

Masyarakat Terbuka dan Kebebasan Mengakses Informasi, Agenda Pemberdayaan Masyarakat Sipil Rezim SBY-Kalla

Masduki

The empowering of civil society denotes close and old horizon around the activists of Non-Governmental Organization. This discourse offers to create powered and independent people based on the root of supporting of human rights. The notion of civil society empowerment after the fall of New Order era always emerges. But, the problem is most of statements that stated never to explore the root of social problems. As result, the statements only become empty jargon. The impact of this, the concept of civil society empowerment has been never to be reconstructed and contextualized in accordant with the changing of social and political situation, especially at Megawati era. As a gradual process, civil society empowerment needs objective situation, for instance open-government and society. The following article focusing on civil society empowerment by protecting the freedom to access information in 100 day agenda of SBY and JK.

Kata-kata kunci: kebebasan, informasi, pemberdayaan, masyarakat

Pemberdayaan masyarakat sipil merupakan wacana yang telah lama akrab di lingkungan aktifis lembaga swadaya masyarakat (LSM). Wacana ini mengandai-kan terciptanya masyarakat berdaya, mandiri di atas pondasi yang berakar kuat pada terpenuhinya hak-hak asasi yang melekat pada diri manusia sebagai khalifah di bumi. Wacana pemberdayaan masyarakat sipil (*civil society empowerment*) paska Orde Baru runtuh kemudian diambilalih negara dalam upaya meraih simpati publik. Diskursus tersebut diadopsi pemerintah bersamaan ketika LSM mulai dianggap sebagai salah satu bagian kelembagaan politik yang penting dan diakui pasca perubahan politik 1998.¹ Dalam berbagai pidato politik pejabat pusat hingga lokal, wacana pemberdayaan sipil inipun nyaris

tidak pernah ketinggalan disinggung.

Masalahnya, banyak pihak secara rutin suka menyebut pemberdayaan terhadap aktifitas yang dilakukannya namun tidak pernah berupaya membongkar sejumlah problem sosial yang masih terpendam untuk menjamin upaya tersebut berlangsung permanen. Akibatnya upaya itu terjebak pada jargon kosong, hanya berkuat pada wilayah permukaan, berlangsung sporadis dan sektoral. Dampak sosial-politik tidak mendasarnya program pemberdayaan masyarakat sipil menempatkan wacana pemberdayaan menjadi klasik, normatif, tidak pernah lagi direkonstruksi atau dikontekstualisasikan dengan perubahan situasi sosial dan politik, khususnya di era rezim Megawati.

¹ Hadiwinata, S, Bob, *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement*, New York: Routledge Curzon, 2003.

Sebagai sebuah proses yang bersifat gradual, pemberdayaan masyarakat sipil memerlukan sejumlah kondisi obyektif yang dalam ranah kajian komunikasi antara lain suatu kondisi struktural masyarakat dan pemerintahan yang terbuka (*open-government and society*). Dalam suatu kehidupan bernegara yang terorganisir (*organic state*), struktur masyarakat terbuka kerap kali dilawankan dengan suatu struktur pemerintahan-tertutup atau *closed-government* khususnya di negara-negara yang menganut paham otoritarian. Masyarakat cenderung selalu lebih siap menjadi organ terbuka ketimbang pemerintah. Ibarat tubuh manusia, dalam *open-government and society*, ada kerja sama yang akrab dalam suatu sistem organik, misalnya antara "kaki", "tangan", "badan" dan "kepala". Semua unsur sistem organik tersebut saling terbuka dan berkooperasi untuk mendapat bahan makanan dari darah yang mengalir melaluinya, tanpa ada keinginan dan kecenderungan salah satu unsur untuk bersikap eksklusif. Dalam masyarakat dan pemerintahan yang terbuka, kebebasan mengakses informasi sangat urgen.

Tulisan singkat ini akan fokus pada upaya pemberdayaan masyarakat sipil melalui proteksi kebebasan mengakses informasi mengingat dalam agenda 100 hari rezim pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono dan Yusuf Kalla, pembahasan rancangan Undang-Undang (RUU) Kebebasan Mengakses Informasi (KMI) menjadi salah satu program prioritas kementerian komunikasi dan informasi. Menkominfo Sofyan Djalil dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi I DPR Rabu 10 Nopember 2004 menegaskan, pemerintah memprioritaskan penuntasan pembahasan 3 RUU dalam 100 hari pertama, yaitu RUU KMI, RUU Intelijen dan RUU Kerahasiaan Negara. Pemerintah

meminta pembahasan ketiga RUU tersebut disatukan karena saling terkait. RUU KMI dan RUU Intelijen merupakan inisiatif DPR periode sebelumnya. RUU Intelijen mengatur lalu lintas informasi yang diakses publik, RUU KMI mengatur hak publik mengakses informasi, RUU Kerahasiaan Negara mengatur proteksi atas jenis informasi tertentu dari akses publik dengan alasan keamanan dan sejenisnya.

