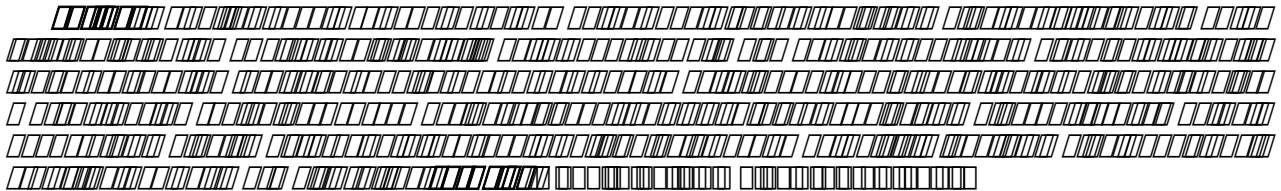




Wajah Undang-undang Keter (Tutup) Buka Informasi Publik di Indonesia

Endang Widuri³⁾



PENDAHULUAN

Informasi merupakan milik bersama, milik setiap orang tanpa kecuali. Begitu besarnya nilai suatu informasi, sehingga terciptalah suatu ungkapan yang menyatakan barang siapa menguasai informasi, maka akan menguasai dunia. Ternyata hal tersebut sangat disadari oleh para penguasa di negara Indonesia ini, sehingga semua cara digunakan untuk membatasi informasi yang dibutuhkan oleh warga negara yang terkait dengan penyelenggaraan negara. Merupakan hal yang wajar, apabila negara menutup akses informasi yang dapat membahayakan keselamatan negara. Namun celakanya, penguasa di Indonesia menilai seluruhnya adalah rahasia, yaitu rahasia negara yang tidak boleh diketahui oleh masyarakat, termasuk semua hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang seharusnya dapat diakses oleh publik secara luas.

Saat ini Indonesia telah mempunyai Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) yang telah disahkan DPR tanggal 3 April 2008. Dengan demikian, Indonesia telah mencatatkan diri sebagai negara kelima di Asia, dan ke-76 di dunia yang secara resmi mengadopsi prinsip-prinsip keterbukaan informasi. Meskipun telah menjadi agenda pembahasan DPR sejak tahun 2000, tetapi baru berhasil diselesaikan 8 tahun kemudian. Kini Indonesia sejajar dengan berbagai negara lain di dunia dalam hal pelebagaan kerangka hukum bagi pemenuhan hak-hak publik untuk mengakses proses-proses penyelenggaraan kekuasaan. Tentu ini sesuatu yang membanggakan, dan dapat mengangkat citra Indonesia yang sedang terpuruk terkait dengan isu-isu korupsi dan transparansi pemerintahan.

Akan tetapi, usaha tersebut menemui kendala besar, di mana pemerintah melalui Badan Intelejen Negara (BIN) mengajukan Rancangan Undang-undang Rahasia Negara. Setidaknya Rancangan Undang-undang Rahasia Negara akan membatasi kesempatan masyarakat untuk mendapatkan informasi secara baik. Tampak jelas paradigma yang dipakai oleh pemerintah bahwa semua informasi tertutup kecuali memang sengaja dibuka untuk masyarakat. Seharusnya dalam era informasi saat ini paradigma tersebut harus diubah menjadi terbuka, kecuali terhadap informasi yang memang harus ditutup demi keselamatan negara.

Salah satu pilar pembawa informasi adalah pers. Akan tetapi, pers pun tidak dapat berbuat banyak karena pemerintah seolah takut untuk diketahui, takut untuk dinilai dan takut untuk dikoreksi. Ketakutan yang bersumber dari buruknya manajemen pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah yang berhati kerdil. Seakan hanya pemerintah yang tahu



segalanya, tahu bagaimana mengatur masyarakat walaupun sesungguhnya hanya sok tahu. Akibatnya banyak kebijakan yang dihasilkan tidak sesuai dengan tuntutan aspirasi rakyat.

Seharusnya pemerintah tidak perlu takut untuk membuka kran informasi selebar mungkin, yang sesungguhnya baik demi negara Indonesia. Ketakutan itu tentunya timbul karena pemerintah tidak ingin sistem yang korup ini terkoreksi, yang pada akhirnya akan menutup rejeki para oknum di dalamnya. Sebagaimana kita ketahui bahwa bangsa Indonesia mewariskan konstruksi birokrasi yang korup dan dilindungi, sehingga mereka melindungi diri di balik kerahasiaan informasi. Reformasi birokrasi akan sulit dilakukan tanpa keterbukaan informasi, untuk itu perlu membuka akses informasi untuk publik. Peluang korupsi sangat besar di lembaga yang informasinya tidak bisa diakses oleh publik secara leluasa. Misalnya, proyek pengadaan barang dan jasa sering menjadi celah korupsi karena publik sering sulit untuk mendapatkan informasi.

Sudah saatnya bangsa Indonesia mengetahui kebenaran tanpa harus ditutup-tutupi. Biarkanlah anak bangsa ini mengetahui, menilai dan membenahi bangsanya secara jujur. Melalui UU KIP (Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik) yang telah ada perlu kita kritisi melalui analisis, sehingga kita akan mengetahui latar belakang adanya UU KIP, pengaruhnya terhadap lingkungan, kelemahan apa saja yang ada di UU KIP yang merupakan ancaman bagi keberlangsungan UU tersebut, serta peluang keberhasilan dan keuntungan yang di dapatkan dari UU KIP.

