannya aspek-aspek yang menjadi keberatan kedua belah pihak. Berikut formulasi kompromistis terhadap ruang dan lingkup tentang apa yang dimaksud dengan badan publik:

*“Badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruhnya dananya bersumber dari anggaran dan pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan*

*belanja daerah, sumbangan masyarakat dan/ atau luar negeri (UUKIP pasal 1 ayat 3)''*

### **Pemaknaan tentang Informasi Rahasia Negara**

Rancangan Undang-Undang Kerahasiaan Negara telah digodok secara internal oleh Departemen Pertahanan RI sejak tahun 1994 dan mulai dibahas pada tahun 1997. Namun pembahasan ini dihentikan terkait dengan perubahan situasi politik pada saat itu di mana rezim Orde Baru jatuh. Namun hasrat pemerintah sekalipun rezim Orde Baru telah tergantikan tidak pernah surut. Bahkan dalam pandangan umum pemerintah dalam rangka pembahasan RUU KMIP pemerintah tetap menyampaikan perlunya pembahasan tentang RUU Rahasia Negara dan RUU Inteligen.

Menurut pemerintah, undang-undang ini akan mengatur hak-hak fundamental warganegara untuk memperoleh informasi, juga menyangkut hak-hak pribadi warganegara dan juga menyangkut kepentingan pertahanan nasional. Karena itu, berbagai undang-undang yang mengatur pengecualian, perlu dibuat terlebih dahulu sehingga kepastian hukum dan sistematikanya diperhatikan. Kajian legal akademis menunjukkan bahwa pemberlakuan undang-undang pengecualian menjadi sangat penting eksistensinya

Dalam konteks ini, pemerintah memberitahukan bahwa dalam posisinya demikian itu, sebenarnya pemerintah lebih memilih membahas RUU Rahasia Negara serta RUU Inteligen terlebih dahulu sebelum membahas RUU KMIP. Di Amerika Serikat sendiri, *Freedom of Information Act* telah dikecualikan oleh undang-undang yang lain sebanyak 140 undang-undang. Sekali lagi dalam pandangan pemerintah, berbagai undang-undang yang diperlukan terkait dengan pengecualian dimaksud harus terlebih dahulu diundangkan sehingga tercipta kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Keberadaan undang-undang lain yang mengatur hal-hal yang dikecualikan merupakan prasyarat yang tidak bisa ditawar-tawar, mengingat sifat

rancangan undang-undang ini sendiri bersifat *lex generalis*. Jadi, hal ini perlu digugat agar semua institusi kenegaraan baik legislatif, eksekutif dan yudikatif serta institusi lainnya bekerja secara efektif (Risalah rapat, 7 Maret 2006:42)

Pandangan pemerintah tersebut, ditanggapi oleh fraksi-fraksi yang ada di DPR. Dari fraksi PDIP misalnya, memaparkan bahwa ketika dibicarakan *degree of transparency* dan *degree of information*, sudah pasti terdapat tiga tolok ukur diferensiasi. Pertama, *national security*. Kedua, informasi inteligen. Ketiga, rancangan keputusan kontigensi misalnya keputusan terhadap situasi genting gawat darurat. Dalam pandangan fraksi ini, sebenarnya sudah tidak perlu lagi diperdebatkan apakah semua terbuka atau tertutup. Apa yang disebut sebagai *particular political judgement* sudah barang tentu ada dan mungkin terjadi. Tidak ada sebuah Negara yang informasinya semuanya dibuka atau semuanya ditutup. Di sana selalu terdapat pengecualian dan diferensiasinya. Di Amerika, menyangkut *national security*, informasinya tertutup, tetapi menyangkut anggaran presiden, informasinya dibuka. Demikian pula bagi parlemennya, menyangkut keputusan perang, informasinya ditutup, tetapi untuk hal yang lain, informasinya dibuka (Risalah rapat, 7 Maret 2006:42).

Menurut fraksi PAN sebuah informasi yang dikecualikan tidak lagi dikategorikan sebagai informasi publik. Kata publik menjadi tidak tepat dan relevan, sebab sebagai informasi publik mengacu pada masyarakat umum dan bukan pada lembaga-lembaga tertentu yang memang dari sifatnya harus tertutup. Untuk itu, pembahasan RUU KMIP tidak dapat dikesampingkan oleh RUU yang lain seperti Kerahasiaan Negara atau pun inteligen termasuk adanya usulan untuk dibahas bersama-sama. Jika hal ini dilakukan, RUU KMIP ini akan tersingkir dan terjadi kekalutan dan kekacauan terutama dalam gagasan dan konseptualisasinya.

