

# KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK : Perangkat Baru Menciptakan *Good Governance* dalam Pemerintahan Lokal

**Luluk Saleh**

## **Abstract:**

*In this local autonomy era, there is merely little information the people may access about the operation of the government through either electronic or printed media which are provided with by local governments. However, important information is still difficult to obtain, as a result, it is thought that the operation of local governments is not fully transparent and is not yet good governance-based. One of important tools to realize good governance is a public information openness. The momentum of such an openness becomes real when the Parliament legalized the 2008 Law no 14 on the Public Information Openness on April 3, 2008. The law comprehensively regulates the duties of the public officers/bodies in giving an access to information, documents and data which are integrated as an inherent part of the function of government bureaucracy, reinforced by strict sanctions for those breaking them.*

*Keywords: information openness, good governance, local autonomy*

## Pendahuluan

Memprihatinkan dan mengecewakan, adalah dua suku kata yang patut kita lontarkan terhadap dinamika *good governance* dalam era otonomi daerah saat ini. Betapa tidak, pernyataan Menteri Keuangan beberapa waktu yang lalu dengan merujuk laporan BPK mengemukakan kian merosotnya akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Penjelasan Menteri dan laporan itu menyatakan, *pertama*, ada 21 daerah yang mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian tahun 2004 dan merosot menjadi hanya 8 daerah tahun 2008. *Kedua*, ada 249 daerah mendapatkan opini wajar dengan pengecualian tahun 2004 merosot menjadi 137 daerah (2008). *Ketiga*, ada 7 daerah tahun 2004 yang diberikan opini tidak memberikan pendapat menjadi 120 daerah (2008).

Uraian tersebut menjelaskan beberapa hal. *Pertama*, ada kecenderungan kian merosotnya kinerja daerah dalam mengelola keuangan. *Kedua*, ada 157 daerah yang pengelolaan keuangannya dinilai membahayakan dan 249 daerah potensial membahayakan karena dapat merugikan keuangan negara. *Ketiga*, ketidakmampuan mengelola keuangan membuka peluang terjadinya *fraud* serta penyalahgunaan kewenangan yang dapat dikualifikasi sebagai korupsi. *Keempat*, potensi kerugian negara cenderung meningkat sesuai dengan kian memburuknya kualitas pengelolaan keuangan negara.

Laporan BPK juga menyatakan, pada tahun 2008 ada 31 laporan hasil pemeriksaan (LHP) meliputi 40 kasus senilai Rp 3,67 triliun dan 26,37 juta dollar AS yang mengandung unsur tindak pidana dan telah dilaporkan kepada instansi berwenang. Dari jumlah itu, ada 24 LHP terdiri 37 kasus senilai Rp 3,59 trilliun dan 26,37 juta dollar AS diserahkan kepada kepolisian satu LHP terdiri tiga kasus senilai Rp 84,42 miliar. Laporan itu melengkapi laporan lain BPK yang menyatakan, tahun 2003-2008 ada 90 LHP yang terdiri 210 kasus senilai Rp 30,18 triliun dan 470,31 juta dollar AS.

Penjelasan Menteri Keuangan dan Laporan BPK tersebut adalah segelintir persoalan yang menyelimuti implementasi otonomi daerah. Secara jujur harus diakui bahwa Setelah Peraturan Otonomi Daerah yakni UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32/2004 dan UU Nomor 33/2004 dilaksanakan secara efektif sejak 1 Januari 2000 harus diakui bahwa telah membawa 2 (dua) dampak sekaligus, yakni dampak bersifat positif kearah kemajuan dan yang bersifat negatif atau merupakan kekurangan.

Paling tidak ada 2 (dua) dampak positif yang menonjol penerapan otonomi, yakni *Pertama*, berkembangnya inisiatif dan kreativitas daerah untuk membangun daerahnya berkompetensi dengan daerah-daerah otonom lainnya. Dengan memiliki kebebasan untuk menyusun rencana pembangunan sendiri daerah dapat memdayagunakan potensinya untuk kesejahteraan masyarakat; *Kedua*, Mulai munculnya independensi relatif dari daerah terhadap pemerintah pusat dalam memecahkan berbagai masalah yang dihadapi di daerah. Masalah daerah diselesaikan di daerah dengan cara dan oleh masyarakat setempat.