Keinginan pemerintah menyatukan pembahasan ketiga UU tersebut di DPR memiliki implikasi ganda, negatif dan positif. Dari segi percepatan proses, integrasi pembahasan akan sangat positif sehingga implementasinya di lapangan juga lebih cepat. Akan tetapi implikasi negatif bisa timbul karena secara politis, oleh perbedaan visi dan kepentingan, ketiga RUU rawan memunculkan konflik diametral diantara pendukung dan penolaknya. Jika RUU KMI dinilai mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam upaya membentuk *open government*, maka RUU Kerahasiaan Negara, setidaknya dari draft RUU yang diajukan pemerintah, dinilai banyak pihak cenderung memproteksi kekuasaan politik dari tekanan publik. Kontroversi muncul karena belum jelasnya kriteria informasi yang harus dirahasiakan dan informasi yang harus dipublikasikan.

Kekhawatiran munculnya kembali otoritarianisme baru ditujukan pada RUU Kerahasiaan Negara karena pijakan pikirnya sangat dipengaruhi kepentingan menjaga *status quo*. Antara lain, jika terlalu banyak partisipasi dan kebebasan, termasuk dalam mengakses informasi, maka pemerintahan dinilai tidak akan stabil, tidak efisien dan ekonomi stagnan. Sehingga diperlukan orang atau pemerintahan yang kuat dengan UU yang melegitimasi kekuatan itu pula. Naiknya SBY yang notabene berasal dari lingkungan militer menghembuskan aroma

persepsi dan romantisme model rezim yang memberikan rasa aman, meskipun berkarakter otoritarian. Rezim-rezim otoriter pembangunan, atau sering disebut semi-demokrasi atau *soft-authoritarian*, dalam beberapa hal mendapat simpati meski memberangus media, membatasi perdebatan politik, mengatur aturan pemilu untuk kepentingan partai berkuasa, dan membatasi oposisi. Salah satu alasannya karena rezim-rezim itu memberi rasa aman, kepastian berusaha, dan berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi.²

Informasi Adalah Kekuasaan

Dalam suatu *open-society* informasi adalah kekuasaan (*information is power*). Istilah ini diperkenalkan E. Connors, D Paul, D Campbell, M Lawson & J Macken dalam judul bukunya *Information is Power*. Ahli kesehatan dari Universitas California Sherryl Angel ketika mendiskusikan program antisipasi penyakit kanker menyebut faktor edukasi publik melalui distribusi dan akses informasi yang mudah terhadap lembaga publik yang melayani kesehatan amat menentukan. Banyak anggota masyarakat yang berusaha dan bekerja keras untuk menaikkan status sosial dan prestasinya di berbagai bidang. Bermodal informasi yang dikuasai, mereka bersaing dan bekerja sama untuk bisa naik ke lapisan atas berikutnya, sesuai dengan sistem kompetisi dan kooperasi yang sudah dapat diterima oleh mereka. Pemberdayaan masyarakat sipil harus selalu menyebabkan suatu *social-upward-mobility*, sesuai bakat yang serba bhinneka dari anggota masyarakat, yang akan menaikkan ketahanan-masyarakat tersebut.³ Hak turut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan merupakan suatu bagian yang terpenting dari *open society*. Konsekuensinya, kemampuan dan jaminan hukum dalam

mengakses informasi publik adalah hak sosial sekaligus hak politik setiap warga.

Era Orde Baru kerap kali digambarkan sebagai suatu *closed-government era*, era yang terpusat, yang tidak berhasil sepenuhnya menggali dan memberdayakan bakat serba bhinneka masyarakat. Banyak pihak berpendapat bahwa kegagalan rezim Orba membangun suatu *open-society*, karena rezim itu sendiri menganut *close-government* yang menghambat eksisnya *open society*. Kegagalan itu menyebabkan banyak potensi kawasan tertinggal dan bakat masyarakat tetap terbenam, tidak dapat muncul dan diberdayakan. Banyak sekali keputusan ekonomi dan politik yang hanya melayani kepentingan segelintir elit (*elite interest oriented*). Hal ini secara langsung menyebabkan Indonesia belum pernah mampu menjadi negara industri skala dunia seperti Jepang, Eropa dan Amerika. Belajar dari sejarah perkembangan masyarakat Eropa, ada kesan yang bertolak belakang dengan Asia, karena masyarakat Eropa lebih bebas dan terbuka menyerupai suatu *open-society*. Bakat bangsa dan masyarakat Eropa lebih berhasil diberdayakan, jika dibandingkan manusia dan negara-negara di Asia. Berkembanglah banyak negara di Eropa dengan prestasi masyarakat dalam berbagai bidang yang selalu mendominasi dunia meski luas daerahnya hanya seperempat Pulau Jawa.

