

# MENAKAR KOHERENSI KEBIJAKAN KOMUNIKASI (STUDI ATAS UU KEBEBASAN INFORMASI PUBLIK)

Wahyuni Choiriyati

Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP UPN “Veteran” Yogyakarta  
Jl. Babarsari No. 2 Tambakbayan Yogyakarta, Telp. (0274) 485268  
[wahyu\\_choiri@yahoo.com](mailto:wahyu_choiri@yahoo.com)

## Abstract

*There are still provisions that potentially inhibit the right of people to obtain information in UU KIP. First, the article mention about the applicant's information must be citizens or Indonesian legal entity. This will lead to discrimination, including information on where foreigners can no foreign journalists access to information from public agencies in Indonesia. In addition to conflict with international standards on the rights of public information, this provision makes us shut out of global information flow. Second, the applicant must include information on the reasons. We worry about this provision is used as an excuse not to give public officials the information requested by the community if the reason it was considered not appropriate officials / public body. Third, the existence of sanctions for deliberate use of information against the law. “Conditions that are not directly punish the users of information. But it may cause fear of public access to information. This is counterproductive to the goal itself of UU KIP. The presence of UU KIP is the beginning of a long struggle to realize the rights of society.*

**Key words:** *provisions information, the rights of society, citizens*

## Pendahuluan

Bangsa ini layak memberikan apresiasi atas pengesahan RUU Keterbukaan Informasi Publik (RUU KIP). RUU KIP disahkan 3 April 2008 menjadi Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik (KIP). Pengesahan itu menandai kemenangan masyarakat atas hak untuk memperoleh informasi publik. Tidak ada alasan lagi bagi badan publik termasuk pemerintah untuk tidak melayani akses informasi masyarakat. Kita patut mengapresiasi perjuangan dari DPR RI baik periode 1999-2004 maupun sekarang (2004-2009) yang sejak 2001 memperjuangkan terwujudnya Undang-Undang ini.

Terdapat beberapa catatan mengenai pasal-pasal yang berpotensi menghambat hak masyarakat memperoleh informasi publik. Salahsatunya pasal tentang pemohon informasi harus warga negara atau badan hukum Indonesia. Hal ini akan menimbulkan diskriminasi informasi dimana orang asing termasuk jurnalis asing tidak bisa mengakses informasi dari badan publik di In-

donesia. Selain bertentangan dengan standar internasional hak atas informasi publik, ketentuan ini membuat kita menutup diri dari arus informasi global. Bila kita merujuk pada kutipan pemberitaan Tempo, 3 Agustus 2001, sejatinya terdapat beberapa hal yang masih perlu diatur dan kita cermati untuk memperkuat pasal-pasar dalam UU KIP.

*KORANTEMPO, Jakarta: Sejak 1950-an, CIA terlibat dalam operasi khusus untuk menggulingkan Soekarno. Salah satu caranya dengan membuat film porno untuk mendiskreditkan Soekarno. Ibarat menjilat ludah sendiri. Meski Departemen Luar Negeri Amerika Serikat (AS) sudah punya tradisi sejak 1861 untuk menerbitkan serial buku tentang kebijakan luar negeri AS di berbagai belahan dunia, tapi, tahun ini tiba-tiba mereka merasa kecolongan ketika dua buku serialnya dibaca orang. Rupanya, buku yang sudah terlanjur dicetak oleh Kantor Percetakan Peme-*

*rintah atau GPO (Government Printing Office), dianggap belum layak publik. Kantor Percetakan Pemerintah AS itu baru saja mencetak dua volume serial buku kebijakan luar negeri AS di Indonesia-Malaysia-Filipina pada 1964-1968 dan Yunani-Turki-Cyprus pada periode yang sama. Namun, pekan lalu Dinas Intelijen Pusat (CIA) dan Deplu mengajukan alasan untuk menahan kedua buku itu. Padahal, dokumen-dokumen yang tercantum dalam kedua buku itu secara resmi sudah dideklasifikasi pada 1998 dan 1999 (Tempo, 3 Agustus 2001).*

Deklasifikasi atau penghapusan kategori rahasia untuk dokumen-dokumen negara tertentu merupakan salah satu kemewahan yang bisa dinikmati masyarakat AS (Amerika Serikat). Amerika telah memberlakukan undang-undang kebebasan informasi, atau biasa dikenal FOIA (*Freedom of Information Act*). Menurut UU yang diberlakukan sejak 1966 ini, dokumen rahasia negara yang sudah berumur di atas 30 tahun boleh diakses masyarakat umum dengan prosedur permintaan yang diatur dalam FOIA (*Freedom Of Information Act*).