Disamping gejala positif, penerapan otonomi daerah memunculkan berbagai gejala negatif lain yang tentu saja merugikan masyarakat di daerah. Beberapa gejala-gejala negatif tersebut antara lain : *Pertama*, Maraknya praktik KKN dan Politik uang. Ternyata praktik KKN dan penyalahgunaan jabatan tidak hanya terjadi pada kalangan eksekutif daerah tapi juga merambah ke kalangan legislatif, baik ketika pemilihan kepala daerah maupun setelah pemilihan kepala daerah secara langsung; *Kedua*, Inkonsistensi dalam pembagian keuangan dan kewenangan. Titik berat otonomi menurut UU No. 22/1999 diletakkan pada kota/kota. Amanah UU tersebut mendorong lahirnya berbagai tuntutan agar pemerintah konsisten melaksanakan secara arif dan adil terutama dalam hal mengatur pembagian keuangan dan kewenangan antara pusat, provinsi dan kota atau kabupaten. Tuntutan tersebut didasarkan pada

fakta bahwa UU No. 34 tahun 2000 tentang pajak dan retribusi dan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) serta kebijakan yang ditetapkan tidak konsisten untuk menjalankan prinsip otonomi daerah.

*Ketiga*, Birokrasi yang tidak profesional. Hal ini terutama terlihat dalam penyelenggaraan administrasi dan kualitas pelayanan publik yang dikeluhkan masyarakat sebagai sesuatu yang tidak efisien. Dalam beberapa hal kondisi tersebut dipengaruhi pula oleh mekanisme rekrutmen yang lebih didasarkan pada tradisi nepotisme.<sup>1</sup>

C. Salah satu penyebab munculnya berbagai dampak negatif dalam implementasi otonomi daerah adalah kurang adanya keterbukaan dari penyelenggara pemerintahan daerah sehingga masyarakat di daerah acuh tak acuh terhadap implementasi otonomi daerah dan enggan berpartisipasi dalam pembangunan di daerah.

D. Tulisan ini berusaha memfokuskan pembahasan pada pentingnya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peran instrumen hukum keterbukaan informasi publik dalam menciptakan *good governance* di daerah.

---

<sup>1</sup> Untuk pemahaman lebih mendalam atas berbagai dampak implementasi otonomi daerah lebih lanjut bisa membaca dalam M. Asfar (Editor), 2001. *Implementasi Otonomi Daerah (Kasus Jatim, NTT, Kaltim)*, Surabaya: diterbitkan oleh CPPS Surabaya bekerjasama dengan CSSP dan Pusdeham Surabaya; Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa; Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press; Abdul Gaffar Karim (Editor) .2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar; dan M. Mas'ud Said, 2005. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang : UMM Press

## Otonomi Daerah dan *Good Governance*

Dalam praktik desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan. Rondinelli dan Cheema<sup>2</sup> memberikan pengertian desentralisasi sebagai "...the transfer of planning, decision making or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations"

Senada dengan pendapat tersebut diatas, Joeniarto<sup>3</sup> menyebutkan asas desentralisasi sebagai asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Sementara Otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. Kata pertama berarti 'sendiri' sedangkan kata kedua berarti 'perintah' sehingga otonomi bermakna memerintah sendiri.

Sampai saat ini kebijakan desentralisasi merupakan keputusan dianggap terbaik yang perlu diambil oleh bangsa ini. Pilihan ini tidak terlepas dari kondisi wilayah negara yang luas, sehingga tidak mungkin lagi seluruh urusan negara diselesaikan oleh pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Dipandang perlu dibentuk alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah negara untuk menyelesaikan urusan-urusan yang terdapat di daerah.

---

<sup>2</sup> Dikutip SH Sarundajang, 2003. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta : Sinar Harapan, hal. 168

Ibid, hal 47

<sup>3</sup> Joeniarto, 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, hal. 15

Sejak Proklamasi Kemerdekaan, pengaturan otonomi daerah di Indonesia berganti-ganti. Sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 telah berlaku 7 (tujuh) Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, yakni UU No. 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999.

