

## **Undang Undang Keterbukaan Informasi Publik dan Penyelenggaraan Pemerintahan**

**Drs. Eko Harry Susanto, M.Si**  
**ekohs@centrin.net.id**

**Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Tarumanagara Jakarta**

### **ABSTRACT**

*The freedom of communication which has spread in the society become stronger in support from transpiration of information act. But it also doesn't mean that, the government alignments to the people in such short term can be much better than it was used to. Because, the regulation itself has been trying to create the people of information aside all of the exceptions of public information. But if the rule's not supported by any technical terms that satisfying, it is feared that it can't be fully used as a tool that can wipe out corruption or even give the society a better service than before.*

*Key words: transpiration of information, corruption, public service.*

### **Pendahuluan**

Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), diharapkan menjadi titik tolak terhadap aspek legalitas, upaya masyarakat dalam mencari, memilih sumber dan menyalurkan informasi yang faktual dan dapat dipercaya. Dengan diberlakukannya UU No. 14 tahun 2008, berbagai masalah transparansi informasi, khususnya yang terikat ataupun dikuasai oleh badan – badan publik, harus menyesuaikan dengan ketentuan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam mengakses informasi

Memang, jika dicermati lebih teliti, dalam UU KIP tersebut masih terdapat berbagai masalah yang memancing perdebatan tentang substansi keterbukaan sebagai salah satu faktor pendukung demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun demikian, tidak bisa diabaikan bahwa, eksistensi dari undang – undang yang sangat mengunggulkan terciptanya masyarakat informasi itu, adalah manifestasi dari tuntutan reformasi politik yang berpihak kepada kebebasan informasi.

Beberapa aspek yang berkaitan dengan kompleksitas karakteristik informasi, terdapat dalam UU KIP dalam bentuk yang cukup komprehensif. Namun apakah pasal – pasal dan penjelasan yang terdapat di dalamnya mampu memberikan kontribusi dalam kebebasan masyarakat memperoleh informasi masih mungkin untuk terus dicermati lebih teliti, mengingat ada berbagai peluang yang justru diasumsikan sebagai tindakan yang berupaya menghambat kebebasan informasi, sebagaimana yang terdapat dalam informasi yang dikecualikan.

### **Informasi Yang Dikecualikan**

Materi yang terkandung di dalam Rancangan Undang – Undang tersebut penuh dengan pengecualian sebagaimana yang tercantum pada salah satu Bab V Pasal 17 sampai dengan pasal 22, berisi tentang “Informasi Yang Dikecualikan”. Setidak – tidaknya ada pasal berisi tentang informasi yang merugikan kepentingan nasional, pasal yang menegaskan tentang informasi yang dilarang disampaikan oleh Badan Publik karena merugikan kepentingan nasional dan kerahasiaan pribadi seseorang dan pasal tentang ketentuan bahwa Badan Publik dapat menahan sementara waktu untuk memberikan informasi kepada Pengguna informasi karena informasi tersebut masih dalam proses perumusan.

Dalam paradigma komunikasi, pasal – pasal tersebut berkaitan dengan proses pengorganisasian pesan sebelum didifusikan kepada khalayak. Artinya, sangat mungkin yang muncul ke permukaan atau yang disampaikan kepada publik tidak natural lagi, karena sudah direkayasa. Sebenarnya informasi dalam telaahan ilmiah komunikasi, dapat berjalan linier secara terus menerus menembus berbagai macam lapisan khalayak tanpa menghiraukan implikasinya. Informasi juga berjalan secara interaktif, yang mampu dengan cepat menghasilkan umpan balik untuk membentuk persepsi yang sama terhadap masalah yang didiskusikan, ini penting untuk mengurangi (mereduksi) ketidakpastian terhadap suatu persoalan.

