

AKSES INFORMASI PUBLIK DI DAERAH¹

Oleh R. Muhammad Mihradi²

Jaminan terhadap akses informasi publik merupakan hak asasi (*human rights*) yang dijamin secara konstitusional dalam Pasal 28 F UUD 1945 serta berbagai peraturan perundang-undangan terkait, khususnya secara komperhensif di dalam UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Selain itu, secara internasional, baik Deklarasi Universal HAM PBB maupun Kovenan Sipil-Politik PBB, memastikan jaminan hak atas informasi publik merupakan niscaya dan wajib di jamin negara.

Hak atas informasi publik sangat terkait pula dengan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang salah satunya bertumpu pada tiga hal yakni transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Menurut GH Addink, komponen tiga hal di atas tidak dapat terlepas. Misalnya, tidak mungkin dapat partisipasi dilakukan optimal tanpa dukungan transparansi yang didalamnya terdapat akses informasi baik pasif maupun aktif.³

Dipastikan bahwa jaminan hak atas informasi publik merupakan sarana dan strategi untuk mendorong pemerintahan yang terbuka (*open government*) sehingga masyarakat dapat turut mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan.⁴

Jaminan atas akses informasi publik yang merupakan hak asasi dimaksud, harus diatur baik dalam peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah. UU KIP bahkan mengamanatkan adanya kelembagaan Komisi Informasi yang tidak hanya ada di pusat, melainkan pula di provinsi, kabupaten dan kota. Hal ini diatur di dalam Pasal 24 UU KIP. Konsekuensinya, maka untuk di daerah diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan baik Peraturan Daerah maupun Peraturan Gubernur untuk menjabarkan prosedur, substansi dan perlindungan terhadap akses informasi di daerah.

¹Disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat (RDP) Panitia Khusus A DPRD Provinsi Jawa Barat dalam rangka pembahasan Raperda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas Ruang Rapat Komisi A DPRD Provinsi Jawa Barat, Senin 25 Juli 2011.

²Direktur Pusat Studi Hukum dan Demokrasi Fakultas Hukum (FH) Universitas Pakuan, Bogor, Staf Ahli Komite III Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Senayan Jakarta, Tenaga Ahli Tidak Tetap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bogor, Anggota Dewan Pendiri Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Staf Pengajar FH Universitas Pakuan, Bogor.

³Lihat GH Addink, "Reading Material Good Governance", *Training for Public Official Training*, Bogor Indonesia 1-2 July 2010.

⁴R. Muhammad Mihradi, "Jaminan Hak Atas Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Dalam Perspektif Negara Hukum Demokratis", *Jurnal Magister Hukum "Perspektif"* Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang, Volume 1 Nomor 1 April 2010, hlm.177.

Studi kasus pengalaman berbagai negara, seperti Swedia dan Jepang, akses informasi publik memang diatur dalam perundang-undangan tersendiri serta memiliki unit di lembaga penyelenggara negara yang khusus menangani pelayanan informasi publik. Di Jepang, keberadaan aturan mengenai jaminan akses informasi publik justru berawal dari daerah dan kemudian di level nasional, barulah terbit ketentuan hukum mengenai jaminan akses informasi publik. Hal serupa secara terbatas terjadi di Indonesia.⁵

Meski demikian, perlu ditelaah bahwa pelbagai perbandingan hukum suatu aturan dengan negara lain tidak berarti dengan mudah hukum yang baik di negara lain dapat begitu saja ditranspalansi. Sebab, hukum merupakan ekspresi dari kondisi sosial, politik dan ekonomi suatu masyarakat sekaligus mencerminkan kedaulatan suatu negara (*a state's sovereignty*).⁶ Jadi, kajian komperhensif baik perbandingan hukum, kebutuhan hukum dan akar hukum di dalam negara sendiri merupakan tuntutan untuk ditelaah secara optimal.

Ada beberapa hal prinsip yang harus diperhatikan sehubungan dengan terbitnya UU KIP. **Pertama**, UU KIP adalah perangkat koordinasi dan harmonisasi. Konsekuensinya, berbagai perundang-undangan yang ada, bila terkait dengan perlindungan akses informasi publik maka wajib memperhatikan UU KIP. Termasuk pembentukan Perda terkait di daerah.

Kedua, prinsip bahwa permintaan informasi tidak perlu disertai alasan. Sebab, informasi publik adalah informasi yang dapat diakses oleh siapapun dan milik publik sehingga tidak logis menempatkan alasan sebagai rintangan (*barier*) mengakses informasi.