Sebenarnya, alasan apakah yang digunakan pihak Departemen Luar Negeri untuk meredam cerita tentang sepak terjang CIA (*Central Intelligence Agency*) di Asia Tenggara, terutama di Indonesia? Boleh jadi, kebijakan ini adalah ulah para pelaksana lapangan CIA yang mungkin masih punya pengaruh, yang ingin mencoba menghilangkan jejak hitamnya di Indonesia. Tapi, patut diduga, pencekalan buku itu lebih karena perkembangan politik mutakhir yang terjadi di Indonesia.

Hal ini dapat kita maklumi karena buku tersebut antara lain banyak berkisah tentang bagaimana sepak terjang pelaku operasional CIA di Jakarta dalam G-30S/PKI. Dalam buku itu juga ditulis berbagai upaya CIA untuk menjungkalkan Presiden Soekarno dari tampuk kekuasaannya. Padahal, putri Sukarno, Megawati Soekarnoputri pada saat berita Tempo ini diturunkan sedang menjadi orang nomor satu di Republik Indonesia.

Dalam buku itu antara lain tercantum laporan Kedutaan Besar AS di Jakarta pada 13 November 1965 yang meneruskan informasi dari polisi bahwa "...antara 50 sampai 100 anggota PKI dibunuh setiap malam di Jawa Timur dan Jawa Tengah..." Dalam berita kawatnya ke Washington pada 15 April 1996, Kedubes menyatakan, "Sejujurnya kami tidak tahu apakah angka riilnya mendekati 100 ribu atau satu juta. Tapi, kami yakin akan lebih bijaksana untuk menyebutkan perkiraan lebih rendah, terutama jika ditanya oleh pers (Tempo, 3 Agustus 2001)

Isu lain yang sangat kontroversial adalah tentang keterlibatan AS dalam pembunuhan, buku itu menyertakan "Catatan Editorial" yang mengulas berita kawat Dubes Marshall Green pada 10 Agustus 1966. Green menyebutkan bahwa Kedubes AS telah menyiapkan daftar tokoh Komunis, "yang digunakan oleh pihak keamanan Indonesia, yang kurang informasi paling sederhana sekalipun tentang kepemimpinan PKI pada masa itu" (Tempo, 3 Agustus 2001)

Dalam dokumen lain, Cindy Adams pernah menemukan bahwa sejak 1950-an, CIA terlibat dalam operasi khusus untuk menggulingkan Soekarno. Salah satu kampanye CIA adalah dengan membuat film porno dengan tujuan mendiskreditkan Soekarno. Hal ini tampaknya disesuaikan dengan citra dan pengakuan Soekarno kepada Cindy Adams saat membuat biografi proklamator itu. "*I must have sex every day,*" diungkapkan Soekarno dalam wawancara yang dimuat dalam buku Cindy.

Kampanye dinas intelejen Amerika Serikat ini terungkap dalam sebuah memoar perwira CIA Joseph Burkholder Smith berjudul *Potrait of a Cold Warrior*. Dalam buku itu dikisahkan bahwa CIA telah memproduksi film dan paling tidak foto-foto yang menunjukkan kegiatan seksual Soekarno dengan kawan-kawan wanitanya dari Rusia. Konon, seorang aktor memakai topeng Soekarno untuk adegan-adegan semacam itu. Namun akhirnya proyek ini gagal.

Bagian sejarah gelap seperti ini, yang menjadi bagian tak terpisahkan dari arus menuju tergulingnya ayah Megawati, tentu akan "lebih bijaksana" dalam kaca mata orang seperti Green, untuk tetap gelap. "Sejumlah orang di Washing-

ton berpikir bahwa hubungan dengan pemerintah Indonesia yang baru tak boleh terganggu karena Mega putri Soekarno.” (Tempo, 3 April 2001)

Namun sayangnya kita tidak pernah mendengar gonjang-ganjing atas isu ini, hal ini dikarenakan Mega tak terlalu bereaksi dengan dokumen ini selaku presiden pada saat itu. Mega sepertinya kurang peka terhadap data sejarah. Hal ini tercermin bahwa dalam kasus G/30/S saja ia selalu menghindari, apalagi dalam kasus yang lebih jauh padahal implikasi atas kebijakan konstitusi menjadi pertarungan integritas karena justru informasi berada ditangan negara lain.