Namun demikian, dari fraksi Partai Keadilan Sejahtera, mengingatkan semua pihak bahwa memang terlebih dahulu harus disepakati tentang apa yang dimaksud dengan informasi

publik yang dikecualikan yang tidak lagi menjadi informasi publik. Menurut fraksi PKS bahwa yang dimaksud rahasia Negara itu bersifat ketat dan terbatas sehingga dalam pembahasan ini lebih terarah dalam membahas badan-badan Negara yang mengelola informasi-informasi secara khusus, mana yang boleh dan mana yang dilarang.

Dari masyarakat sipil Koalisi untuk Memperoleh Kebebasan Informasi berpendirian bahwa pada dasarnya mereka tidak resisten terhadap RUU Rahasia Negara dan RUU Inteligen. Hal yang diperlukan adalah harmonisasi di antara rancangan undang-undang tersebut dengan rancangan undang-undang kebebasan informasi publik. Dalam RUU KMIP mengandung prinsip bahwa pada dasarnya informasi itu bersifat terbuka kecuali beberapa hal yang bersifat tertutup. Sementara dalam RUU Rahasia Negara dan Inteligen mengandung prinsip bahwa pada dasarnya informasi itu bersifat tertutup kecuali hal-hal yang bisa dibuka. Di sini diperlukan kategori dari derajat kerahasiaan tersebut. Di Amerika Serikat, derajat kerahasiaan ini dibagi menjadi tiga yakni *top secret*, *secret* dan *confidential*.

Menurut Koalisi, istilah rahasia Negara muncul dari asumsi bahwa keterbukaan informasi digunakan secara serampangan dan untuk tujuan kontra terhadap pemerintah. Publikasi dokumen Negara menimbulkan dampak buruk bagi kepentingan nasional. Pemerintah kemudian menerapkan sistem klasifikasi informasi; sistem penyembunyian atau penyimpanan informasi pemerintah berdasarkan klasifikasi kerahasiaan tertentu. Sejumlah rambu-rambu diciptakan untuk menentukan informasi yang tidak dapat diakses publik berikut sanksi-sanksi hukum bagi pelanggarnya.

Meskipun demikian, berdasarkan pada pengalaman di berbagai Negara, pemberlakuan sistem klasifikasi tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh interpretasi subjektif pejabat pemerintah. Status informasi sebagai rahasia Negara lebih ditujukan untuk menjaga kewibawaan dan reputasi pemerintah dan bukan untuk melindungi

gi kepentingan Negara. Di sini kredibilitas dan reputasi pemerintah dianggap lebih penting dari pada hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang memadai dan lebih bermanfaat bagi bangsa dan Negara.

Ada permasalahan lain yang tidak kalah pentingnya terletak pada definisi rahasia Negara itu sendiri. Sebab pengertian rahasia Negara itu sendiri bersifat multitafsir dan multi interpretasi. Sejauh ini belum ada rumusan tentang rahasia Negara yang komprehensif. Tanpa kecuali dalam RUU Rahasia Negara itu sendiri tidak secara jelas dan rinci mendefinisikan ruang lingkup dan cakupan rahasia Negara. Kewenangan untuk menentukan suatu informasi sebagai rahasia Negara diserahkan kepada pimpinan lembaga pemerintahan dan badan-badan yang ditunjuk pemerintah. Dapat dibayangkan betapa repot dan ribetnya jika setiap lembaga pemerintah pada semua level dan lini berhak membuat klasifikasi rahasia atas informasi yang dikelolanya.

Masalah ini menggiring pada pertanyaan berikutnya yakni mengenai sistem informasi nasional seperti apa yang mau dibangun dan diterapkan. Dalam kerangka demokrasi, prinsip keterbukaan informasi semestinya menjadi domain utama sistem informasi nasional. Sementara perahasiaan informasi menjadi sub sistem dari sistem nasional yang dianut. Sistem ini harus merujuk pada prinsip *maximum acces* dan *limited exception*.

### **Pro dan Kontra tentang Komisi Informasi**

Dalam RUU KMIP DPR mengajukan usulan tentang Komisi Informasi- sebuah badan atau lembaga yang diproyeksikan lahir yang berfungsi menyelesaikan sengketa melalui mediasi dan/atau adjudikasi. Komisi informasi diharapkan memainkan peran strategis sebagai pelaksana UU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik. Usulan dari DPR adalah sebagai berikut: "Komisi informasi adalah badan yang bersifat mandiri berfungsi menyelesaikan sengketa melalui mediasi dan/ajudikasi.