Ketiga, akses informasi harus bersifat sederhana, murah, cepat dan tepat waktu. Artinya, prinsip tidak memberatkan publik untuk mengakses informasi secara optimal. Demikian pula bila terjadi sengketa informasi publik, prinsip ini tetap berlaku.

Keempat, informasi harus bersifat utuh, akurat, benar dan dapat dipercaya. Penting memastikan agar informasi publik yang disajikan tidak saja utuh, namun memiliki akurasi yang optimal. Dengan demikian, publik terlindungi dari ancaman informasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Kelima, prinsip maksimum akses dan limitasi kekecualian (*exemption*). Artinya, informasi publik yang dapat diakses leluasa oleh publik dan pengecualian terhadap informasi publik seperti rahasia negara harus ketat dan limitatif serta dimungkinkan dilakukan pengujian konsekuensi yang tidak diinginkan seperti terdapat di UU KIP (*consequential harm test*) dan pengujian mana yang lebih menguntungkan bagi kepentingan publik atas dibukanya atau ditutupnya suatu informasi (*balancing public interest test*).

Keenam, informasi yang disajikan pada masyarakat oleh penyelenggara negara harus dilakukan pro aktif dan memprioritaskan layanan berkualitas untuk itu. Pemerintah memiliki kewajiban untuk senantiasa menginformasikan informasi publik secara memadai.

⁵Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Kebebasan Informasi Di Beberapa Negara*, (Jakarta: Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2003).

⁶Perdebatan mengenai transpalansi hukum (*legal transpalants*) dapat dilihat Julio Faundez, *Good Government and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, (London: Mac Millan, 1997), hlm.4-5.

Ketujuh, penyelesaian sengketa informasi publik harus cepat, murah, kompeten dan independen, yang memungkinkan adanya model mediasi yang dilakukan Komisi Informasi maupun ke lembaga peradilan, khususnya dalam hal ini Peradilan Tata Usaha Negara.

Kedelapan, ancaman hukuman bagi mereka yang menghambat akses informasi publik. Pengenaan sanksi memiliki makna strategis untuk memberikan efek jera dan mendorong penguatan penegakan hukum (*law enforcement*) dari UU KIP.

Kesembilan, perlindungan bagi pejabat publik yang beritikad baik. Pejabat publik yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya harus diberikan apresiasi dan perlindungan sehingga mereka dapat senantiasa meningkatkan kapasitas dirinya.⁷

Berkenaan dengan rencana DPRD Provinsi Jawa Barat dan Pemrov Jawa Barat menerbitkan Perda Provinsi Jawa Barat tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas bagi pemakalah harus diapresiasi dengan baik. Rencana DPRD dimaksud melalui Raperda Inisiatifnya terkait Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas merupakan wujud faktual komitmen membangun tipologi hukum responsif, yakni hukum sebagai sarana dan fasilitasi ke arah perubahan sosial (*social change*) yang lebih baik dengan melibatkan partisipasi publik (*public participation*) dan merupakan kebijakan non pemidanaan yang progresif.⁸

Dalam kerangka mempertajam analisis maka pemakalah akan lebih fokus pada isu jaminan akses informasi publik di daerah yang harus dimuat dan dicermati pada Raperda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dimaksud. Menurut pemakalah, selain Perda Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di atas (yang selanjutnya disingkat Perda TPA), harus memuat prinsip-prinsip diurai dibagian awal makalah, maka perlu pula terlebih dahulu melakukan proses identifikasi peraturan perundang-undangan terkait dengan keterbukaan informasi publik.

Dalam data pemakalah, ada beberapa aturan yang penting dicermati yakni: PP Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Permendagri Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik dan Keputusan Ketua Komisi Informasi Pusat Nomor 01/KEP/KIP/III/2010 tentang Perubahan Keputusan Ketua Komisi Informasi Pusat tentang Pedoman Pelaksanaan Seleksi dan Penetapan Anggota Komisi Informasi Provinsi dan Anggota Komisi Informasi Kabupaten/Kota. Di dalam konteks demikian, maka Perda

⁷Lihat R. Muhammad Mahradi, *Kebebasan Informasi Publik versus Rahasia Negara*, (Bogor: Ghalia, 2011), hlm.78-82.