Ada beberapa varian teori yang pernah diterapkan dalam peraturan dan implementasi otonomi daerah. UU No. 5 Tahun 1974 menggunakan *Fused model*. Sistem otonomi model ini menggabungkan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi dalam satu institusi. Hal ini misalnya terlihat dari adanya wilayah administrasi di tingkat provinsi yang juga adalah daerah otonom tingkat I (*uniterritorial* dan *unipersonal*). Begitu juga di tingkat kabupaten/kotamadya yang sekaligus juga daerah otonom tingkat II.

Sementara UU No. 22/1999 menggunakan model campuran yakni perpaduan antara "*split model*" pada kabupaten/kota dan "*fused model*" pada provinsi. Dengan model campuran itu, peran dekonsentrasi di tingkat kabupaten/kota ke bawah menjadi sangat terbatas. Asas dekonsentrasi hanya dilaksanakan di tingkat propinsi kecuali untuk lima kewenangan utama dari pemerintah pusat.

Pengaturan otonomi, dalam berbagai undang-undang organik tersebut diatas seringkali kita temui perbedaan bahkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. misalnya pengaturan otonomi daerah dalam UU No. 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 sangat berbeda sama sekali padahal kedua Undang-undang tersebut lahir atas perintah UUD 1945. Hal ini terjadi disebabkan oleh pengaturan otonomi daerah dalam UUD 1945 Pra amandemen

terlalu sederhana, dimana hanya diatur dalam satu Pasal saja.<sup>4</sup> Sehingga pembuat undang-undang organik memegang semacam *mandat blanko* yang akan diisi sesuai dengan konfigurasi politik yang dominan.<sup>5</sup>

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, tepatnya pada Perubahan Kedua, Pasal 18 yang semula hanya terdiri dari satu ayat saja berubah menjadi 7 (tujuh) ayat plus 18A dan 18B yang masing-masing terdiri dari 2 (dua) ayat.

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada 7 (tujuh) prinsip penting yang digariskan oleh Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, yakni: (1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2); (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5); (3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18A ayat 1); (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2); (5) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1); (6) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3); (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat 2).<sup>6</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah segala komponen masyarakat sipil, baik negara, modal dan masyarakat sipil diharapkan mempraktekkan tata kelola pemerintahan yang

---

<sup>4</sup> Pasal 18 UUD 1945 Pra Amandemen menyatakan demikian "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa"

<sup>5</sup> Baca Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta, hal. 4

<sup>6</sup> Ibid, hal 7-16

baik (*good governance*) UNDP mengajukan 9 (sembilan) karakteristik *good governance* sebagai berikut:<sup>7</sup>

1. **Partisipasi.** Partisipasi menuntut setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi dapat dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti DPRD, LSM dan lain sebagainya.
2. **Penegakan hukum.** Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang dilaksanakan dengan adil dan tanpa pandang bulu.
3. **Transparansi.** Adanya keterbukaan yang mencakup aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi.
4. **Daya Tanggap.** Semua komponen yang terlibat dalam pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan *stakeholders*.
5. **Berorientasi pada Konsensus.** Di dalam *good governance* pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah diutamakan berdasarkan konsensus, yang dilanjutkan kesediaan konsisten melaksanakan konsensus yang telah diputuskan bersama.
6. **Keadilan.** Melalui prinsip *good governance* setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Akan tetapi karena kemampuan masing-masing warga negara berbeda-beda maka sektor publik perlu memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat berjalan seiring sejalan.

---

<sup>7</sup> Tim ICCE UIN, Op. Cit; Lihat juga Sadu Wasistiono, 2004. "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*" dalam Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press