Apa yang diusulkan DPR ini mendapat catatan dan koreksi dari pemerintah serta

memiliki argumentasi yang berbeda. Pihak pemerintah tidak menyetujui atau mendukung keberadaan Komisi Informasi sebagai badan yang mandiri. Sebagai gantinya pemerintah lebih melihat Komisi Informasi ini adalah sebagai komisi penyelesaian sengketa. Menurut versi pemerintah, di beberapa Negara seperti Amerika dan Jepang, dalam menyelesaikan sengketa terhadap informasi, kedua Negara ini tidak menggunakan atau membentuk komisi informasi. Jepang sekalipun komisi informasi itu ada, tetapi hanya berlangsung di kalangan pemerintah di lingkungan perdana menteri (Risalah rapat, 22 Mei 2006:110).

Pemerintah menolak pembentuk Komisi Informasi dengan berbagai alasan. Pemerintah menguatirkan bahwa Komisi Informasi ini akan menjadi *superbody* yang pada akhirnya sangat merepotkan. Dalam argumentasinya pemerintah mengatakan bahwa pembentukan Komisi Informasi sebagai sesuatu yang tidak relevan karena kasus-kasus yang timbul dapat diselesaikan di pengadilan atau di *Ombudsman*.

Prinsipnya, menurut pemerintah, informasi yang diberikan undang-undang ini nantinya bisa diakses secara cepat, mudah dan murah. Dari pijakan ini pemerintah melihat ada tiga hal yang dapat dipilih. Pertama, wahana sejenis komisi sudah mencapai 48 jenis yang memberatkan, tidak produktif dan efisien. Jumlah ini menurut pemerintah sudah terlalu banyak. Pemerintah mengusulkan agar komisi semacam ini biar dibentuk sebagai komisi pemerintah sehingga kalau ada sengketa informasi dapat diselesaikan dalam komisi pemerintah. Jika penyelesaian sengketa tidak memuaskan, masyarakat dapat melakukan mem-Pengadilan Tata Usaha Negara-kannya. Alternatif lain dilakukan melalui *Ombudsman* dan terakhir melalui pengadilan. Bagi pemerintah, alternatif apapun yang ditawarkan yang terpenting adalah bagaimana komisi pemerintah menjamin bahwa informasi yang dibutuhkan masyarakat sebagai haknya dapat diperoleh secara cepat dan murah.

Lebih jauh, pemerintah mempertanyakan tentang Komisi Informasi. Ahmad Ramli

sebagai wakil pemerintah mempertanyakan bahwa Komisi Informasi itu untuk apa? Dalam ilustrasinya, kalau ada permintaan informasi ditolak oleh pejabat publik, maka penolakan ini dapat direspon dengan mengajukan permintaan informasi kepada pejabat publik di atasnya, jika atasan pejabat publik ini menolak juga, kemudian hal dilaporkan dan diajukan kepada Komisi Informasi. Dari posisi ini, terlihat bahwa Komisi Informasi menjadi bagian yang memiliki kemampuan untuk memutuskan apakah sebuah informasi dibuka atau tidak. Dengan demikian, dari perspektif pemerintah, Komisi Informasi ini dapat menjadi komisi yang bersifat *superbody*. Menurut pemerintah, hal ini luar biasa sekali dan akan sangat berbahaya (Risalah rapat, 22 Mei 2006:120)

Kalangan DPR, sepiantas mereka dapat memahami terhadap kegelisahan pemerintah tentang banyaknya jumlah komisi yang sudah dibentuk yang berimplikasi pada APBN. Hal yang memang patut dipikirkan. Namun dalam konteks yang dibahas adalah badan apa yang akan menyelesaikan jika terjadi sengketa terhadap keterbukaan informasi ini. Menurut DPR, hal sulit diterima ketika pemerintah mengusulkan komisi pemerintah sedangkan komisi ini adalah komisi yang akan mengurus sengketa informasi dari badan-badan publik yang umumnya merupakan perpanjangan dari kepentingan pemerintah itu sendiri. Hal diperlukan dalam penyelesaian sengketa informasi ini adalah sebuah lembaga atau komisi yang mandiri.

Dalam pandangan DPR, apa yang dimaksud sebagai Komisi Informasi ini adalah komisi yang independen yang anggotanya adalah representasi dari berbagai pihak; ada wakil pemerintah yang bisa bersifat ad-hoc by case. Meskipun demikian, komisinya tetap berada di luar yang bersengketa. Lanjutnya, jika sengketa informasi diserahkan ke pengadilan, dalam kenyataannya, pengadilan, proses ini terlalu panjang dan tidak cepat serta efisien. Jika hal ini diserahkan kepada *Ombudsman*, penyelesaiannya tidak tegas dan tuntas, karena lembaga ini hanya menghasilkan rekomendasi. Karena itu, dengan

berbagai pertimbangan tersebut, DPR tetap menghendaki terbentuknya Komisi Informasi. Hanya dari fraksi PPP yang menyetujui apa yang diusulkan pemerintah.