TREND KEBEBASAN INFORMASI

Kebebasan informasi, termasuk di dalamnya hak untuk mendapatkan informasi yang dikelola oleh pemerintah, sudah sejak lama diakui sebagai landasan demokrasi. Swedia yang sejak lebih dari dua ratus tahun yang lalu menyadari hal tersebut. Pada tahun 1766, Parlemen Swedia mengeluarkan Undang-Undang Kebebasan Pers (*Freedom of the Press Act*) yang mengatur di dalamnya kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi yang dimilikinya apabila diminta. Walaupun pada awalnya undang-undang ini diperuntukkan bagi para jurnalis, namun dalam perjalanannya setiap warga negara dapat meminta informasi kepada pemerintah Swedia. Di belahan dunia yang lain, di Columbia, kesadaran akan pentingnya kebebasan informasi juga telah lama muncul, melalui *Code of Political and Municipal Organization* yang dikeluarkan tahun 1988. Pemerintah Columbia telah menjamin hak warganya untuk mendapatkan informasi yang dikelola oleh pemerintah.¹

Kesadaran kedua negara tersebut untuk menjamin hak masyarakat atas informasi ke dalam peraturan perundangannya, rupanya berjalan seiring dengan perkembangan hukum administrasi negara yang pada masa itu berkembang dengan pesat. Pada masa itu mulai muncul pemikiran untuk menyeimbangkan posisi warga negara di satu sisi dengan negara di sisi lain. Negara merupakan subjek hukum dan warga negara memiliki hak untuk menggugat negara ke pengadilan, apabila negara melanggar hukum. Sebagai konsekuensi logis atas hal tersebut, setiap warga negara berhak untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan kasus yang akan digugatnya ke pengadilan.

Dengan latar belakang tersebut, selanjutnya berkembang pemikiran bahwa warga negara seharusnya tidak hanya diperbolehkan mendapatkan informasi yang berkaitan dengan kasus yang akan digugatnya, namun juga semua informasi tentang penyelenggaraan negara tersebut. Dengan begitu, agar undang-undang ini nantinya menjadi undang-undang yang benar-benar menjamin penyelenggaraan negara yang ada di pemerintah. Masyarakat mulai sadar, bahwa pemerintah hanyalah menjalankan mandat rakyat, artinya segala informasi yang berkaitan dengan perjalanan mandat tersebut adalah milik rakyat.

Seiring dengan perjalanan waktu, muncullah kesadaran bangsa-bangsa di dunia untuk menjamin hak atas informasi ini secara internasional. Pada tahun 1946, Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi 59 (1) yang menyatakan bahwa kebebasan informasi merupakan hak asasi manusia dan pangkal dari semua kebebasan yang harus diemban oleh PBB. Jaminan hukum lain tertuang dalam *Universal Declaration of Human Right*. Dalam Pasal 19 Deklarasi Hak Asasi Manusia tersebut dinyatakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mengeluarkan pendapat dan berekspresi; termasuk hak untuk mencari, menerima dan menyebarkan informasi dan gagasan melalui media apapun. Perjanjian internasional yang mengikat secara hukum lainnya yang menjamin hak atas informasi adalah *The International Covenant on Civil and Political Right 1996*.² Mirip dengan yang tertuang dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia, Pasal 19 Kovenan ini menyatakan bahwa setiap orang



berhak untuk berekspresi, termasuk hak untuk mencari, menerima dan menyebarluaskan informasi apapun, baik secara lisan maupun tulisan melalui media apa saja. Namun, ada sedikit tambahan dalam kovenan ini, yaitu kalimat yang menyatakan adanya pengecualian atas informasi yang dapat dicari, diterima atau disebarluaskan. Informasi yang dikecualikan ini harus diatur secara tersendiri dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Untuk mengetahui sejauh mana ketentuan internasional tersebut sudah dijalankan, Komisi Hak Asasi Manusia PBB mendirikan badan khusus yang bertugas untuk memantau dan melaporkan pelaksanaan kebebasan berpendapat, berekspresi dan mendapatkan informasi di berbagai negara. Oleh karena itu, adanya kecenderungan dari pemerintah negara-negara yang dipantau Badan PBB ini, untuk menyimpan informasi yang dimilikinya, salah satunya melalui upaya sensor pemberitaan.

Laporan tersebut menggambarkan bahwa jaminan hukum secara internasional saja ternyata tidak cukup sehingga perlu adanya jaminan hukum di tingkat nasional untuk lebih menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi ini. Di banyak negara, kebebasan informasi, termasuk hak untuk mendapatkan informasi yang dikelola oleh pemerintah, telah dijamin di tataran konstitusi. Jaminan ini ada yang bersifat implisit, artinya tidak secara tegas dinyatakan dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Akan tetapi, diinterpretasikan oleh hakim, bahwa hak tersebut sudah terkandung di dalamnya. Sebagai contoh, di Jepang pada tahun 1969³ muncul kasus yang menyangkut hak atas informasi ini. Dalam kedua kasus tersebut, Mahkamah Agung Jepang memutuskan bahwa hak atas informasi secara implisit telah dijamin dalam Pasal 21 Konstitusi Jepang yang mengatur mengenai kebebasan berekspresi.