7. **Keefektifan dan Efisiensi.** Agar mampu berkompetisi secara sehat dalam percaturan dunia, kegiatan ketiga domain dalam *governance* perlu mengutamakan efektifitas dan efisiensi dalam setiap kegiatan.
8. **Akuntabilitas.** Setiap kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik.
9. **Visi Strategis.** Dalam era yang berubah secara dinamis seperti sekarang ini. Visi itu sendiri dapat dibedakan antara visi jangka panjang (20-25 Tahun) dan visi jangka pendek sekitar 5 tahun.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dikenal adanya Prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*general principle of good administration*). Kemunculan prinsip-prinsip ini tidak bisa dilepaskan dari keberadaan administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan (eksekutif), selain memiliki konsentrasi kekuasaan yang makin besar (*freiss ermessen*) juga bersentuhan langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perizinan dan berbagai pelayanan merupakan pekerjaan administrasi negara yang langsung berhubungan dengan rakyat. Setiap bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang memenuhi syarat-syarat penyelenggaraan administrasi negara yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang banyak. Karena itu betapa penting pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi negara yang baik untuk mencegah dan menghindarkan rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat atau menindas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Manan, Bagir.2001 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, hal. 147

S.F. Marbun<sup>9</sup> merinci asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil dan patut sebagai berikut : (1) asas persamaan; (2) asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan; (3) asas menghormati dan memberikan haknya setiap orang; (4) asas ganti rugi karena kesalahan; (5) asas kecermatan; (6) asas kepastian hukum; (7) asas kejujuran dan keterbukaan; (8) asas larangan meyalahgunakan wewenang; (9) asas larangan sewenang-wenang; (10) asas kepercayaan atau pengharapan; (11) asas motivasi; (12) asas kepastian dan kewajaran; (13) asas petanggungjawaban; (14) asas kepekaan; (15) asas penyelenggaraan kepentingan umum; (16) asas kebijaksanaan; (17) asas itikad baik.

Prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik sebagian telah diakomodir di dalam pasal 3 UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Prinsip-prinsip tersebut antara lain : (1) asas kepastian hukum; (2) asas tertib penyelenggaraan negara; (3) asas kepentingan umum; (4) asas keterbukaan; (5) asas proporsionalitas; (6) asas profesionalitas; dan (7) asas akuntabilitas.

### **Keterbukaan Informasi Publik: Perpektif Instrumen Hukum Internasional dan Hukum Nasional**

Salah satu bagian dari substansi HAM yang telah diakui oleh PBB sebagai bagian dari HAM sejak generasi pertama adalah Hak atas Kebebasan Memperoleh Informasi. PBB sejak tahun 1946 telah telah mengadopsi Resolusi 59 (1) yang menyebutkan bahwa “kebebasan informasi adalah hak asasi yang fundamental dan

---

<sup>9</sup> Marbun, S.F., 2001. “ Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia” dalam S.F. Marbun dkk (penyunting). *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, hal.201-227

merupakan tanda dari seluruh kebebasan yang akan menjadi titik perhatian PBB".<sup>10</sup>

Abid Hussain seorang pelapor untuk PBB dalam laporannya menyatakan bahwa "Kebebasan informasi merupakan salah satu HAM yang sangat penting, sebab kebebasan tidak akan efektif apabila orang tidak memiliki akses terhadap informasi. Akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi, oleh karenanya tendensi untuk menyimpan informasi dari masyarakat haruslah diperhatikan".<sup>11</sup>

Hak atas kebebasan memperoleh informasi merupakan HAM yang timbul dari *natural right* (hak hak yang ada sejak manusia lahir) yang termasuk di dalamnya antara lain hak untuk hidup, hak atas kemerdekaan dan hak milik. Hal ini terlihat dari berbagai deklarasi atau pengakuan terhadap hak asasi manusia. Dari berbagai hak-hak natural tersebut lahirlah hak-hak lain seperti hak untuk berekspresi, hak untuk berkumpul, hak informasi dan berbagai hak lainnya yang dikenal sebagai hak-hak sipil dan politik.<sup>12</sup>

Karena Hak atas Informasi merupakan bagian HAM generasi pertama yang puncak substansi norma tertera pada DUHAM maka dibagian ini akan menjelaskan secara umum instrumen hukum internasional seperti yang terkandung dalam DUHAM, Kovenan hak sipil dan Politik; dan instrumen-instrumen regional khusus yang terkait dengan hak atas informasi, dan juga hak atas informasi yang diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pengaturan kebebasan memperoleh informasi di negara lain.