Pada tahun 1990-an sebuah instansi pemerintah di bidang pertanian membatasi akses informasi atas laporan penelitian. Keputusan ini diambil setelah seorang wartawan mengutip sebuah informasi yang mungkin diluar konteks yang mempengaruhi pendapat umum secara negatif. Menurut pejabat instansi tersebut si wartawan seharusnya membaca secara keseluruhan laporan penelitian itu dan jangan hanya mengutip sebagian informasi yang menimbulkan gejolak. Kasus hampir sama terjadi pula di Amerika Serikat beberapa dekade yang lalu. Sebuah majalah mahasiswa universitas Harvard memuat artikel bagaimana membuat sebuah bom atom dengan agak rinci. Pemerintah AS menuduhnya mencuri rahasia negara namun dijawab bahwa informasi itu didapatnya justru dari laporan penelitian pemerintah di perpustakaan.

Bahkan saat ini banyak terdapat informasi yang diperoleh media dari pejabat atau laporan pemerintah yang dapat menimbulkan gejolak ekonomi maupun gejolak politik, seperti misalnya laporan BIN (Badan Intelijen Negara). Selama ini hanya media, tentu dengan mengatasnamakan kepentingan publik, yang mempersoalkan hambatan untuk memperoleh informasi. Tetapi bagaimana dengan publik itu sendiri. Sejauh ini terlihat hanya mahasiswa yang memerlukan informasi dari badan publik untuk pembuatan skripsi, tesis atau disertasi. Lebih lanjut persoalan-persoalan diatas bila kita benturkan dengan Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik, maka banyak hal yang masih tidak sinergi meskipun Undang-undang ini sangat jelas memuat empat kategori hak publik.

Mengapa hal ini sering terjadi? Banyak sekali persoalan yang terkait dengan proses perumusan kebijakan komunikasi, justru mengebiri gagasan mulia untuk memerdekakan kebebasan berinformasi, salah satunya kebijakan yang *overlapping* antara Undang-undang satu dengan Undang-undang lainnya.

Merujuk pada pemikiran (Abrar, 2008: 29), sampai saat ini masih banyak undang-undang yang substansinya demokratis, tapi pelaksanaannya justru kontra produktif bagi prinsip demokrasi. Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 adalah contohnya. Undang-undang yang cukup berhasil mengintegrasikan media penyiaran sebagai bagian dari dunia kehidupan yang bercorak kepublikan dan komunitarian ini, dalam implementasinya, justru pasalnya meneguhkan reintegrasi media penyiaran ke dalam sistem ekonomi kapitalis.

### **Permasalahan**

Berangkat dari latar belakang di atas penulis mengajukan pertanyaan bagaimana pendekatan perspektif strukturasi dalam kajian ekonomi politik media massa terkait relasi munculnya Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik (UU KIP) untuk mengoptimalkan kebebasan arus informasi? Pertanyaan ini menurut hemat penulis menjadi isu penting, mengingat proses pembuatan kebijakan komunikasi oleh pemerintah tentu saja mengikuti proses pembuatan kebijakan publik yang umum, yaitu menempuh berbagai tahapan formulasi perumusan. Lebih lanjut Abrar (2008:30) menguraikan bahwa jumlah kebijakan komunikasi akan bertambah lebih banyak lagi kalau kita memasukkan seluruh subsistem yang membangun komunikasi. Karena masih terdapat banyak relasi kebijakan dengan subsistem komunikasi interpersonal, subsistem komunikasi kelompok hingga subsistem komunikasi institusional yang sarat dengan kompromi politis dan ideologis secara struktural. Maka tidak terlalu berlebihan kiranya topik kajian menakar koherensi kebijakan komunikasi ini menjadi sebuah pembahasan yang menarik.

### **Hakekat Kebebasan**

Dalam bukunya, Perspektif Pers Indone-

sia, Jakob Oetama (1987:86) menyatakan bahwa “kebebasan pers itu rumit, pelik dan penuh tanggung jawab”. Pernyataan ini sangat beralasan mengingat hakekat kebebasan itu sendiri, pada dasarnya mempunyai “seribu satu makna” bergantung pada perspektif mana dan untuk kepentingan siapa, serta dalam tingkatan kesadaran bagaimana sebuah kebebasan tersebut didefinisikan.