Ada pula negara yang mengatur hak atas informasi ini secara tegas dalam konstitusinya. Pada umumnya, negara yang mengatur secara tegas hak atas informasi dalam konstitusinya adalah negara-negara demokrasi baru atau negara-negara transisi menuju demokrasi, antara lain: di Asia (Pasal 58 Konstitusi Thailand 1997, Pasal 16 Konstitusi Nepal 1990), Afrika (Mozambique, Tanzania, Malawi, Afrika Selatan), Amerika Latin (Argentina Baru dan Peru) maupun negara-negara bekas komunis di Eropa Timur (Rumania, Bulgaria, Estonia, Hungaria, Polandia).⁴

Namun, negara-negara tersebut merasa bahwa jaminan untuk mendapatkan informasi ini tidak cukup hanya diatur dalam konstitusi. Hal-hal yang lebih rinci, seperti prosedur untuk mendapatkan informasi, jangka waktu, informasi yang dikecualikan, penyelesaian sengketa, dan hal-hal teknis lainnya perlu diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Untuk itu, beberapa dari negara-negara tersebut juga telah mengundang undang-undang yang menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi ini walaupun dengan nama yang berbeda-beda. Misalnya⁵ di Thailand disebut *Official Information Act 1997*, di Korea Selatan disebut *The Act on Disclosure of Information by Public Agencies 1998*, dan di Jepang disebut *The Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs 2001*. Di samping itu, negara-negara lain yang memiliki undang-undang yang sejenis antara lain: Afrika Selatan, Argentina, Trinidad, Amerika, Australia, Inggris, India, Hungaria, dan masih banyak lagi.

Dengan membaca kecenderungan yang tengah terjadi saat ini, yaitu menjamin hak atas informasi ke dalam konstitusi dan mengaturnya lebih lanjut ke dalam undang-undang, terlihat jelas bahwa pemerintah negara-negara di dunia saat ini, tengah berlomba-lomba untuk menjadi pemerintah yang terbuka dan transparan. Hal ini tidak terlepas dari tuntutan dunia yang mengharapkan paham demokrasi sebagai pijakan dasar dalam menjalankan pemerintahan di setiap negara.

URGENSI UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Semangat dan ide awal perlunya UU KIP bahwa keputusan yang diambil oleh organisasi kelompok nonpemerintah (Lembaga Swadaya Masyarakat) ataupun organisasi sosial keagamaan; partai politik (parpol); penyelenggara negara yaitu pemerintah pusat dengan seluruh departemen dan lembaganya; pemerintah provinsi dengan seluruh dinas; Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berdampak luas kepada kesejahteraan masyarakat. Masyarakat perlu mendapat alasan kejelasan dasar kebijakan tersebut, oleh karena itu negara wajib menjamin diberikan akses seluas-luasnya atas semua informasi tersebut. Informasi apa saja yang dapat diakses luas terutama yang terkait dengan kesejahteraan rakyat, seperti pengalokasian APBD maupun dana dari masyarakat atau bantuan luar negeri, maka harus



memberi pertanggungjawaban dalam bentuk informasi ke publik, yaitu informasi berapa jumlah subsidi yang dialokasikan dan informasi proyek-proyek pembangunan.

Tujuan utama dari UU KIP adalah untuk membebaskan setiap orang dari segala sesuatu yang sifatnya negatif yang disebabkan oleh ketertutupan sebuah pemerintahan, yang meliputi berikut ini.

1. Bebas untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan

Dengan tidak adanya partisipasi masyarakat, maka dapat menimbulkan kebijakan yang tidak partisipatif, antara lain:

- a. Kebijakan tersebut tidak efektif, dalam arti tidak mencapai tujuan yang diharapkan, misalnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Kebijakan tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini, misalnya Undang-undang Pemberantasan Korupsi tahun 1999 yang harus diamandemen kurang dari satu tahun sejak diundangkan;
- c. Kebijakan tersebut tidak responsif, di mana sejak dirancang sampai diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat, misalnya Undang-undang Partai Kebangkitan Bangsa (PKB);
- d. Kebijakan yang bukannya memecahkan masalah sosial malahan menimbulkan kesulitan baru di masyarakat, misalnya Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang akan berlaku mulai tanggal 6 Agustus 2002 lalu.

Jaminan hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi akan membawa masyarakat ke tahap berikutnya yaitu dapat turut berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan. Oleh karenanya, hanya dengan memiliki informasi, masyarakat dapat turut berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara. Kebijakan-kebijakan pasti akan lebih mencerminkan keberpihakan kepada masyarakat karena masyarakat turut berpartisipasi dalam pembuatannya. Dengan partisipasi masyarakat, diharapkan kesalahan yang selama ini terjadi dalam pembuatan kebijakan tidak akan terulang lagi.

2. Bebas dari korupsi

Tingkat korupsi di Indonesia sudah sangat parah. Dari pejabat tinggi negara sampai pegawai rendah, semua melakukan korupsi. Jelas, hal ini menimbulkan kerugian yang sangat besar terhadap perekonomian nasional maupun kehidupan berbangsa/bernegara pada umumnya. Sebenarnya telah banyak peraturan perundangan-undangan yang khusus mencegah praktek korupsi ini. Ada TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi Nepotisme; Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi Nepotisme; Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Pidana Korupsi; dan masih banyak lagi perangkat hukum lainnya. Akan tetapi, bukannya malah berkurang, korupsi justru makin merajalela.