Paska Orde Baru, fakta-fakta tersebut kemudian mendorong lahirnya gagasan negara federal yang mempunyai banyak pusat pemerintahan negara bagian dan

² Ebyhara, A., *Siklus Otoritarianisme Dunia Ketiga*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0405/14/opini/1024944.htm>

³ Iskandar, Alisjahbana, *Evolusi Pembaruan Budaya Masyarakat Terbuka Global*, *Sinar Harapan*, 5 April 2004

diyakini lebih merangsang tumbuhnya suatu *open-society*, di mana akan lebih mudah tergalai dan diberdayakan bakat serba bhinneka masyarakat. Ketimpangan perkembangan propinsi di Indonesia antara kawasan di pulau Jawa dan luar Jawa, kabupaten dan kota antara lain efek dari masyarakat tertutup, berakar pada sentralisasi kekuasaan yang tertutup (*centralized close-government*) yang sengaja dikondisikan rezim lama untuk mempertahankan otoritasnya. Puncaknya sejak tahun 2001 diperkenalkan suatu kebijakan yang dikenal sebagai otonomi daerah melalui UU No. 22/1999. Setelah diterapkan lebih dari tiga tahun dan melewati pergantian tiga rezim, apakah upaya pemberdayaan untuk menciptakan masyarakat dan pemerintah yang terbuka berbasis UU tersebut sudah membuahkan hasil yang memuaskan?. Jawabnya jelas tidak. UU beserta program pembangunan yang melingkupinya berikut perubahan iklim politik ternyata belum mendorong percepatan kondisi masyarakat dan pemerintahan yang terbuka. Struktur pemerintahan dari pusat hingga daerah masih cenderung tertutup terutama terhadap akses kontrol masyarakat dan karenanya cenderung menghambat demokratisasi.

Era rezim Soesilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla adalah era pemerintahan baru yang oleh banyak pihak diharapkan sebagai pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu prasyaratnya adalah pemerintahan yang terbuka (*open governance*) yang ditandai dengan jaminan kebebasan publik memperoleh informasi (*public access to information*). Dengan adanya kebebasan mengakses informasi ke badan publik seperti kantor menteri, gubernur hingga lurah, maka setiap tindak tanduk badan publik akan selalu dapat diawasi rakyat. Bukankah badan publik ini

milik rakyat, yang dipilih dan bertanggung jawab pada rakyat?. Jadi sudah seharusnya rakyat memiliki akses yang bebas terhadap informasi yang dimiliki badan publik dan perilaku pejabatnya. Pengecualian atas hak ini bisa saja, tetapi harus benar-benar mendesak dan *clearly defined* demi menjaga kepentingan umum⁴ (Arahmad, 2003).

Kondisi obyektif menunjukkan tidak semua informasi di badan publik mudah diakses publik. Segudang alasan selalu dilontarkan untuk menghindari jatuhnya informasi ke publik, mulai dari menjaga kerahasiaan negara demi kepentingan umum sampai masalah birokrasi yang sulit dimengerti. Prosedur dan biaya memperpanjang Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) dan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah contoh paling populer. Masyarakat tidak pernah mengetahui berapa biaya yang sebenarnya untuk mengurus kedua keperluan tersebut dan bagaimana prosedurnya. Dalam beberapa peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai hak untuk memperoleh informasi, namun sifatnya masih umum, sebatas mengakui hak saja. Peraturan itu belum merinci secara komprehensif bagaimana mekanismenya dan informasi apa saja yang dapat diakses. Konstitusi nasional UUD 1945 yang sudah diamandemen menjamin kebebasan ini namun diperlukan aturan dibawahnya setingkat UU untuk menerjemahkan dan mengoperasionalkan jaminan konstitusional tersebut.