⁸Berkenaan dengan konsep hukum responsif dapat dilacak Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society In Transition: Toward Responsive Law*, (New York: Harper and Row Publishing, 1978), hlm.117-135.

memiliki fungsi menjabarkan ketentuan yang lebih operasional di daerah. Di dalam Pasal 12 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari kajian awal pemakalah, di dalam draft Raperda TPA nampaknya perlu penguatan konsistensi rumusan dan aturan dengan UU KIP, baik penggunaan peristilahan (misalnya penggunaan nomenklatur DPRD dan Pemerintah Daerah sebaiknya digunakan Badan Publik di Daerah agar memudahkan mengakomodasi pelbagai lembaga atau instansi publik di daerah) maupun pula substansi, antara lain untuk informasi yang dikecualikan dapat diakses publik sebaiknya mengadopsi utuh ketentuan UU KIP sehingga potensi konflik norma vertikal perundang-undangan dapat dihindari.

Bagi pemakalah, sebaiknya Raperda TPA mengatur hal-hal yang menampung karakter khusus daerah, misalnya bila ada kearifan lokal dalam konteks keterbukaan informasi publik sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maka dapat diakomodasi. Selain itu, sebaiknya Raperda TPA menentukan pilihan kebijakan untuk dapat memastikan siapa pejabat pengelola informasi dan dokumentasi di daerah, apakah melekat pada pejabat relevan struktural yang ada atau menunjuk pejabat khusus bahkan membentuk kelembagaan khusus untuk hal dimaksud (pilihan *draft* Raperda TPA versi eksekutif pada Pasal 13 bila disepakati dapat menjadi alternatif). Demikian pula kiranya perlu dirumuskan secara cermat mengenai mekanisme mengakses informasi publik yang cepat dan sederhana dimaksud. Apakah waktu yang dibuat di dalam pasal-pasal di draft Raperda TPA telah mempertimbangkan tingkat masalah, kompleksitas dan kapasitas instansi penyedia informasi. Termasuk pula, apakah dalam mengakses informasi digratiskan, atau dikenakan biaya tertentu yang terukur dan sebagainya. Dibeberapa negara terdapat ketentuan untuk *print* dan *copy* sejumlah lembaran terbatas (misalnya 10 lembar) digratiskan, namun lewat dari itu dikenakan biaya meski dimungkinkan pembebasan dengan persyaratan tertentu.

Hal penting perlu dirumuskan adalah kewajiban semua badan publik membuat registrasi mengenai informasi publik apa saja yang dimiliki dan termasuk yang dikecualikan. Ini untuk memudahkan bagi publik dalam mempercepat prosedur mengakses.

Ada hal penting pula yang perlu dicermati berkenaan dengan sanksi di dalam draft Raperda TPA. Dalam tulisan di buku pemakalah, pemakalah telah mengkritik bahwa sanksi di UU KIP yang maksimal pidana lima tahun dan denda paling banyak 20 juta sesungguhnya terlalu kecil untuk menimbulkan efek jera. Sayang, hal ini telah menjadi *legal policy* yang telah dikukuhkan dalam peraturan perundang-undangan. Implikasinya, meski Perda dapat mengenakan sanksi denda hingga 50 juta, namun mengingat di UU KIP hanya maksimal 20 juta, maka dalam koridor harmonisasi maka sanksi di Perda tidak boleh lebih berat dari UU.

Hal yang penting pula diatur di dalam draft Raperda TPA adalah bagaimana koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi antar instansi dalam melayani akses informasi publik. Terdapat penelitian dari Article 19 dan Yayasan Tifa⁹ yang mengindikasikan salah satu persoalan di daerah dalam Implementasi UU KIP adalah koordinasi antar instansi dimaksud. Ini kiranya perlu menjadi materi muatan Perda selain juga merumuskan pasal-pasal yang memberikan kewajiban bagi pemerintah daerah untuk segera menentukan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi.

Sedikit terkait *legal drafting*, bagi pemakalah, setiap rumusan norma harus jelas tentang subjek siapa, objeknya apa dan subjek harus melakukan apa. Beberapa ketentuan di draft Raperda TPA belum mencerminkan ini. Misalnya, pada Pasal 24 Raperda TPA versi Eksekutif terdapat rumusan: "DPRD dan Pemerintah Daerah mendokumentasikan semua dokumen...". Agar makna imperatif dan kejelasan subjek melakukan apa, sebaiknya disisipkan frasa "wajib" sehingga bunyinya: "DPRD dan Pemerintah Daerah "wajib" mendokumentasikan...dstnya". Demikian pula perlu dihindari kalimat pernyataan yang bukan norma, misalnya di Pasal 4 draft Raperda TPA versi DPRD di ayat (2) yang berbunyi: "Transparansi, partisipasi dan akuntabilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhubungan erat dan saling mempengaruhi". Rumusan seperti ini adalah pernyataan yang tidak berada di ranah norma.