DUHAM merupakan Pernyataan Umum tentang Hak-hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) yang

---

<sup>10</sup>Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003. *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi

<sup>11</sup>Ibid

<sup>12</sup>Todung Mulya Lubis, 1993. *In Search of Human Right, Legal and Political Dilemas of Indonesia's New Order 1996-1990*, Jakarta: Gramedia

dideklarasikan oleh Majelis Umum pada tanggal 10 Desember 1948. Majelis memproklamasikan pernyataan tersebut sebagai “standar umum mengenai keberhasilan untuk semua rakyat dan semua bangsa”. Majelis menyerukan negara-negara anggota dan semua rakyat untuk menggalakkan dan menjamin pengakuan yang efektif dan penghormatan terhadap Hak-hak Asasi Manusia dan kebebasan yang ditentukan di dalam pernyataan itu.

DUHAM terdiri dari 30 Pasal. Terkait dengan hak atas informasi tercantum Pasal 19 DUHAM, yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas mempunyai dan mengeluarkan pendapat dalam hak ini termasuk meliputi kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apapun juga dan dengan tidak memandang batas-batas”<sup>13</sup>

Kebanyakan instrumen umum HAM melindungi hak untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran dan hal ini “dengan tidak memandang batas-batas”. Konvensi Eropa menyatakan bahwa pelaksanaan hak ini semestinya tidak mendapatkan gangguan dari penguasa negara”.

Kovenan internasional tentang hak sipil dan politik, konvensi Eropa dan konvensi Amerika serta piagam Afrika semuanya memperkenankan pelarangan dan pembatasan tertentu terhadap hak ini.<sup>14</sup>

Konvensi Eropa melarang penyingkapan informasi yang diterima secara rahasia atau untuk pemantauan dan keadilan di pengadilan.

Kebebasan mengeluarkan pendapat peran sentral dalam suatu masyarakat demokrasi, yang bahkan melindungi informasi

---

<sup>13</sup>Lihat dalam Peter Baehr dkk (penyunting), 2001. *Instrumen Internasional Pokok HAM*, Jakarta:Yayasan Obor Indonesia

<sup>14</sup>Ibid

dan pemikiran yang menyakitkan hati, menggoncangkan atau mengacaukan negara atau sektor penduduk manapun.

Kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik dan konvensi Eropa secara eksplisit menyatakan bahwa hak kebebasan mengeluarkan pendapat membawa kewajiban dan pertanggungjawaban khusus bagi individu. Konvensi Eropa memperkenankan negara memberikan izin penyiaran radio, televisi atau perusahaan perfilman; sedangkan konvensi Amerika menyatakan bahwa hiburan umum boleh dipersyaratkan dengan undang-undang dengan penyensoran terlebih dahulu, untuk tujuan tunggal mengatur akses ke hiburan umum demim perlindungan moral anak-anak dan remaja.<sup>15</sup>

Kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik menyatakan bahwa pelarangan pelarangan tersebut harus hanya seperti yang ditetapkan oleh hukum dan diperlakukan untuk menghormati hak-hak atau nama baik orang lain; diperlukan untuk melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum, atau kesehatan masyarakat, atau moral umum.<sup>16</sup>

Sementara itu di tingkat Nasional, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah menunjukkan kemajuan dalam mengakomodasi soal pengakuan atas hak informasi ini. Pasal 28F menyatakan : “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan dan mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

Momentum keterbukaan informasi publik menjadi semakin nyata dengan disahkannya Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) oleh DPR RI pada tanggal 3 April 2008. UU KIP secara komprehensif

---

<sup>15</sup>Ibid

<sup>16</sup>Ibid

mengatur kewajiban badan/pejabat publik untuk memberikan akses informasi, dokumen, dan data diintegrasikan sebagai bagian inheren dari fungsi birokrasi pemerintahan, diperkuat dengan sanksi-sanksi yang tegas bagi pelanggarnya.