Salah satu penyebab munculnya berbagai konflik vertikal, khususnya antara masyarakat dan pemerintah, seringkali

⁴ Hadi, Arahmad, *Jaminan Terhadap Akses Informasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Terbuka dan Demokratis*, Pemantau Peradilan.Com, 2003

berawal dari ketidakjelasan informasi atas suatu kebijakan. Ketidakjelasan informasi ini pula yang menyebabkan adanya konflik horizontal antara masyarakat dengan pengusaha, atau antara anggota masyarakat dengan anggota masyarakat lainnya. Dalam bidang politik salah satu kasus yang menonjol adalah kebijakan membatasi hak-hak sipil dan politik orang-orang yang dianggap terlibat PKI (Partai Komunis Indonesia) atau organisasi lain. Tak ada informasi yang jelas sampai kapan diskriminasi yang diberlakukan pada mereka akan dicabut serta hak-hak ekonomi, sosial dan politik mereka dikembalikan.⁵

Dalam bidang keamanan, berbagai tindakan represif dan brutal oleh militer diberbagai wilayah seperti Aceh, Papua dan tempat lainnya seringkali juga tidak bisa diperoleh gambarannya secara utuh. Tak ada laporan yang cukup jelas tentang berapa jumlah pasukan yang telah diturunkan dalam wilayah konflik tersebut, dan apa dampak dari penurunan ribuan pasukan tersebut, berapa jumlah anggaran negara yang digunakan dalam operasi tersebut, jumlah korban yang jatuh baik dari pihak sipil maupun militer. Berbagai informasi mengenai hal itu tak pernah terjangkau oleh publik. Dalam bidang pengelolaan sumber daya alam, ketidakjelasan soal tata ruang, perijinan usaha pertambangan, perkebunan dan kepemilikan HPH (Hak Pengusahaan Hutan) juga masih sering terlihat. Kondisi seperti itu menyebabkan masyarakat jadi korban pihak-pihak yang memonopoli informasi yang seharusnya diketahui umum. Semuanya akibat kebijakan tata ruang yang tidak jelas atau tidak transparan.⁶

Harian Radar Mojokerto⁷ menurunkan berita berjudul "Kebebasan Pers Bakal Terancam". Isinya, pemerintah Kota (Pemkot) Mojokerto memberlakukan kebijakan satu pintu bagi insan pers yang

ingin mengakses informasi seputar kebijakan dan program pembangunan pemkot. Beberapa pihak di Mojokerto menilai, kebijakan ini sebagai upaya Wali Kota Mojokerto, Abdul Ghani mengebiri kebebasan pers dan kebebasan mengakses informasi bagi publik. Sebab jika satu pintu, prosedurnya sangat panjang dan memakan waktu lama. Di hampir semua kabupaten/kota, distribusi informasi dan prosedur mengakses tender proyek pembangunan cenderung dibatasi, sehingga menimbulkan tindak KKN. Indonesia Corruption Watch (ICW) dalam laporan tahunan 2003 mengeluhkan sulitnya mengakses putusan pengadilan sebagai sumber rujukan kajian kritis dan sikap publik atas putusan pengadilan.

Suatu masyarakat terbuka hanya terbentuk melalui pendekatan penegakan hukum antara lain proteksi terhadap hak masyarakat untuk aktif dalam berekspresi, mengakses informasi dan mendistribusikannya. Informasi adalah oksigen demokrasi. Demokrasi bukan sebatas kebebasan setiap warga negara memilih wakil-wakilnya secara langsung seperti pada Pemilu 2004, melainkan juga kebebasan mengontrol pejabat publik pilihan mereka. Kebebasan itu tidak mungkin terwujud ketika pemilih dalam Pemilu tidak mendapatkan informasi yang komprehensif tentang kebijakan-kebijakan publik, kinerja para pejabat publik, dan proses pemerintahan secara menyeluruh. Jika tidak mengakses informasi, publik tidak tahu apa yang terjadi dan tidak bisa secara kreatif berpartisipasi dalam pemerintahan. Mereka

⁵ Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Ketertutupan Informasi*, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, Jakarta, 2003

⁶ *Ibid.*

⁷ 27 Desember 2004

tidak bisa memilih figur pemimpin yang mereka inginkan dan tidak tahu apa yang dilakukan para pemimpin itu.

Tobi Mendel, kepala Divisi Hukum Article XIX dalam seminar Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi di Jakarta, 14 Februari 2001 menyebut informasi sebagai oksigen demokrasi artinya ketika Pemilu sebagai proses formal dan orang bisa memilih para wakilnya secara langsung, maka informasi tentang kebijakan pelaksanaan Pemilu, figur politisi yang akan bersaing dan hasil-hasilnya menjadi sangat penting. Usai Pemilu, masyarakat tetap ingin tahu apa yang terjadi dan ingin mengontrol pemerintahan yang mereka pilih. Tanpa informasi, tanpa undang-undang kebebasan mengakses informasi, demokrasi akan mati. Wacana *good governance* yang kerap disebut tidak akan terwujud jika tidak ada *open government* yang memfasilitasi koneksitas aktivitas pemerintah dengan aspirasi publik. Keputusan pemerintahan tidak pernah bisa direspon dengan sempurna dan pelaksanaannya dikontrol ketat oleh masyarakat.