Salah satu cara agar korupsi dapat berkurang, misalnya pemerintah, terutama pemerintah daerah mengundang peraturan perundangan mengenai Kebebasan Memperoleh Informasi, di mana membolehkan masyarakat untuk meminta informasi kepada pemerintah tentang penyelenggaraan pemerintahan. Di samping itu, pemerintah juga harus mengubah kebijakan administratifnya, seperti misalnya melarang jamuan makan sesama pejabat publik untuk mengurangi biaya pemerintahan, dan lain-lainnya.

Masyarakat dapat mengakses informasi yang berada di badan-badan publik serta masyarakat dapat mengawasi dan melakukan kontrol terhadap apa saja yang telah dilakukan oleh pejabat publik. Apakah benar anggaran yang dikeluarkan memang digunakan untuk keperluan rakyat, dan bukan untuk kepentingan pribadi, dan apakah benar laporan keuangan yang dibuat sesuai dengan besaran dana riil yang dikeluarkan.

3. Bebas dari pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM)

Pelanggaran HAM masih sering terjadi di Indonesia, salah satu penyebabnya adalah ketiadaan akses masyarakat untuk mendapatkan informasi apa yang sebenarnya tengah terjadi. Semua informasi yang berkaitan dengan hal tersebut



dikategorikan rahasia. Untuk itu perlu adanya peraturan perundangan kebebasan informasi yang mengatur hak masyarakat untuk mendapatkan informasi termasuk informasi rahasia yang tidak dapat diakses oleh masyarakat. Akan tetapi, aturan tentang kerahasiaan ini tidak mutlak, karena dibatasi oleh prinsip uji konsekuensi bahaya dan uji kepentingan publik, sebagaimana diatur dalam Bab II, Bagian Kesatu, Pasal 2 UU KIP. Artinya, setiap pengkategorian suatu informasi rahasia harus diuji terlebih dahulu, apakah benar apabila informasi tersebut dibuka, maka akan mengakibatkan kerugian negara, dan apakah kepentingan publik yang menghendaki informasi tersebut untuk ditutup lebih besar daripada untuk membukanya. Apabila berdasarkan tes tersebut ternyata memang suatu informasi berbahaya jika dibuka dan masyarakat memang menghendakinya untuk tidak dibuka, maka informasi tersebut dapat dikategorikan sebagai informasi rahasia. Dengan adanya pengaturan ini, setidaknya pelanggaran HAM dapat diminimalisir.

Dengan demikian, betapa pentingnya Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi, sebab informasi adalah modal utama bagi setiap orang yang ingin berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Semakin besar akses masyarakat untuk mendapatkan informasi, semakin bertanggungjawablah pemerintah untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya. Sebaliknya, semakin kecil akses untuk mendapatkan informasi, semakin rakyat merasa tersisihkan dan tidak berdaya. Tanpa informasi, masyarakat tidak dapat menggunakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara secara maksimal. Apabila pemerintah Indonesia menginginkan rakyatnya dapat turut serta secara maksimal dalam menggunakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara, tidak dapat dipungkiri lagi, memiliki Undang-undang Kebebasan Informasi adalah salah satu jawabannya.

Pada titik inilah dibutuhkan undang-undang payung yang dapat mengkoordinasikan dan menyelaraskan undang-undang yang menjamin hak masyarakat atas informasi di satu sisi, dengan undang-undang yang menjamin kerahasiaan informasi di sisi lain. UU KIP memberikan jaminan hukum bagi akses masyarakat atas informasi yang dikelola lembaga-lembaga pemerintah.

Prinsip kedelapan Kebebasan Informasi versi Artikel 19 menyatakan: "keterbukaan informasi memerlukan preseden".⁶ Berdasarkan prinsip ini, undang-undang sektoral di atas harus dijabarkan atau diubah sejauh mungkin sehingga sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. UU KIP menduduki hirarki yang lebih tinggi dari undang-undang sektoral yang sama-sama mengatur hak/kewajiban masyarakat atau negara atas informasi pemerintahan.

Berdasarkan prinsip UU KIP, maka Undang-undang Rahasia Dagang, Undang-undang Rahasia Negara dan lain-lain harus dijabarkan atau diubah selaras dengan semangat UU KIP. UU KIP ini sangat penting bagi kalangan pers karena UU KIP merupakan solusi bagi kendala yang dihadapi pers berkaitan dengan kultur birokrasi yang tertutup dan perundang-undangan yang menghambat akses informasi. Kendala yang niscaya dihadapi pers ketika berusaha mengungkapkan kasus-kasus korupsi atau pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) sehingga terdapat koeksistensi, bukannya kerancuan antara UU KIP dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Pada titik inilah ditemukan urgensi UU KIP sebagai produk hukum yang bersifat memayungi dan mengatasi undang-undang lain yang juga mengatur ranah informasi publik. UU KIP merupakan perangkat koordinasi dan harmonisasi di antara berbagai undang-undang yang terkait dengan hak masyarakat dalam memperoleh informasi pemerintah, baik yang bersifat membatasi akses informasi, maupun yang bersifat membuka akses informasi.