Dengan berpijak pada hak hidup informasi tersebut, maka pasal – pasal pengecualian, jika tidak di dukung oleh peraturan teknis dibawahnya, berpotensi membelenggu kebebasan informasi. Khususnya dalam model komunikasi interaktif yang banyak di lakukan oleh rakyat, lembaga – lembaga swadaya masyarakat dan pers dalam menginvestigasi persoalan yang menyangkut pelayanan informasi publik dari pemerintah.

Jika mengelola informasi dengan prinsip pengorganisasian pesan yang baik untuk memberikan kejelasan kepada pengguna informasi, tidak menjadi persoalan besar. Ini sejalan dengan pendapat Pearce dan Cronen (dalam West dan Turner, 2008 : 116), yang menyatakan, “komunikasi harus ditata ulang dan disesuaikan kembali terhadap konteks, demi perilaku manusia”. Tetapi bagaimana apabila setiap informasi harus ditahan terlebih dahulu, dikemas dengan prinsip kepatutan untuk mengelabui atau mengalihkan perhatian, sehingga substansi untuk mengklarifikasi suatu persoalan menjadi menghilang. Pengguna maupun pencari informasi tidak akan berkutik menghadapi pasal – pasal pengecualian yang ditegaskan dalam UU Keterbukaan Informasi Publik.

Dalam koridor komunikasi publik yang saat ini dinikmati oleh masyarakat, pengecualian informasi sebagai rahasia negara, secara substansial juga akan berpengaruh terhadap kualitas hubungan antara pers dengan pemerintah yang sesungguhnya sudah berjalan cukup baik pada pasca reformasi politik, dikhawatirkan akan akan kembali memburuk karena diwarnai oleh perbedaan kepentingan dalam menyuarakan informasi yang faktual. Menurut Toriq Hadad (dalam Dewan Pers, 2008 ; 32), ”ada kecenderungan negara sedang berkembang pelit terhadap informasi pada warganegaranya”. Celakanya lagi, bila pemerintah menolak memberikan informasi yang diminta, maka penolakan hampir tidak pernah diberikan secara tertulis. Esensinya, pemerintah berupaya menciptakan jarak kekuasaan, dengan menutup diri dan membatasi akses transparansi informasi yang dituntut masyarakat.

## Menganalogikan dengan Negara Lain

Padahal jika kita mau berpikiran universal, bukan dengan pola integralistik yang selalu berlandung dibalik kesantunan kultural yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam Pernyataan Umum tentang Hak Azasi Manusia Perserikatan Bangsa – Bangsa, “ setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan dan pendapat dengan cara apapun dan dengan tidak memandang batas – batas” (Lihat Asasi, Juni 1999). Sedangkan dalam UUD 1945 pasal 28F, menyebutkan : 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.

Melvin I. Urofsky (dalam USIS, 2001:4), pada intinya mengemukakan, pemerintah seharusnya sebisa mungkin, bersikap terbuka, yang artinya gagasan dan keputusannya harus terbuka bagi pengujian publik secara seksama. Sudah barang tentu tidak semua langkah pemewrintah harus dipublikasikan, namun penduduk punya hak untuk mengetahui bagaimana jalannya pemerintah yang dibiayai oleh unag negara. Tidak ada pemerintahan demokratis yang bisa bekerja dalam kerahasiaan total. Pendapat yang mengunggulkan ini, tentunya bisa saja tidak sejalan n dengan pasal – pasal pengecualian dalam Undang – Undang Keterbukaan Informasi Publik, jika tidak didukung oleh peraturan teknis lain yang memiliki tujuan membentuk masyarakat informasi yang demokratis.

Seringkali pemerintah dan politisi berbicara seputar kebebasan informasi, dengan menganalogikan Amerika Serikat yang sangat liberal dalam politik kenegaraan tetapi juga menetapkan sejumlah ketentuan tentang informasi yang tidak boleh dipublikasikan karena berbagai pertimbangan. *Freedom of Information Act* (FOIA) tahun 1967 di Amerika membatasi sembilan

pengecualian dalam kebebasan memperoleh informasi yang menyangkut keamanan nasional, penegakan hukum dan perlindungan privasi individu.