Pasal 3 UU KIP menyatakan tujuan dari UU KIP sebagai berikut :

- a. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- b. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan dan pengelolaan badan publik yang baik;
- d. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
- e. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- f. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa ; dan/atau
- g. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas

UU KIP juga mengatur klasifikasi informasi sedemikian rupa sehingga memberikan kepastian hukum tentang informasi-informasi apa saja yang wajib dibuka kepada publik dan informasi apa saja yang bisa dikecualikan dalam periode tertentu. Disini secara teoritis UU KIP memberikan solusi bagi kalangan jurnalis, peneliti dan masyarakat awam yang selama ini selalu

menghadapi klaim rahasia negara, rahasia instansi atau rahasia jabatan ketika mengakses dokumen di badan badan publik.<sup>17</sup>

Informasi publik berdasarkan UU KIP adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim dan atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan / atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.<sup>18</sup>

Adapun Informasi yang wajib diumumkan secara berkala berdasarkan UU KIP adalah meliputi: a) Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik, b) informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait, c) informasi mengenai laporan keuangan; dan/ atau, d) Informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Sementara Informasi yang wajib diumumkan secara merta adalah Suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum. Kewajiban menyebarluaskan Informasi Publik ini disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.<sup>20</sup>

Tidak termasuk dalam kategori informasi yang dikecualikan adalah informasi berikut: a) putusan badan peradilan; b) ketetapan, keputusan, peraturan, surat edaran, ataupun bentuk kebijaksanaan lain, baik yang tidak berlaku mengikat maupun mengikat ke dalam ataupun ke luar serta pertimbangan lembaga penegak hukum; c) surat perintah

---

<sup>17</sup> Secara umum UU KIP juga tidak luput dari kelemahan, diantaranya adalah adanya kriminalisasi terhadap publik sebagaimana pengguna informasi. Kajian Kritis terhadap UU KIP dapat dibaca dalam artikel Agus Sudibyo, "Tranparansi Sepenuh Hati" dalam Harian Kompas, 07 April 2008.

<sup>18</sup> Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

<sup>19</sup> Ibid, Pasal 9

<sup>20</sup> Ibid, Pasal 10

penghentian penyidikan atau penuntutan; d) rencana pengeluaran tahunan lembaga penegak hukum; e) laporan keuangan tahunan lembaga penegakkan hukum; f) laporan hasil pengembalian uang hasil korupsi; dan/atau g) informasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UU KIP

UU KIP juga melahirkan sebuah lembaga baru yang bernama Komisi Informasi. Komisi informasi merupakan lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, serta menyelesaikan sengketa informasi melalui mediasi dan/atau adjudikasi nonlitigasi.

Komisi Informasi bertugas : (1) menerima, memeriksa dan memutus permohonan penyelesaian sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau adjudikasi non litigasi yang diajukan setiap pemohon informasi publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud UU KIP; (2) menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik; dan (3) menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.<sup>21</sup>

Namun keterbukaan informasi publik kian terancam dengan kehadiran RUU Rahasia Negara yang akan disahkan pada akhir masa jabatan oleh DPR periode 2004-2009. dalam RUU tersebut Rahasia Negara dirumuskan secara longgar, elastis tanpa menimbang konsekuensi terhadap prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi tata kelola pemerintahan. Rahasia negara tidak dirumuskan berdasarkan asas keterbukaan yang maksimum dan perahasaan yang ketat dan terbatas guna melindungi hak-hak publik atas informasi.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Lihat Pasal 26 UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

<sup>22</sup> Lihat Harian Kompas, 13 September 2008; Lihat Juga artikel Opini tentang persoalan ini antara lain ; Leo Batubara, 2009. "Kebebasan Pers Terancam" artikel Opini dlm Harian Kompas, 14 September 2009; Agus Sudibyo, 2009. "Senja Kala Kebebasan Pers" artikel Opini dalam harian Kompas, 14 September 2009 dan Arif Wicaksono, 2009. "Rahasia Negara dan Kebebasan" artikel Opini dalam harian Kompas, 13 September 2009

Pasal 49 RUU Rahasia Negara (RUU RN) yang telah dibahas tuntas oleh Panja RUU RN menyatakan bahwa “korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia negara dipidana dengan pidana denda paling sedikit 50 miliar rupiah dan paling sedikit 100 miliar rupiah. Korporasi tersebut juga bisa dijadikan sebagai korporasi dibawah pengawasan, dibekukan atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi yang terlarang”.