Good governance mengandalkan *rule of Law* terutama yang mencakup bidang ekonomi dan politik, penentuan kebijakan yang transparan, pelaksanaan kebijakan yang *accountable*, birokrasi yang berkualitas dan juga masyarakat yang *capable*. Termasuk didalamnya informasi mengenai kebijakan pemerintah yang terjangkau oleh publik dan transparan berisikan kebijakan terbuka untuk pengawasan. *Good Governance* pun mempunyai inti yaitu mempromosikan demokrasi, aturan hukum dan juga hak asasi manusia berdasarkan pemikiran bahwa pemerintah hanya dapat berfungsi efisien jika dikontrol oleh pemberi suara.⁸ Kebebasan mengakses informasi menjadi modal social mewujudkan lima pilar *good*

governance. Kelima pilar itu adalah transparansi kebijakan, akuntabilitas pemerintahan, peraturan hukum yang kuat, suara rakyat dan kesamaan kesempatan untuk beraktualisasi.⁹

Hak publik atas informasi secara konstitusional telah mendapatkan pengakuan dalam pasal 28 F amandemen kedua Undang Undang Dasar 1945, serta pasal 20 dan 21 ketetapan (TAP) Majelis Permusyawaratan Rakyat nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Beberapa undang-undang sektoral juga mengakui hak publik atas informasi. Misalnya Undang-undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Undang-undang nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih KKN. Ada sekitar 17 undang-undang sektoral yang telah menegaskan hak publik atas informasi. Pengakuan normatif (*normative recognition*) tentang perlunya perlindungan hak tersebut juga terdapat dalam Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Program Pembangunan Nasional. Undang-undang Progam Pembangunan Nasional merupakan pedoman penyelenggara negara dalam melaksanakan pembangunan lima tahun. Undang-undang ini secara eksplisit memberikan mandat kepada pemerintah dan Dewan Permusyawaratan Rakyat untuk menyusun undang-undang tentang kebebasan dan transparansi informasi.

⁸ Emil, Salim, *Good Governance dan Masyarakat Warga*, Jurnal *Transparansi* Edisi 15 Desember 1999, Jakarta, Masyarakat Transparansi Indonesia

⁹ Clark, John, *The Role of Civil Society in Civilizing Global Governance*, Center for Globalization and Policy Research, UCLA, 2003

Meski demikian, berbagai produk hukum tersebut tak cukup kuat sebagai landasan hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi yang dikelola lembaga publik. Koordinator Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi, Josy Khatarina mengatakan, klausul tentang kebebasan informasi dalam UU sektoral itu masih bersifat umum dan sebatas mengakui hak masyarakat. Undang-undang sektoral itu tidak berbicara tentang mekanisme yang baku dan jelas tentang informasi apa saja yang dapat diperoleh masyarakat, bagaimana prosedur untuk memperolehnya, lembaga mana yang dapat dimintai informasi, dan apakah sanksinya jika lembaga atau pejabat publik tidak melayani permintaan informasi dari masyarakat. Bagaimana pula proses banding dari masyarakat yang tidak mendapatkan pelayanan informasi secara baik.

Harold J. Cross¹⁰ menyatakan kebebasan atas informasi menjadi hak yang melekat pada setiap manusia. Namun, justifikasi atas kebebasan informasi tak cukup hanya melalui pengakuan secara filosofis atau *lip service* belaka. Hak tersebut sangat fundamental dan harus diatur secara tegas dalam undang-undang tersendiri. Informasi tidak akan tersedia begitu saja atas dasar kebaikan para pejabat. Apalagi jika negara melakukan seleksi informasi publik dan konsolidasi jaring distribusinya hanya pada satu pintu seperti yang terjadi pada Departemen Penerangan di masa lalu. Ketika rezim pemerintahan Megawati Soekarnoputri tahun 2001 membentuk institusi kementerian Komunikasi dan Informasi, banyak pihak khawatir akan kembalinya model *close-government* yang sejak rezim Orba runtuh mulai mencair.