Hak masyarakat atas informasi publik itu sebenarnya telah mendapatkan pengakuan hukum dalam Pasal 28 huruf (f) UUD 1945, Pasal 20 dan Pasal 21 Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1988 tentang Hak Asasi Manusia, maupun Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). Akan tetapi, harus diakui bahwa klausul-klausul tentang hak atas informasi dalam UUD 1945, TAP MPR dan Undang-undang Propenas masih bersifat umum dan sebatas mengakui hak masyarakat serta tidak berbicara tentang kewajiban lembaga-lembaga publik. Lebih jauh lagi, tidak mengatur mekanisme yang baku dan jelas tentang informasi apa saja yang dapat diperoleh masyarakat, bagaimana prosedur untuk memperolehnya, lembaga mana yang dapat dimintai informasi, serta sanksi-sanksi apa yang bisa dijatuhkan kepada



lembaga yang tidak memberikan informasi. Akibatnya, UUD 1945, TAP MPR dan Undang-undang Propenas tidak mempunyai kekuatan memaksa terhadap pejabat publik yang tidak melayani permintaan informasi dari masyarakat.

Menariknya, UU KIP tidak mengingkari adanya beberapa jenis informasi yang harus dikecualikan dalam klasifikasi “informasi rahasia”. Misalnya, informasi yang dibuka kepada publik dapat membahayakan kepentingan pertahanan nasional, keselamatan bangsa atau kekayaan intelektual. Informasi-informasi ini yang mungkin selanjutnya akan diatur dalam Undang-Undang Rahasia Negara atau Undang-undang Rahasia Dagang. Akan tetapi, pengklasifikasian kerahasiaan sebuah informasi harus bersifat jelas, ketat, terbatas dan mengacu pada kepentingan publik yang lebih besar.

Pada titik inilah ditemukan koeksistensi dan bukannya kerancuan antara UU KIP dan UU Pers. Represi terhadap pers tidak selalu mengambil bentuk yang telanjang dan langsung. Represi bias juga dilakukan dengan menggunakan kekuatan perundang-undangan, misalnya saja sejumlah undang-undang sektoral yang mengatur kerahasiaan informasi. UU KIP memberi landasan hukum yang kuat bagi pers untuk mengatasi undang-undang sektoral itu, yang niscaya akan digunakan untuk melindungi diri oleh mereka yang terlibat dalam kasus-kasus besar, seperti korupsi atau pelanggaran HAM.

Hirarki kedudukan UU KIP lebih tinggi karena mengatur hubungan informasi antara pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan; sedangkan UU Pers mengatur hubungan informasi antara pemerintah dengan unsur masyarakat yang disebut masyarakat pers. Oleh karena itu, sesungguhnya apabila telah mempunyai UU KIP, Undang-undang Pers tidak diperlukan sebab dalam hal ini jurnalis diperlakukan layaknya warga negara biasa, yang mempunyai kekuatan hukum untuk mengakses informasi dari berbagai lembaga publik.

PRINSIP DASAR DAN PENCAPAIAN POSITIF UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Pemerintahan yang terbuka mensyaratkan adanya jaminan terhadap enam hak-hak publik, yaitu: hak untuk memantau pejabat publik dalam menjalankan peran publiknya; hak untuk memperoleh informasi; hak untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik; hak untuk dilindungi sebagai saksi, informan dan pelapor dalam mengungkap fakta dan kebenaran; hak untuk berekspresi yang salah satunya berupa kebebasan pers; dan hak untuk mengajukan keberatan terhadap penolakan atau tidak dijaminnya hak-hak tersebut. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 28 huruf (f) UUD 1945 yang secara tegas menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Namun, tentu saja jaminan normatif dalam UUD 1945 ini tidaklah cukup. Oleh karena itu, melalui UU KIP, dipastikan benar-benar menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan bukan malah sebaliknya, berjudul Keterbukaan Memperoleh Informasi, tetapi isinya memasung hak rakyat untuk mendapatkan informasi.

Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik seperti apa yang dapat menjamin hak atas informasi setiap orang itu. Tidaklah mudah untuk menjawab pertanyaan itu. Namun, setidaknya ada beberapa prinsip dasar yang harus dipenuhi agar undang-undang ini nantinya menjadi Undang-Undang yang benar-benar menjamin hak masyarakat atas informasi. Prinsip-prinsip dasar tersebut adalah:⁷

1. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik sebagai payung penyelaras bagi seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan akses publik terhadap informasi publik;
2. Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik memberikan jaminan terhadap kelima jenis hak atas informasi: *a*, hak untuk mengetahui (*right to know*); *b*, hak untuk melihat dan memeriksa (*right to inspect*); *c*, hak untuk mendapatkan salinan dokumen atau hak akses aktif (*right to obtain the copy*); *d*, hak untuk diinformasikan atau hak akses pasif (*right to be informed*); *e*, hak untuk menyebarkan-luaskan informasi (*right to disseminate*);
3. Informasi publik merupakan hak setiap orang sehingga permintaan informasi tidak perlu disertai alasan;
4. Akses maksimal dengan pengecualian terbatas (*Maximum Access and Limited Exemption*) yang diwujudkan melalui:



- a. Pemberlakuan pengecualian harus didasarkan pada asas kehati-hatian dengan menggunakan metode uji konsekuensi (*consequential harm test*) dan uji menimbang kepentingan publik yang paling besar (*balancing public interest test*);
- b. Pemberlakuan status kerahasiaan terhadap informasi mempunyai batas waktu (tidak bersifat permanen);
- c. Ruang lingkup badan publik (penyedia akses informasi) tidak terbatas pada institusi negara, tetapi juga terhadap di luar negara yang mendapatkan serta menggunakan anggaran negara (terkait dengan pengaktualisasian prinsip akuntabilitas publik);
5. Akses horisontal (akses sesama institusi publik) sama pentingnya dengan akses vertikal (akses masyarakat terhadap institusi publik);
6. Akses informasi harus bersifat murah, cepat, utuh, akurat, dapat dipercaya dan tepat waktu;
7. Kewajiban institusi publik memiliki sistem pengelolaan informasi beserta pelayanan publik yang baik;
8. Penyelesaian sengketa secara cepat, murah, kompeten, dan independen melalui proses konsensual maupun ajudikatif;
9. Ancaman hukuman bagi pihak-pihak yang menghambat akses informasi;
10. Dalam rangka otonomi daerah, maka daerah dimungkinkan memiliki kebijakan tentang kebebasan memperoleh informasi yang sifatnya lebih progresif dari Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dalam menterjemahkan kesembilan prinsip sebelumnya.

Adapun pencapaian positif Undang-undang No.14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, adalah sebagai berikut.

1. UU KIP adalah undang-undang pertama yang secara komprehensif menjamin hak-hak publik atas informasi. Sebelumnya, sesungguhnya sudah ada beberapa Undang-Undang sektoral yang telah mengakui hak publik atas informasi. Namun, beberapa Undang-Undang itu hanya mengakui hak saja, tidak mengatur mekanisme pelaksanaan hak tersebut. Tidak mengatur kewajiban badan-badan publik untuk memberikan akses informasi secara terbuka, berikut sanksi-sanksinya.

2. Secara komprehensif UU KIP telah mengatur kewajiban badan/pejabat publik untuk memberikan akses informasi terbuka dan efisien kepada publik. Melalui UU KIP, kewajiban untuk memberikan informasi, dokumen dan data diintegrasikan sebagai bagian inheren dari fungsi birokrasi pemerintahan, diperkuat dengan sanksi-sanksi yang tegas bagi pelanggarannya.

3. 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. Di sini, secara teoritis undang-undang ini 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-dokumen di badan publik.

4. UU KIP telah melembagakan Komisi Informasi sebagai lembaga negara independen yang berperan sebagai lembaga penyelesaian sengketa akses informasi dan lembaga regulator di bawah undang-undang.

5. UU KIP cukup strategis untuk melengkapi perangkat-perangkat hukum pemberantasan korupsi yang telah ada, misalnya Undang-undang Anti Korupsi, Undang-undang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Undang-undang Perlindungan Saksi dan Undang-undang Tindak Pidana Pencucian Uang.

MENKritisasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Secara normatif semua masyarakat sepakat bahwa kebebasan informasi publik dapat membangun pemerintahan yang bersih dan transparan. Namun secara substantif, terdapat perbedaan pemahaman sekaligus dalam pengimplementasiannya. Masyarakat terbagi dua dalam mengapresiasi kebebasan informasi publik, yakni masyarakat yang berapresiasi positif, dan



masyarakat yang berapresiasi untung-rugi. Bagi masyarakat yang berapresiasi untung-rugi, melihat kebebasan informasi publik sebagai potensi keuntungan dan kerugian. Meskipun mereka menilai keuntungan dari kebebasan dalam memperoleh informasi publik dinilai lebih banyak dibandingkan kerugiannya.

Terdapat beberapa persepsi keliru tentang Keterbukaan Informasi Publik, antara lain kebebasan informasi publik adalah keterbukaan yang mendorong akulturasi negatif (budaya Barat) yang merugikan masyarakat luas. Pihak yang berpendapat demikian senantiasa mengaitkan dengan derasnya akses informasi (umum) melalui berbagai media, khususnya media elektronika. Kebebasan informasi publik menjadikan negara telanjang sehingga akan mengancam kedaulatan negara dan bangsa. Pernyataan ini didasarkan pada pemahaman kebebasan informasi publik tidak mengenal pengecualian dan kerahasiaan, yang dalam hal ini adalah rahasia negara.

Kebebasan informasi publik dapat berpotensi menimbulkan suasana ketidakamanan. Ketidakamanan ini dikaitkan dengan akan munculnya konflik horisontal antara pemerintah dengan masyarakat serta munculnya konflik horisontal antar komponen masyarakat, sebagai akibat terbukanya informasi publik. Selain ancaman dari persepsi masyarakat ada juga ancaman-ancaman yang berkaitan dengan kelemahan isi dari pada UU KIP, antara lain: *pertama*, adanya kriminalisasi terhadap publik sebagai pengguna informasi. Pasal 51 UU KIP menyatakan, "Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan informasi publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan/atau pidana denda paling banyak 5 juta rupiah". Merujuk pada praktek di negara lain, UU KIP seharusnya hanya meregulasi akses informasi publik, bukan penggunaan informasi publik. Tidak lazim adanya kriminalisasi terhadap penggunaan informasi publik. Kriminalisasi hanya lazim untuk tindakan-tindakan menutup atau merusak akses informasi publik dan tindakan membuka informasi yang dikecualikan secara ilegal. Tanpa norma yang jelas, pasal itu juga seperti cek kosong yang dapat digunakan pemegang otoritas untuk mendakwakan penggunaan informasi publik secara ilegal. Wajar jika pasal ini memantik reaksi penolakan dari masyarakat dan media. Namun, bisa dipahami pula jika DPR tidak berhasil menghapus pasal ini. Pemerintah menuntut, jika Pasal 51 di atas dihapuskan, maka harus dihapuskan pula pasal-pasal sanksi pidana bagi badan/pejabat publik yang melakukan pelanggaran akses informasi. Sebuah tuntutan yang tidak masuk akal dan hanya akan membuat UU KIP tidak mempunyai kekuatan hukum.