Selain itu, setiap terdapat norma merumuskan hak pada masyarakat maka secara *argumentum a contrario* harus dicantumkan kewajiban bagi pihak pemerintah sebagai penjamin hak masyarakat. Misalnya di Pasal 22 draft RUU TPA versi DPRD ditegaskan dari ayat (1) dan (2) mengenai hak partisipasi masyarakat maka harus ditutup oleh kewajiban pemerintah memenuhi hak-hak tadi.

Khusus untuk di DPRD, kiranya agar dapat mendorong parlemen yang progresif, transparan dan akuntabel, perlu didorong rumusan norma di draft Raperda TPA yakni dipastikan keterbukaan dalam empat hal yakni: (1) keterbukaan sidang-sidang DPRD; (2) keterbukaan informasi; (3) keterbukaan prosedur dan (4) keterbukaan register.¹⁰

Sebagai penutup, kiranya perlu diperhatikan terkait akses informasi publik mengenai mekanisme komplain bagi para pihak yang dirugikan hak akses informasi publiknya.¹¹

Kiranya perlu dipastikan pengaturan tujuh hal berikut yakni : (1) kemana komplain diajukan, apakah cukup atasan pejabat yang menolak informasi, atau ke pejabat pengelola informasi daerah atau langsung ke Komisi Informasi Publik Provinsi. Ini pilihan kebijakan yang perlu ditelusuri mendalam; (2) waktu pengajuan complain, apakah ada daluarsa yang

⁹Article 19 dan Yayasan Tifa, *Laporan Penelitian Penilaian Awal Akses Informasi Publik di Provinsi Nusa Tenggara Timur*, 2010.

¹⁰Lihat R. Muhammad Miharadi, dkk, *Menimbang Kapasitas Legislasi: Studi Penguatan Kapasitas Legislasi Yang Partisipatif*, (Bogor: Forum Kajian Hukum FH Universitas Pakuan, PATTIRO dan KRHN, 2006), hlm.15.

¹¹Mekanisme komplain secara konseptual diadaptasi pemakalah dari Sad Dian Utomo dan Ilham Cendekia, *Mekanisme Komplain: Pendekatan Untuk Pelayanan Publik yang Adil dan Berkualitas*, (Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2005), hlm.114.

ketat, misalnya komplain informasi hanya dapat dilakukan 7 hari sejak akses informasi ditolak. Termasuk juga jaminan proses penanganan komplain yang jelas waktunya; (3) perlu kejelasan identifikasi kewenangan apa saja yang dimiliki oleh pejabat yang menerima komplain dari publik, apakah merupakan pejabat pemutus final atau dimungkinkan ada pejabat tertentu yang memastikan akhirnya penanganan komplain. (4) perlu kejelasan biaya akses informasi dan penanganan komplain, apakah digratiskan, dipungut dengan indikator tertentu atau memadukan digratiskan dan dipungut; (5) setiap komplain terhadap akses informasi harus selalu diinfokan pada pengadu tentang status komplainnya; (6) jenis respon terhadap komplain dimaksud. Artinya, harus ada tindakan tegas bila memang kekeliruan ada pada pejabat pemerintahan yang menghalangi komplain dimaksud. Apakah ada ganti rugi bagi pihak yang dirugikan dan sebagainya; (7) alternatif bagaimana bila masyarakat yang komplain tidak puas. Adakah mekanisme banding lainnya. Bagaimana pendekatan komperhensif agar terdapat minimalisasi complain dan peningkatan kualitas layanan.

Ada analisis menarik terkait pembentukan hukum, beberapa pengamat politik mengindikasikan bahwa salah satu untuk mengukur efektifitas institusi pemerintahan di daerah adalah dengan melihat apakah pembuatan hingga pelaksanaan produk hukum di daerah dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Termasuk pula, dalam konteks dan perspektif demokrasi, seberapa besar pula hak masyarakat sipil untuk mendapat akses hak-hak dasarnya dapat terealisasi dan mendapat porsi memadai.¹²