Dengan mempertanyakan nasib kebebasan pers yang sudah bergulir sejak rezim presiden BJ. Habibie, lembaga

lembaga lokal hingga internasional mengkhawatirkan urgensi pembentukan kementerian negara komunikasi dan informasi, yang tetap dipertahankan di era SBY. Committee to Protect Journalists (CPJ), organisasi yang didirikan untuk mempertahankan kebebasan pers di dunia sempat berkirir surat kepada Presiden Megawati Soekarnoputri tahun 2001. CPJ menyatakan, "*We hope that you will use your authority to preserve and strengthen recent gains in press freedom. CPJ is concerned about reports that your party is considering reinstatement of the Ministry of Information-a department which, under the authoritarian rule of Indonesia's former president Suharto, was used to censor and control the country's media.*"¹¹

Hak Publik Atas Informasi

Adapun bentuk-bentuk hak publik dalam mengakses informasi adalah (1) Hak untuk mengetahui secara lisan dan tertulis, (2) Hak menghadiri pertemuan publik, (3) Hak mendapatkan salinan informasi, (4) Hak untuk diinformasikan tanpa ada permintaan (*right to be informed*), (5) Hak untuk bisa menyebarluaskan informasi (*right to disseminate*). Negara-negara yang sudah memberlakukan UU Kebebasan Mengakses Informasi (*Freedom of Information Acts*) adalah : Swedia (1766), Amerika Serikat (1966), Denmark (1970), Norwegia (1970), Belanda (1978), Perancis (1978), Australia (1982), Kanada (1982), Selandia Baru (1982), Hongaria (1992), Irlandia (1997), Thailand (1997), Korea (1998), Israel (1998), Jepang (1999).

¹⁰ *The People's Right to Know, Legal Access to Public Record and Proceedings*, 2002.

¹¹ Masduki, *Kebebasan Pers dan Kode Etik Jurnalistik*, Yogyakarta: UII Press, 2004.

Terhitung sejak awal tahun 1999, Koalisi Untuk Kebebasan Mengakses Informasi mengajukan draft Rancangan Undang-undang Kebebasan Memperoleh Informasi yang banyak mengadopsi prinsip-prinsip dasar kebebasan informasi versi Article XIX, sebuah lembaga swadaya masyarakat internasional antisensor yang berbasis di London, yang memiliki dewan internasional dari berbagai negara, termasuk di antaranya Goenawan Mohamad dari Indonesia. Nama Article XIX diambil dari mandat Deklarasi Hak Asasi Manusia, Article 19, atau Pasal 19. Lembaga ini mempunyai perhatian yang besar terhadap isu-isu kebebasan informasi, kebebasan berekspresi, dan praktik sensor di berbagai negara. Akses publik untuk memperoleh informasi merupakan bagian dari hak asasi manusia sebagaimana diakui *Universal Declaration of Human Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Dengan kata lain, hak publik atas informasi merupakan nilai universal yang harus dikembangkan di semua negara, di semua masyarakat; tanpa terkecuali.

Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, di dalamnya terdiri atas 10 Omop, yaitu: Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Lembaga Studi dan Advokasi Hak Azasi Manusia (Elsam), Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), Komite Hukum Nasional (KHN), Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Jakarta, Lembaga Independensi, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), dan Pusat Strudi Hukum dan Kebijakan (PSHK). Empat kategori hak publik yang tercakup dalam RUU Kebebasan Informasi :

1. *Public rights to observe*, dimana seluruh aktivitas pemerintah harus dapat dipantau dan diikuti oleh setiap anggota masyarakat.
2. *Freedom/access to information*, dimana informasi yang dikuasai oleh

pemerintah dapat dengan mudah diakses.

3. *Public rights to participate*, dimana proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak terbuka untuk dipengaruhi publik.
4. *Right to appeal*, yaitu hak mengajukan keberatan terhadap penolakan hak-hak pemantauan, hak berperan serta dan akses informasi.

Dalam konteks evaluasi kebijakan yang kini banyak diadopsi pemerintahan lokal menggunakan standar *Citizen's Charter*, kebebasan mengakses informasi sangat dibutuhkan. *Citizens' charters* adalah cara membuat komitmen publik secara eksplisit mengenai hak-hak konsumen dalam pelayanan publik. Hak ini memaksa pemerintah untuk menyelenggarakan monitoring dan pemerintahan yang terbuka. Hal-hal yang umumnya tercantum dalam *citizens' charters* antara lain kualitas, peraturan, indikator monitoring/standar, prosedur komplain, dan kompensasi. Contohnya adalah *citizens' charters* yang dikeluarkan oleh *York City Council*. Prinsip pernyataan dalam charter yang terkait kewajiban pelayanan informasi publik oleh aparat negara adalah :

1. Monitoring dan publikasi standar-standar pelayanan yang diperkirakan diharapkan oleh publik sebagai pengguna.
2. Informasi akurat yang tersedia dalam bahasa yang jelas bagaimana pelaksanaan pelayanan publik, pembiayaannya, siapa yang mengelola, dan sebagainya.
3. Pilihan-pilihan yang dapat dipraktikkan. Pandangan publik terhadap pelayanan harus diperhitungkan dalam keputusan akhir mengenai standar pelayanan.