Di negara lain, kebebasan memperoleh informasi diatur dalam peraturan perundang-undangan berupa undang-undang. Perundang-undangan yang mewujudkan hak untuk memperoleh informasi telah ada selama lebih dari 200 tahun. Namun, sekarang ada gelombang besar perundang-undangan tentang kebebasan memperoleh informasi yang menyapu dunia. Menurut studi yang dilakukan Toby Mendell, pada 10 tahun terakhir ini, berbagai macam perundang-undangan itu telah disahkan atau sedang dikembangkan dibanyak negara di setiap wilayah dunia. Semakin banyak desakan untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan tentang kebebasan memperoleh informasi semakin menunjukkan status kebebasan memperoleh informasi sebagai salah satu HAM.<sup>23</sup>

Sejarah perundang-undangan kebebasan memperoleh informasi dapat dilacak kembali ke Swedia, dimana kebebasan memperoleh informasi telah dilindungi sejak 1766. kemudian negara lain yang telah memiliki sejarah panjang perundang-undangan kebebasan memperoleh informasi adalah Kolumbia, yang Kitab UU Hukum Informasi politik dan kotamadyanya membolehkan setiap orang minta dokumen yang dipegang oleh badan pemerintah atau yang tersimpan di arsip pemerintah.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup>Toby Mendel, 2004. *Kebebasan Memperoleh ainformasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum,,* Jakarta: UNESCO Jakarta, hlm. 19

<sup>24</sup> Ibid

Amerika Serikat misalnya pertama kali mengesahkan UU kebebasan informasi (UUKI) pada tahun 1966. UU ini mengatur bahwa informasi pemerintah harus dapat diakses oleh masyarakat. Sebelum lahirnya UUKI, akses masyarakat ke dokumen pemerintah diatur oleh UU prosedur administrasi yang menyerahkan kewenangan kepada instansi pemerintah secara tidak terbatas untuk menahan dokumen. Sebelum disahkan UUKI, peminta informasi harus membuktikan *a need to know* dan tidak ada saluran pengadilan bila aksesnya ditolak.<sup>25</sup>

Sementara di Jepang kebebasan memperoleh informasi sebelum diatur dalam dalam lingkup nasional berupa UU pada tahun 1999, sebelumnya berkembang dari instrumen hukum di tingkat lokal.<sup>26</sup>

Pasal 92-94 Konstitusi Jepang menyatakan bahwa Pemda berhak mengatur urusan pemerintah di wilayahnya, termasuk mengeluarkan aturan di wilayahnya sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional. Berdasarkan kewenangan tersebut pada tahun 1982 *kaganawa dan Saitama Prefectur* (setingkat propinsi) menjadi pelopor kebebasan informasi di Jepang yang mengeluarkan peraturan yang menjamin kebutuhan informasi di daerah tersebut. Langkah ini kemudian diikuti oleh Pemda-pemda yang lain, hingga 1 April 2001 tercatat sudah 2131 pemda dari sekitar 3200 Pemda di Jepang telah menetapkan Perda kebebasan memperoleh Informasi.

Dalam perkembangan terkini terutama di negara-negara termasuk dalam negara demokrasi baru atau negara yang transisi menuju demokrasi, baik itu Asia, Afrika, Amerika Latin maupun negara-negara bekas blok komunis di Eropa Timur mengatur secara tegas hak atas informasi dalam konstitusinya.

---

<sup>25</sup>Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003. *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi

<sup>26</sup>Ibid

Di Thailand, hak atas informasi ini dijamin dalam konstitusi mereka menyusul adanya gerakan reformasi sejak tahun 1992. dalam Pasal 58 Konstitusi Thailand 1997 disebutkan bahwa *“a person shall have the right to get acces to public information in possesion of state agency, state enterprise or local government organization, unles disclosure of such information shall effect the security if the state, public safety or interest of other persons which shall be protected as provided by law”*.

Di Nepal, hak atas informasi ini dijamin konstitusi Nepal tahun 1990 Pasal 16 *“every citizen shall have the right to demand and receive information on any matter of public importance*. Sedangkan di Filipina, menyusul adanya *people power revolution* pada tahun 1986 yang menumbangkan rezim dikatator Marcos, Konstitusi baru dibentuk pada tahun 1987. dalam konstitusi baru ini dijamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berada di Badan-badan milik pemerintah.<sup>27</sup>

## Penutup

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di era otonomi daerah hanya sebagian kecil informasi dapat di akses oleh masyarakat melalui media cetak maupun media elektronik yang memang disediakan oleh pemerintah daerah. Namun sebagian besar informasi penting masih sangat sulit didapatkan oleh masyarakat, sehingga masyarakat menilai bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah masih belum sepenuhnya tranparan dan belum berbasis *good governance*.