Erich Fromm (1997:4-5) mempertanyakan banyak hal terkait tema filosofi kebebasan, yaitu “apakah kebebasan merupakan pengalaman manusia?”. Apakah kehendak untuk bebas inheren dalam watak manusiawi? Apakah kebebasan merupakan pengalaman identik tanpa memedulikan dalam kebudayaan macam apa seseorang hidup, ataukah ia berbeda sesuai dengan tingkat capaian individualisme masyarakat tertentu? Apakah kebebasan hanya diperoleh oleh tiadanya tekanan dari luar atau hadirnya sesuatu, jika demikian apakah hal ini yang disebut kebebasan sejati?”

Kemudian Fromm mempertegas pertanyaannya, faktor-faktor ekonomi apa saja yang terdapat dalam masyarakat yang membangkitkan perjuangan demi kebebasan? Dapatkah kebebasan membenani sedemikian rupa sehingga orang mencoba untuk melarikan diri? Mengapa kebebasan kemudian menjadi cita-cita luhur bagi beberapa orang dan ancaman bagi beberapa lainnya. Menurut Fromm, analisis terhadap aspek manusia dan kebebasan memaksa kita untuk mempertimbangkan masalah umum, yakni mempertimbangkan faktor-faktor psikologis sebagai sebuah kekuatan aktif dalam proses sosial dan akhirnya menuju pada proses interaksi faktor-faktor psikologis, ekonomis dan ideologis dalam proses sosial tersebut.

Berbagai pertanyaan yang diungkapkan oleh Fromm memberikan ilustrasi kepada kita, betapa makna atas kebebasan sedemikian kompleksnya. Tidak selamanya kebebasan berujung pada hal-hal yang menyenangkan, adakalanya justru kebebasan menjadi beban, bahkan ketakutan, seperti yang diungkapkan oleh George Bernard Shaw (1856-1950) bahwa “*Liberty means Responsibility. That is why mens dread it*”. Bila kita artikan maka, kebebasan berarti sebuah tanggung jawab, karenanya setiap orang ta-

kut kepada kebebasan. Dalam konteks kebebasan seseorang atas kemerdekaan ber-pendapat, menduduki elemen penting dalam sisi kehidupan manusia untuk memberdayakan diri dan potensinya. John Stuart Mill (1948:14) mendefinisikan berikut,

*“If all mankind minus one were of one opinion, and only and one person were contrary opinion, mankind would be no more justified in silencing that ne person, than he, if he the power, would be justified in silencing mankind”*

Jika seluruh umat manusia memiliki pendapat yang sama, dan hanya umat satu darinya yang berlainan, manusia yang lain tidak berhak untuk membungkam pandangan orang yang satu ini; begitu pula jika orang yang satu ini memiliki kekuasaan ia tidak berhak untuk membungkam seluruh umat manusia.

Lebih jauh diutarakan Mill dalam bukunya, *On Liberty and Consideration on Representative Government* (1948: 14), ditegaskan bahwa, “Membungkam pendapat-pendapat yang tidak umum bukan saja salah, melainkan juga bisa menghancurkan karena tindakan ini mengandung pengertian dirampasnya kesempatan orang lain untuk mengekspresikan pemikirannya yang bisa jadi benar ataupun setengah benar sehingga membungkam segala pertukaran pikiran, dan lebih menganut paham bahwa kita selalu benar. Penafsiran atas pemikiran Mill ini merefleksikan bahwa suatu masyarakat baru akan mempunyai wujud yang bebas secara sempurna apabila dalam diri seseorang terdapat kebebasan untuk menyatakan pendapatnya. Hipotesis Mill diatas menyimpulkan bahwa mereka yang mempunyai kehendak untuk menekan kebebasan menyatakan pendapat, perlu menyimak kembali bahwa harga sebuah negara tidak lebih tinggi daripada harga para warga negaranya. Artinya posisi manusia dianggap sebagai alat yang patuh pada kekuasaan dengan harus menerima sebuah kenyataan yang berlaku dan tidak mampu melaksanakan hal-hal yang dianggap besar. Represi kekuasaan atau tirani sesungguhnya bertentangan dengan hasrat dan cita-cita bagi setiap manusia, karena hal-hal yang besar dalam sejarah peradaban sebuah negara,

sejatinya selalu muncul dari kekuatan rakyatnya yang menginginkan perubahan atas kekuasaan yang hanya menguntungkan sekelompok golongan.