4. Permintaan maaf, penjelasan lengkap serta perbaikan secara efektif dan cepat bila ada hal yang salah.

Kebebasan mengakses informasi menyangkut banyak segi, hukum, ekonomi dan politik. Pembentukannya mempertimbangkan kepentingan strategis kebebasan informasi untuk keterbukaan dan demokratisasi. Pentingnya kebebasan memperoleh informasi didasarkan antara lain pada 8 alasan obyektif. Pertama, Hak atas informasi sebagai HAM. Kedua, wujud pemerintahan yang terbuka (*open government*). Ketiga, pentingnya penggalangan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan (*right to participate*). Keempat, hak publik mengamati perilaku pejabat saat menjalankan fungsi publiknya (*right to observe*). Kelima, hak dan akses publik kepada informasi. Keenam, hak publik untuk dilindungi dalam mengungkapkan kebenaran. Ketujuh, kebebasan pers yang berkualitas.¹² Kedelapan, pemberantasan problem kultur pejabat negara yang menganggap informasi sebagai hak eksklusif yang tidak perlu dibagi untuk umum. Pemusnahan kultur menyembunyikan informasi untuk dikomodifikasi atau memanipulasi demi menjaga kekuasaan atau penyimpangan.

RUU tentang kebebasan memperoleh informasi menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh informasi (Pasal 5). Definisi informasi disini adalah bahan-bahan yang mengandung unsur-unsur yang dapat dikomunikasikan, fakta-fakta, data atau segala sesuatu yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya atau melalui segala sesuatu yang telah diatur melalui bentuk dokumen, file, laporan, buku, diagram, peta, gambar, foto, film, visual, rekaman suara, rekaman melalui komputer atau metode lain yang dapat ditampilkan. Selanjutnya informasi dapat pula dalam

bentuk kepustakaan (literatur) atau dalam bentuk siap pakai yang diperoleh dari hasil penelusuran, analisa, evaluasi yang berdasarkan atas kepustakaan dan pengetahuan seorang ahli yang isinya sah dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dan sesuai dengan permintaan, disamping dapat diperoleh dengan cepat, tepat waktu, tepat, murah dan sederhana.

Di negara-negara demokrasi yang telah maju seperti Amerika Serikat, isu undang-undang kebebasan memperoleh informasi sudah lama diperdebatkan. Dasarnya jaminan Hak Asasi Manusia (HAM), yaitu kebebasan untuk memegang pendapat, memperoleh dan menyebarkan informasi tanpa batas seperti diatur *Universal Declaration of Human Rights* oleh PBB (Article 19). Di tingkat internasional muncul berbagai lembaga dan forum untuk mengadvokasi kebebasan masyarakat mengakses informasi. Misalnya *Center for Freedom of Information Access (CFOIA)* yang berpusat di USA. Salah satu pendorongnya adalah keprihatinan atas merajalelanya tindak korupsi di berbagai belahan dunia (*corruption is one of the greatest challenges of the contemporary world*). Korupsi yang berbasis kekuasaan birokratis. Korupsi terjadi karena distorsi kebijakan publik (*distorts of public policy*) akibat penihilan partisipasi masyarakat dan misalokasi sumber daya ekonomi dan politik karena minimnya akses informasi kepada masyarakat. Korupsi informasi merugikan rakyat miskin secara ekonomi dan politik. Menurut catatan David Bansar dari The University of Leeds and Privacy International, hingga Mei 2004 lebih dari 50 negara yang memproteksi dan menjamin hak warganya untuk mengetahui semua informasi kebijakan publik dalam

¹² Arahmad, *Op-cit*.

bentuk UU. Jumlah itu belum menggembirakan karena tidak diikuti dengan kualitas implementasi UU yang baik.¹³

Dua kendala utama dalam implementasi kebebasan mengakses informasi di Indonesia adalah (1) pelayanan birokrasi lembaga-lembaga publik di semua tingkatan yang sangat buruk, dan (2) klasifikasi informasi tertentu secara sepihak sebagai rahasia negara. Masyarakat pencari informasi sering dibingungkan dengan prosedur memperoleh informasi publik. Mereka dihadapkan dua pilihan buruk, dipingpong oleh birokrasi dan atau mengambil jalan pintas, membayar petugas. Pendokumentasian informasi oleh badan publik yang buruk juga menjadi faktor pembatas dalam kebebasan memperoleh informasi. Seringkali agar tidak pusing mencari file-file di gudang, birokrat mengatakan informasinya tidak tersedia. Atau mereka mempersilahkan masyarakat yang memerlukan informasi mencari sendiri di gudang data yang bertumpuk-tumpuk.