Kedua, penyamarataan rumusan dan bobot sanksi untuk publik dan pejabat/badan publik, sebagaimana terakomodasi dalam Bab XI Pasal 51 sampai dengan Pasal 57 tentang Ketentuan Sanksi Pidana UU KIP. Kedudukan badan publik dan publik jelas tidak sejajar dalam UU KIP, yang pertama penerima mandat pemerintahan/ pemegang kewajiban, sedangkan yang kedua pemilik mandat/ pemegang hak. Seharusnya UU KIP memberi skor yang berbeda agar pejabat/badan publik lebih berhati-hati di dalam menjalankan tugas kewajibannya. Ternafikan bahwa UU KIP adalah sebuah kerangka hukum untuk mereformasi birokrasi, guna mewujudkan *good and clean governance*, bukan untuk menertibkan hak publik untuk mengontrol akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Ketiga, UU KIP telah cukup baik melembagakan Komisi Informasi sebagai lembaga regulator dan lembaga penyelesaian sengketa akses informasi publik. Komisi Informasi sebagai lembaga negara independen dan representasi masyarakat dalam kerangka *check and balances* kekuasaan. Akan tetapi ada masalah, terkait dengan independensi Komisi Informasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU KIP yang menegaskan, bahwa "keanggotaan Komisi Informasi yang berjumlah tujuh orang harus mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat". Pasal 30 UU KIP juga menegaskan "rekrutmen calon anggota Komisi Informasi dilaksanakan oleh pemerintah secara terbuka, jujur dan objektif." Inilah hasil kompromi yang berangkat dari sikap keengganan pemerintah terhadap keberadaan Komisi Informasi sejak awal pembahasan Rancangan Undang-undang (RUU) Keterbukaan Informasi Publik.

Keempat, pada bagian Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka (3) tentang Badan Publik, tidak secara eksplisit dimasukkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Partai Politik, meskipun transparansi BUMN dan Partai Politik diatur dalam batang tubuh. Adapun perusahaan-perusahaan swasta yang menjalankan kontrak kerja dengan pemerintah dan perusahaan-perusahaan yang melaksanakan mandat pemerintah berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, yaitu untuk mengelola kekayaan alam untuk sebanyak-banyaknya kemakmuran rakyat, tidak termasuk dalam lingkup badan publik. Misalnya



perusahaan pertambangan, perusahaan pemberangkatan haji, perusahaan pemberangkatan Tenaga Kerja wanita (TKW), perusahaan yang menjalankan fungsi pelayanan publik seperti Indosat, dan lain-lain.

Kelima, pemerintah di dalam menerapkan UU KIP untuk 2 tahun lagi, hal ini merupakan proses yang sangat lama dan sangat terlambat. Apabila alasannya sarana dan prasarana badan publik, seharusnya pemerintah cukup waktu setahun saja untuk penerapannya. Disini terlihat adanya alasan politis, terutama aturan bagi partai politik untuk memberikan transparansi keuangan pada publik. Hal ini tidak lepas dari faktor penggalangan dana menjelang Pemilu 2009. Logika transparansi keuangan Parpol itu sangat penting, seharusnya diterapkan sekarang sebelum Pemilu 2009.

EVALUASI PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Proses pembahasan UU KIP yang panjang dan berbelit-belit pada akhirnya menunjukkan, sesungguhnya Indonesia belum benar-benar sepenuh hati memproyeksikan diri menuju rezim keterbukaan. Ini bukan hanya merujuk pada konservatisme pemerintah dalam membahas pasal demi pasal UU KIP dan sikap kompromistis DPR terhadap tuntutan-tuntutan pemerintah, yang di antaranya menyebabkan perubahan nama Undang-Undang dari Undang-Undang “Kebebasan Memperoleh Informasi Publik” menjadi Undang-Undang “Keterbukaan Informasi Publik”. Tetapi juga tercermin dari kurangnya animo dan sensibilitas unsur masyarakat, seperti organisasi non pemerintah; komunitas akademik; asosiasi-asosiasi profesi; bahkan pers terhadap pembahasan RUU Keterbukaan Informasi Publik.