Namun tanpa mengecilkan arti kebebasan yang telah dicapai dalam reformasi politik di Indonesia, dan eksistensi faktual UU No. 14 tahun 2008, rasanya harus dikaji lebih mendalam jika sejumlah pihak masih saja belum puas terhadap munculnya kebebasan informasi. Mereka umumnya menganalogikan bahwa Amerika Serikat yang sangat liberal tetap saja memiliki peraturan tentang pengecualian sebagai rahasia negara. Namun menurut Smola (2001 : 65), FOIA secara prinsipil menciptakan sebuah perintah, bahwa informasi resmi harus dapat diakses oleh publik sehingga publik dapat memeriksanya. (Rodney A. Smola, 2001).

Selanjutnya Smola menjelaskan, meski ada informasi yang masuk dalam klasifikasi rahasia negara, tetapi AS punya komitmen untuk menciptakan budaya terbuka. Memberikan perlindungan yang berarti terhadap kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berkumpul, kebebasan beragama, dan kebebasan melakukan protes massal. AS juga membuka proses – proses perdebatan di dalam pemerintah itu sendiri ke depan mata dan telinga masyarakat.

Esensinya, Indonesia melalui UU No. 14 Tahun 2008, tidak perlu membandingkan kebebasan informasi dengan negara lain. Walaupun kekhawatiran tersebut dalam fakta historis sesungguhnya bisa dimaklumi, mengingat asumsi - asumsi yang berkembang, sering menghubungkan antara demokrasi dan kebebasan komunikasi, dengan kurangnya etika komunikasi, kebalasan ataupun ketidakteraturan dalam komunikasi.

Dalam penelaahan terhadap dinamika komunikasi politik di negara – negara sedang berkembang sebagaimana dikemukakan oleh Lippmann (dalam Delia, 1987:28), “demokrasi bisa berbahaya bagi pemerintah negara berkembang, sebab agen – agen komunikasi massa modern membentuk kelompok sosial berpengetahuan yang berakar pada realita”. Asumsinya, munculnya demokrasi informasi akan mengancam eksistensi pemerintah yang lebih condong untuk membatasi dan mengawasi dengan ketat proses penyebaran informasi kepada

publik. Tentu dalam perspektif demokratisasi, ini tidak bisa dipertahankan, Laporan Komisi tentang Kebebasan Informasi Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat 1976, menyebutkan, “kekuasaan yang membendung fakta – fakta dari suatu pemerintahan adalah kekuasaan yang akan menghancurkan pemerintahan tersebut (Rodney A. Smola, 2001).

Sesungguhnya, kebebasan informasi kebutuhan informasi sebagai salah satu kebutuhan pokok masyarakat sudah sewajarnya untuk terus diperjuangkan dan tidak sebatas menjalankan UU No.14 tahun 2008 saja, tetapi juga masyarakat harus mencermati munculnya berbagai regulasi yang berpotensi menghambat jalannya transparansi informasi badan publik. Dalam perspektif demokrasi Mac Bride (1983: 46) menyatakan bahwa, “kebebasan, termasuk di dalamnya kebebasan memperoleh informasi adalah syarat demokrasi yang paling berharga, biasanya diperoleh melalui perjuangan yang sulit melawan kekuatan ekonomi, politik dan penguasa dengan banyak pengorbanan, bahkan jiwa sekaligus kebebasan merupakan penjaga demokrasi yang ampuh”.

Adanya kebebasan mengemukakan pendapat adalah suatu indikasi kebebasan dalam setiap negara. Demokrasi dalam wacana komunikasi definisikan sebagai proses dimana individu sebagai partner yang aktif bukan hanya sebagai obyek komunikasi, keanekaragaman pesan bertambah dan perkembangan kualitas turut serta dan diwakili masyarakat didalam komunikasi selalu didorong. (MacBride, 1983 : 252 ).