Faktor kedua yang mengekang kebebasan memperoleh informasi adalah klasifikasi suatu informasi sebagai rahasia negara karena penyebarannya dirasakan dapat merugikan kepentingan umum. Apa yang dimaksud kepentingan negara, belum terdapat kesepakatan hingga saat ini. Apakah negara disini sebagai suatu institusi hasil kontrak sosial dengan rakyat dimana rakyat tetap pemegang kekuasaan, ataukah sebagai institusi penguasa belaka?. Dalam banyak undang-undang, istilah kerahasiaan negara dan kepentingan umum masih memiliki kategori yang abstrak. Akibatnya, terjadi multi intepretasi atas makna rahasia negara. Penguasa kemudian bertindak sewenang-wenang dengan menjadikannya payung hukum untuk menjaga suatu informasi yang harusnya dipublikasikan hanya karena informasi itu dapat

memperburuk reputasinya. Agar tidak terjadi hal itu, klasifikasi rahasia negara harus jelas. Jangan sampai suatu informasi yang menyangkut kepentingan publik disembunyikan atas nama rahasia negara.

Penutup

Dalam proses memahami apa dan bagaimana proses penyelenggaraan negara yang baik dan bertanggung jawab, penghormatan atas nilai-nilai hak asasi manusia merupakan bagian yang paling integral. Wacana pemberdayaan masyarakat sipil sebagai bagian dari penyelenggaraan negara yang baik dan penghormatan HAM memerlukan iklim masyarakat dan pemerintahan yang terbuka. Informasi adalah kekuasaan yang jika tidak diatur distribusi dan aksesnya oleh publik, akan menjadi alat kontrol dan sarana praktek korupsi, kolusi. Mekanisme pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengertian *good governance* yang substansi dan pelaksanaannya menunjang pembangunan memerlukan instrumen hukum yang kuat dan dapat memproteksi kebebasan publik mengakses informasi. Memasuki 100 hari rezim SBY, belum disahkannya RUU Kebebasan Mengakses Informasi amat mengkhawatirkan, terutama terhadap munculnya otoritarianisme baru. Untuk itu semua pihak harus saling mengingatkan dan mendorong pengesahan RUU tersebut. ●

Daftar Pustaka

Arahmad, Hadi, 2003, *Jaminan Terhadap Akses Informasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Terbuka dan*

¹³ Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Records Around the World*, <http://www.freedominfo.org/survey.htm>, 2004

Topik: Evaluasi Pemerintahan Baru

Demokratis, Pemantau Peradilan.Com.

Alisjahbana, Iskandar, *Evolusi Pembaruan Budaya Masyarakat Terbuka Global*, Sinar Harapan 5 April 2004

Bansar, David, *Freedom of Information and Access to Government Records Around the World*, <http://www.freedominfo.org/survey.htm>, 2004

Clark, John, 2003, *The Role of Civil Society in Civilizing Global Governance*, Center for Globalization and Policy Research, UCLA.

Ebyhara, A., *Siklus Otoritarianisme Dunia Ketiga*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0405/14/opini/1024944.htm>

[Http://www.hrw.org/indonesian/reports/2004/indonesia0704/10.htm](http://www.hrw.org/indonesian/reports/2004/indonesia0704/10.htm)

Hak Atas Informasi, Tempo Interaktif, Kamis, 17 Juni 2004

Hadiwinata, S, Bob, 2003, *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement*, Routledge Curzon, New York.

Http://www.internews.org/news/newsletter/00_01/MediaLawindo.html

<Http://www.cfj.org>

Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Ketertutupan Informasi*, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, Jakarta, 2003

Kompas, 12 Desember 2004

Masduki, 2004, *Kebebasan Pers dan Kode Etik Jurnalistik*, Yogyakarta: UII Press.

Radar Mojokerto 27 Desember 2004

Salim, Emil, *Good Governance dan Masyarakat Warga*, Jurnal Transparansi Edisi 15 Desember 1999, Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia.