Pada akhirnya, sudut pandang pemaknaan yang berbeda ini menghasilkan rumusan yang disepakati bersama. Adapun rumusan bersama antara DPR dan Pemerintah dapat dilihat sebagai berikut: “Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi”.

### Simpulan

Pemaknaan istilah (*terms*) menjadi sangat penting untuk mendapatkan suatu gagasan yang relatif utuh terhadap substansi yang terkandung di dalamnya. Konsep tentang kebebasan, keterbukaan, hak warganegara terhadap informasi, badan publik, kerahasiaan Negara dan komisi informasi adalah contoh-contoh utama, dan sekaligus menjadi tema besar yang mendasari proses penyusunan sebuah undang-undang yakni Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Dalam perspektif komunikasi, hukum adalah produk komunikasi. Apa yang menjadi lingkup dan cakupan dari produk hukum sebagai perundang-undangan lahir dari perdebatan, argumentasi, penalaran, persuasi, diskusi, dan interpretasi satu sama lain. Dari proses-proses tersebut, terumuskan substansi terbaik yang dipakai sebagai landasan dan aturan tentang Keterbukaan Informasi Publik.

1. Ada kontestasi pemaknaan yang disajikan secara simultan antara pemerintah dan DPR dalam merumuskan hal-hal yang sangat krusial sebelum suatu konsep dan istilah itu ditetapkan.

2. Masing-masing pihak pemerintah dan DPR membangun argumentasi yang menyangkut implikasi dan konsekuensi yang timbul ketika konsep dan istilah tersebut telah ditetapkan sebagai perundang-undangan

3. Ada dua domain kepentingan besar yang terjadi seperti tercermin dalam perdebatan tentang persoalan-persoalan sensitif yakni satu pihak kepentingan pemerintah dan badan-badan publik pemerintah, sedangkan di pihak lain adalah kepentingan publik sebagai watak dan karakteristik serta ciri masyarakat yang demokratis.

4. Lahirnya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dihadapkan pada pertarungan dengan upaya lahirnya Undang-Undang Kerahasiaan Negara dan Undang-Undang Inteligen. Kedua undang-undang yang disebut terakhir ini, memiliki titik persilangan krusial-karenanya perdebatan dan pembahasannya sangat lama.

Secara lebih tegas lagi, praktek-praktek wacana dan kekuatan pendorongnya menjadikan perdebatan tentang Kebebasan Informasi Publik dengan segala dimensi dan implikasinya pada akhirnya terwujud menjadi sebuah undang-undang.

### Daftar Pustaka

- Ardianto, Elvinaro dan Anees, Bambang Q.2007, *Filsafat Ilmu Komunikasi*: Bandung: Simbioasa Rekatama Media
- Culla, Adi Surjadi, 2006, *Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia*, Jakarta: Penerbit LP3ES
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta:Gajah Mada Press
- Guba, Egon and Linclon, 1985, *Natural Inquiry*, London: Sage Publication
- Huberman, A Michael, and Miles, Mathew B, 1994, “Data Management and Analysis Methods,”in Denzin, Norman K and Lincoln Yvonna S, *Handbook of Qualitative Research*, California:Sage Publication
- Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003, *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Jakarta: Kerjasama

- USAID and The Asia Foundation  
Osborne, David and Ted Goebler,(terj),  
2003, *Mewirusahaakan  
Birokrasi*, Jakarta: Penerbit PPM
- Orborne, David and Peter Plastrik, 2004,  
(terj), *Memangkas Birokrasi: Lima  
Strategi Menuju Pemerintahan  
Wirausaha*, Jakarta:Penerbit PPM
- Rahardiansyah, Trubus, 2006, *Pengantar Ilmu  
Politik: Paradigma, Konsep Dasar dan  
Relevansinya*, Jakarta: Penerbit Trisakti
- Saefudin, Asep,2007, *Diplomasi Publik  
Organisasi Nonpemerintah Dalam  
Membangun Citra Indonesia*, Bandung:  
Disertasi Universitas Padjajaran
- Suparno, Basuki Agus, 2010, *Kontestasi Makna  
Reformasi di Indonesia*, Jakarta: Disertasi UI
- Sumber: Surat Kabar**  
*Media Indonesia*, 11 Maret 2002  
*Bisnis Indonesia*, 11November 2004  
*Kompas*, 18 November 2004  
*Kompas*, 29 Januari 2005  
*Kompas*, 8 Maret 2005  
*Suara Pembaharuan*, 16 Januari 2006  
*Media Indonesia*, 28 Februari 2006  
*Kompas*, 28 Desember 2009
- Sumber lain:**  
*Risalah rapat*, 7 Maret 2006  
*Risalah rapat*, 15 Mei 2006  
*Risalah rapat*,22 Mei 2006  
*Wawancara*, 12 Maret 2007