### **Keterbukaan informasi, Korupsi dan Pelayanan Publik.**

Kebebasan memperoleh informasi, jika dihubungkan dengan primadona pemerintahan saat ini yang gencar dalam retorika pemberantasan korupsi dan peningkatan pelayanan kepada publik, maka UU KIP harus mampu (1) mengurangi terjadinya korupsi secara substansial di berbagai badan publik, (2) mengawasi kecenderungan para pejabat publik yang melakukan tindak pidana

korupsi, (3) meminimalisir pola korupsi yang dilakukan secara sistematis melalui pelembagaan sikap dan perilaku ke dalam budaya organisasi yang korup.

Mengurangi terjadinya korupsi secara substansial, dilakukan dengan memposisikan masyarakat yang memiliki kebebasan berkomunikasi mau melaporkan sekecil apapun korupsi yang terjadi disekitarnya. Menurut Sunaryanto dan Untung (2009:10), UU KIP, sejatinya akselerasi pencegahan maupun pemberantasan korupsi akan semakin meningkat". Sebab UU No. 14/2008 itu, menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dan kewajiban pemerintah (birokrasi) untuk menyediakan informasi.

Jika masyarakat diberikan hak dengan tanpa berbagai macam ketentuan yang terkesan birokratis, mereka tentu akan mencari informasi sebagai masukan untuk pengusutan korupsi, tanpa menghiraukan kata – kata mutiara usang untuk melindungi para pimpinan yang korup, seperti menafikan pelanggaran, penyimpangan ataupun penyelewengan dengan mengkaitkan pada nilai budaya serta pola pikir yang menjunjung tinggi patron sosial, ekonomi politik disekelilingnya.

Informasi adalah kebutuhan individual dan kelompok atau sebagai sumber daya organisasi (Mc.Leod, 1995 : 5), Jika masyarakat diberi akses yang lebih baik untuk mengetahui kinerja badan publik, dan badan publik membuka diri untuk lebih transparan, sebagaimana ketentuan dalam UU KIP, maka sangat dimungkinkan, informasi sebagai salah satu faktor yang mampu menjaga konsistensi dalam pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik yang didukung oleh masyarakat.

Korupsi yang umumnya dilakukan oleh pejabat publik dapat diminimalisir apabila penunjukannya melibatkan masyarakat luas, dalam arti membuka kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan informasi tentang kandidat pejabat tersebut. Pola semacam ini sudah dilakukan oleh sejumlah institusi pemerintah atau organ dalam kekuasaan negara, tetapi rakyat masyarakat

khususnya yang peduli terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, tidak pernah mengetahui sejauh mana informasi yang dipasok publik memang dimanfaatkan dalam pengangkatan dan penolakan pejabat publik.

Dalam pola penetapan pejabat publik, kewajiban memberikan informasi kepada masyarakat oleh pihak yang berwenang, mestinya tidak sekadar mengumumkan hasil test dengan berbagai kriteria ataupun mengumumkan kekayaannya sebelum seseorang menjadi pejabat publik melalui media massa, tetapi harus memberikan informasi seutuhnya tentang proses pemilihan dari awal sampai akhir kepada masyarakat. Sepanjang proses penunjukan pejabat publik, masyarakat diberikan hak untuk memperoleh informasi. Jika masyarakat merasa tidak puas, maka boleh mencari informasi kepada yang berwenang tanpa sederetan perkecualian yang sebenarnya menutup komunikasi yang dialogis.

Apabila Undang – Undang Kebebasan Informasi tersebut tidak banyak memuat perkecualian, mestinya pelembagaan budaya korupsi pada instansi publik dapat dihilangkan dengan cepat ataupun secara bertahap. Semangat UU No. 14 tahun 2008, seperti yang ditunjukkan dalam Bab IV tentang Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan oleh badan publik, memberikan penguatan yang sangat relevan dengan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam pemberantasan korupsi.