Salah satu perangkat penting untuk mewujudkan *good governance* adalah adanya keterbukaan informasi publik. Momentum keterbukaan informasi publik menjadi semakin nyata

---

<sup>27</sup> Ibid; Lihat Juga Prayekti Murharjanti, 2003. “Jaminan akan Hak Atas Informasi, Suatu Tuntutan yang Tak Bisa Dihindari” Artikel yang dimuat *Media Hukum dan Keadilan Teropong*, Vol. II, No. 7, April 2003, diterbitkan Mappi FH UI bekerjasama dengan Kemitraan, hlm. 13-21

dengan disahkannya Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) oleh DPR RI pada tanggal 3 April 2008. UU KIP secara komprehensif mengatur kewajiban badan/pejabat publik untuk memberikan akses informasi, dokumen, dan data diintegrasikan sebagai bagian inheren dari fungsi birokrasi pemerintahan, diperkuat dengan sanksi-sanksi yang tegas bagi pelanggarnya.

Setelah perangkat hukum keterbukaan informasi publik terbit maka pemerintah daerah, maka perlu melakukan reformasi birokrasi secara sistematis, berkesinambungan dan konsisten yang berbasis *reward and punishment* dalam rangka menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dan bertanggungjawab dan tentu saja kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk tata pemerintahan yang baik.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal :

- Agus Sudibyo, 2009. "Senja Kala Kebebasan Pers" artikel Opini dalam harian Kompas, 14 September 2009
- Arif Wicaksono, 2009. "Rahasia Negara dan Kebebasan" artikel Opini dalam harian Kompas, 13 September 2009
- Baehr, Peter dkk (penyunting), 2001. *Instrumen Internasional Pokok HAM*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Cassese, Antonio, 1994. *HAM di Dunia yang Berubah*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Davidson, Scott, 1994. *Hak Asasi Manusia : Sejarah, Teori dan Prakteknya dalam Pergaulan Internasional*, Jakarta: Grafiti
- Harian Kompas, 13 September 2008
- Indra J. Piliang dkk (editor), 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa
- Joeniarto, 1992. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara
- Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003. *Kebebasan Informasi di Beberapa Negara*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi
- Koalisi untuk Kebebasan Informasi, 2003. *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Jakarta: Koalisi untuk Kebebasan Informasi
- Leo Batubara, 2009. "Kebebasan Pers Terancam" artikel Opini dlm Harian Kompas, 14 September 2009
- Lubis, Todung Mulya, 1993. *In Search of Human Right, Legal and Political Dilemas of Indonesia's New Order 1996-1990*, Jakarta: Gramedia
- Magnis-Suseno, Frans, 1999. *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama

- Manan, Bagir.2001 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta
- Marbun, S.F., 2001. “ Menggali dan Menemukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Indonesia” dalam S.F. Marbun dkk (penyunting). *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, hal.201-227
- Prayekti Murharjanti, 2003. “Jaminan akan Hak Atas Informasi, Suatu Tuntutan yang Tak Bisa Dihindari” Artikel yang dimuat *Media Hukum dan Keadilan Teropong*, Vol. II, No. 7, April 2003, diterbitkan Mappi FH UI bekerjasama dengan Kemitraan, hlm. 13-21
- Said, M. Mas’ud, 2005. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, Malang: UMM Press
- Sarundajang, SH, 2003. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta : Sinar Harapan
- Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press
- Toby Mendel, 2004. *Kebebasan Memperoleh ainformasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum,,* Jakarta: UNESCO Jakarta
- Wasistiono, Sadu, 2004. “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*” dalam Syamsuddin Haris Dkk (Editor), 2004. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press

### **Peraturan Perundang-undangan :**

- Republik Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahannya
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Tata Ruang
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN

Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999  
tentang Hak Asasi Manusia

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004  
tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang  
Keterbukaan Informasi Publik