Demikian pula rencana pembentukan Raperda TPA. Ada beberapa hal yang penting dicermati. *Pertama*, pada saat pembentukan Raperda, perlu dikaji dengan optimal bagaimana materi muatan yang dapat memastikan prinsip-prinsip hak masyarakat untuk turut serta berkontribusi dalam penyelenggaraan pemerintahan terjamin. Pada dimensi ini akan terdapat sekian banyak pilihan kebijakan, pelbagai konsensus dan mungkin pula disensus dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) serta kondisi riil yang turut menjadi kerangka kerja (*frame work*) dalam pembentukan hukum. Dalam dimensi ini, menurut perspektif Satjipto Rahardjo, pembentuk hukum (lembaga legislasi) memiliki kelebihan dalam hal keleluasaan untuk berfikir dan menimbang untuk menerbitkan kebijakan hukum terbaik bagi publik. Namun disisi lain, kelemahan yang niscaya melekat padanya adalah terkait kontekstual mengimbangi perubahan masyarakat yang cepat dan dinamis.¹³ *Kedua*, di saat Raperda disahkan menjadi Perda, maka tugas lembaga legislasi dan pemerintah tidak berarti usai. Terdapat perjuangan berat untuk mensosialisasikan dan

¹²R. Siti Zuhro, "Good Governance dan Reformasi Birokrasi Di Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, Vol.7, No.1 Tahun 2010, hlm.5.

¹³Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, (Yogyakarta; Genta Publishing, 2009), hlm.59.

menegakan hukum (*law enforcement*) dari Perda yang telah disahkan dimaksud. Pada dimensi ini, konsistensi dan tantangan kultur merupakan fenomena tidak ternafikan.¹⁴

Terlepas dari kedua konsekuensi di atas, bagi pemakalah, inisiasi pembentukan Raperda TPA merupakan gerbang awal bagi jaminan akses informasi publik yang lebih implementatif. Paling tidak bagi pihak berkepentingan memiliki legitimasi legal kuat untuk mengadvokasi hak-hak terkait akses Informasi yang tidak saja didukung oleh ketentuan hukum di level pusat melainkan pula dipastikan realisasinya oleh ketentuan hukum di level daerah.

Pada akhirnya, di masa centang perenang ini, pembentukan hingga penegakan hukum tidak dapat lepas dari kolaborasi kuat antar berbagai elemen yang pro reformasi, demokrasi dan pro transparansi dari kalangan masyarakat sipil (*civil society*) yang sudah seharusnya dijadikan sebagai mata air perjuangan menegakkan hak-hak publik. Dengan demikian, tantangan dan rintangan tidak bertumpu pada institusi namun pada konsolidasi semua elemen yang memiliki visi membangun daerah menjadi lebih baik, kini maupun masa depan.

¹⁴Bahkan disisi lain, dukungan birokrasi di daerah yang kompeten, imparial dan netral dari kepentingan politik turut pula berkontribusi dalam penegakan Perda berkualitas. Secara teoritik, birokrasi yang imparial berarti dapat mengambil jarak dari kepentingan politik dan mendapat restriksi bila hendak berpartisipasi dalam partai politik, lihat John Alder dan Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Mac Millan, 1989), hlm.220.



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
PROVINSI JAWA BARAT**

Jl. Diponegoro No. 22 Telpn (022) 4206270-4206293 Fax (022) 4239376
Bandung 40115

Bandung 21 Juli 2011

Nomor :
Lampiran :
Perihal : 162.4/1740-Setwan.Prsd/2011
: **Permohonan sebagai
Narasumber**

Kepada Yth.
Sdr. R. Muhammad Mihradi

di-

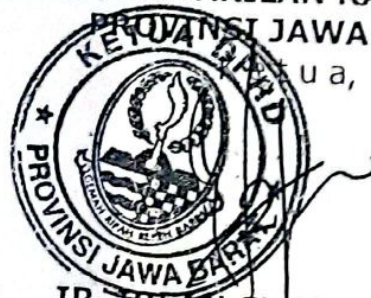
B o g o r

Dipermaklumkan, dalam rangka pembahasan Raperda tentang
Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan
Pemerintahan Daerah, dengan ini kami mohon kesediaan Saudara
untuk menjadi Narasumber dalam Rapat Dengar Pendapat Panitia
Khusus A DPRD Provinsi Jawa Barat yang akan dilaksanakan pada :

Hari/Tanggal : Senin, 25 Juli 2011
Waktu : 13.00 – selesai
Tempat : Ruang Rapat Komisi A DPRD Provinsi Jawa Barat
Jalan Diponegoro No. 22 Bandung

Atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
PROVINSI JAWA BARAT**



IR. IRIAN SURYANAGARA