Penerapan yang konkrit, selayaknya jika setiap lembaga pemerintah atau badan publik, secara transparan memberikan informasi tertulis tentang sistem pelaksanaan pekerjaan, yang dilengkapi dengan struktur organisasi, diagram arus pekerjaan dan visualisasi lain yang menunjang serta mampu kejelasan kepada masyarakat pengguna informasi. Di sisi lain model tersebut bisa memberikan kesadaran terhadap aparat di badan publik untuk bekerja secara profesional tanpa bertindak diskriminatif dalam menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya.



## **Penutup**

Perwujudan dari azas keterbukaan informasi, memberikan kepastian hukum terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan berguna untuk mengetahui berbagai tindakan yang memiliki potensi kerjasama melawan hukum, antara badan publik dan pihak – pihak lain yang merugikan rakyat maupun negara. Transparansi informasi penting untuk mengupayakan peningkatan pelayanan publik yang lebih baik. Ini semua bisa dicapai, jika badan publik mendukung terciptanya transparansi informasi yang dibutuhkan masyarakat.

Sementara itu masyarakat diharapkan tidak perlu ragu untuk mencari informasi yang dibutuhkan, karena tindakannya dilindungi oleh Undang – Undang. Tetapi jika pasal – pasal dalam Undang – Undang Keterbukaan Informasi Publik itu tidak didukung oleh ketentuan yang memadai, terkait perkecualian informasi publik, maka dikhawatirkan akan memunculkan keterbukaan maupun kebebasan semu dalam informasi. Akibatnya UU KIP yang sangat diharapkan untuk menegakkan pilar demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bisa saja tidak mampu mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang peduli terhadap pemberantasan korupsi dan pelayanan kepada publik yang lebih baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Delia, Jesse G, ( 1987 ), **Communication Research : A History**, dalam Charles R. Berger (ed), *Handbook of Communication*, California Newburry :Sage Publication.
- Dewan Pers, (2008), **Keterbukaan Informasi dan Kebebasan Pers** : Kumpulan Makalah, Jakarta : Dewan Pers dan Unesco. .
- ELSAM, (1999), **Majalah bulanan "Asasi" Analisis Dokumentasi Hak Azasi Manusia, Edisi bulan Juni tahun 2009**, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
- MacBride, Sean, (1983), **Communication and Society; Today and Tomorrow : Many Voices One World**, London: Kogan Page.
- Mc.Leod, Jr. Raymond, (1995), **Management Information System: A Study Computer-Based Information System**, atau *Sistem Informasi Manajemen*, terjemahan Hendra Teguh, Jakarta : PT. Prenhallindo.
- Melvin I. Urofsky, (2001), "**Naskah Pertama, Pendahuluan : Prinsip – Prinsip dasar Demokrasi**" dalam *Demokrasi*, USIS : Jakarta
- Smola, Rodney A, (2001), "**Naskah Kesepuluh Hak Masyarakat untuk Tahu Transparansi di dalam Lembaga – Lembaga Pemerintah**" dalam *Demokrasi*, USIS : Jakarta
- Sunaryanto, Agus dan Bejo Untung, (2009), **Buku Panduan Memberantas Korupsi dengan UU KIP**, Jakarta : USAID – Democratic Support Program (DRSP) dan Yayasan SET.
- Undang – Undang Dasar 1945. "**Sejarah UUD 1945 Sejak Pembentukan hingga Amandemen pada Zaman Reformasi**", Jakarta : Penerbit Visi Media
- Undang – Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang **Keterbukaan Informasi Publik**. Jakarta : Penerbit Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia.
- West, Richard dan Lynn H.Turner, (2008), **Teori Komunikasi : Analisis dan Aplikasi**, Jakarta : Penerbit Salemba Humanika.