Pengesahan UU KIP, hanya satu momentum saja menuju perwujudan transparansi dan keterbukaan informasi, di mana jalan yang harus ditempuh masih panjang sebab mempunyai UU KIP, di dalam pelaksanaannya merupakan sesuatu hal lain yang tidak kalah kompleksnya. Akan tetapi, dengan sikap kritis dan waspada UU KIP tetap perlu disambut. Koalisi Untuk Kebebasan Informasi akan selalu memantau dan mengevaluasi apakah pelaksanaan UU KIP, dalam prakteknya sesuai dengan prinsip-prinsip fundamental kebebasan informasi, atau justru sebaliknya menghambat akses informasi publik dan menimbulkan masalah baru dalam konteks kebebasan pers.

PENUTUP

Pengesahan UU KIP, membuat Indonesia sejajar dengan sejumlah negara lain yang memiliki aturan hukum bagi pemenuhan hak-hak publik untuk mengakses proses penyelenggaraan kekuasaan. Hanya saja, secara substansial UU KIP masih menyimpan sejumlah persoalan yang berpotensi memberangus semangat kebebasan yang sebenarnya menjadi cita-cita awal lahirnya regulasi ini. Artinya, UU KIP yang telah disahkan justru cenderung bergerak menjauh dari spirit dan cita-cita reformasi serta menjadi salah satu tanda kemunduran transisi demokrasi kita. Hal ini, disebabkan Indonesia tidak lepas dari sistem kepentingan politik, banyak peraturan perundang-undangan yang ditidurkan karena secara politis undang-undangnya ada, tetapi bila pelanggarnya dari instansi publik, maka tidak ada sanksi. Hal ini tidak boleh terjadi di dalam penerapan UU KIP.

UU KIP memang tidak memerinci informasi yang boleh dan tidak boleh diakses oleh publik sehingga pemerintah dapat menerapkan pasal karet untuk menafsirkan sendiri apa yang disebut dokumen negara yang harus dirahasiakan. UU KIP yang tidak diperinci dengan Juknis seperti RUU Rahasia Negara akan sama halnya dengan kebohongan karena keterbukaan itu sendiri akhirnya tidak jelas. Apabila hal tersebut terjadi, maka publik dan kalangan pers yang merupakan jembatan antara pemerintah-publik pun menjadi dirugikan. Perbedaan tafsir atas pasal-pasal yang tidak terperinci akan membatasi kebebasan pers akibat subjektifitas pemerintah. Oleh karena itu, dibutuhkan petunjuk teknis (Juknis) berupa UU Rahasia Negara untuk menghindari “pasal karet”, pasal yang berpotensi berbeda tafsir. UU KIP itu dapat saja berupa UU Rahasia Negara, tetapi dapat juga berupa UU Arsip Nasional, dan UU lainnya yang terkait dengan informasi untuk publik. Misalnya saja, rencana pemerintah yang akan membangun kawasan nuklir di suatu tempat, tetapi informasinya dirahasiakan karena dianggap sebagai dokumen negara. Padahal, masyarakat setempat-lah yang akan merasakan dampaknya. Adapun informasi yang boleh



diakses publik itu antara lain APBD karena hal itu menyangkut kepentingan publik, mulai dari sumber APBD dari pajak sampai penggunaan APBD untuk kesejahteraan masyarakat atau justru untuk kepentingan yang merugikan masyarakat.

Di samping itu, perlu adanya sosialisasi isi UU KIP tersebut, dengan cara mengkampanyekan UU KIP maupun memperluas jaringan koalisi ke daerah-daerah. UU KIP sangat membutuhkan dukungan dari unsur-unsur di daerah serta dalam rangka menyongsong pelaksanaan otonomi daerah sangat dibutuhkan wacana dan desakan bagi pelembagaan kebebasan informasi atau hak-hak publik atas informasi pemerintahan di tingkat lokal.

ENDNOTE

¹ Prayekti Murharjanti, "Jaminan Akan Hak Atas Informasi Suatu Tuntutan yang Tidak Bisa Dihindari"....., hal. 13. *Informed is not a society that is trully.*

² *Ibid.*, hal. 14.

³ L. Repeta, *Local Government Disclosure System in Japan*, National Bureau of Asian Research, Oktober 1999, hal 15.

⁴ *Ibid.*, hal.15.

⁵ *Ibid.*, hal.15.

⁶ Article 19, *et.al. Global trend on the Right to Information: A Survey of South Asia*, 2001, hal. 9.

⁷ Prinsip-prinsip ini dikembangkan oleh Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, suatu koalisi masyarakat sipil yang memperjuangkan lahirnya Undang-undang Kebebasan Informasi yang berpihak pada kepentingan rakyat yang demokratis dan adil, serta mengkampanyekan pentingnya hak-hak masyarakat dalam memperoleh akan informasi dalam upaya penegakan hak-hak masyarakat dalam memperoleh informasi di berbagai bidang kehidupan. Prinsip-prinsip ini dirumuskan setelah koalisi belajar dari pengalaman negara lain dalam membuat dan mengundang Undang-undang Kebebasan Informasi dan belajar dari pengalaman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Article 19, *et.al. Global Trend on the Right to Information: A Survey of South Asia*, 2001.

Repeta, L. *Local Government Disclosure System in Japan*, National Bureau of Asian Research, Oktober 1999.

Murharjanti, Prayekti, "Jaminan Akan Hak Atas Informasi Suatu Tuntutan yang Tidak Bisa Dihindari", dalam *Jurnal Media Hukum dan Keadilan Teropong*. Vol.II. Nomor 7. 2003.

Undang-undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846).