Berkaitan dengan tujuan negara, Charles E. Merriam (1957:35) dalam bukunya *Systematic Politics* menempatkan kebebasan sebagai tujuan kelima, setelah keamanan dan ketertiban, pertahanan, kemakmuran dan keadilan, sebagai berikut,

*“The ends and purpose of government, much discussed by men of all ages, may be simply stated as follows : (I) external security, (II) internal order, (III) justice, (IV) general welfare, (V) freedom. They may be summed up under the term the commonweal”, or the common good”(1957:35).*

Kebebasan yang menempati posisi kelima sebagai sebuah tujuan negara dimaksudkan sebagai kesempatan yang seluas-luasnya bagi siapa pun untuk mengembangkan segala keinginan dan ekspresi dari setiap individu dalam sebuah tempat yang disebut negara.

Ungkapan Merriam ini senada dengan pemikiran Mill, bahwasanya kebebasan dalam karyanya tidak selalu bebas yang mengarah pada liberal. Konteks pemikiran Merriam dan Mill dalam membaca fenomena kebebasan arus informasi di negeri ini menunjukkan keterkaitan dengan tema yang diambil yaitu Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik yang beberapa pasalnya masih multi interpretasi. Dalil-dalil atas paham kebebasan undang-undang coba untuk dianalisis menggunakan pendekatan teori-teori ekonomi politik media. Penyandaran pada teori ini didasarkan pada paradigma teori ekonomi politik media yang bersifat kritikal untuk memaknai realitas sesungguhnya di balik interpretasi-interpretasi semu sekaligus kepentingan ideologis yang berada di balik relasi pemerintah, DPR dan Publik juga media massa.

### **Pendekatan Ekonomi Politik Vincent Mosco**

*The New Palgrave* mendefinisikan ekonomi politik sebagai ilmu mengenai kesejahteraan yang berkaitan dengan usaha-usaha yang dilakukan manusia untuk menawarkan keinginan dan memuaskan keinginannya (Eatwell, 1987 : 907).

Sementara Mosco berpendapat bahwa ekonomi politik merupakan studi mengenai relasi-relasi sosial terutama relasi kekuasaan yang secara bersama-sama mendasari produksi, distribusi dan konsumsi sumberdaya (Mosco, 1996 : 25).

Secara historis, Mosco mencatat sebelum menjadi disiplin ilmu, dan sebelum dikukuhkan sebagai deskripsi intelektual bagi sistem produksi, distribusi dan perubahan, ekonomi politik mengandung makna “tradisi sosial” (*social custom*), praxis dan pengetahuan untuk mengatur sebuah rumah tangga dan berbagai aktifitas komunitas lainnya. Secara khusus penggunaan perspektif ekonomi berasal dari kosakata Greek, oikos yang berarti ‘rumah’ dan nomos yang berarti ‘hukum’ oleh karena itu pada mulanya ekonomi merujuk pada pengertian pengaturan suatu tatanan dalam lingkup rumah tangga. Sementara istilah politik berasal dari kosakata Greek polis yang mengandung pemahaman *city-state*, unit dasar organisasi politik semasa periode klasik. Oleh karena itu terminologi ekonomi politik asalnya dipakai dalam manajemen politik keluarga (Mosco, 1996:24)

Kritik lain yang diajukan oleh ekonomi politik kritis adalah menolak tesis neoklasik yang menyatakan bahwa kondisi keseimbangan ekulibrium adalah sebuah keniscayaan dalam pasar bebas kapitalisme. Kaum ekonomi politik kritis juga menolak anggapan yang dilontarkan oleh aliran neoklasik yang mengatakan bahwa negara dapat berperan sebagai lembaga yang dapat mengatur secara objektif dan independen. Dalam berbagai wacana mengenai peran negara ini, menunjukkan bahwa negara sering kali tidak mampu untuk bertindak obyektif dan acapkali melakukan intervensi yang justru menguntungkan kepentingan pasar.

Dalam perkembangannya, istilah ekonomi politik selalu mengacu pada adanya interaksi antara aspek ekonomi dan aspek politik. Berbagai macam pendekatan atas studi mengenai interaksi antara ekonomi dan politik kemudian mendapat label “ekonomi politik modern”. Beragam pendekatan tersebut antara lain melibatkan pendekatan Marxisme, pendekatan teori sistem, pendekatan institusional atau tradisional, dan *neo conservatism*, hingga pendekatan pilihan publik.

Pendekatan ekonomi politik yang lain dikembangkan oleh Golding Murdoch yang dikenal dengan pendekatan ekonomi politik kritis. Pendekatan ini berbeda dengan mazhab ekonomi mainstream karena sifatnya yang holistik, yang secara historis lebih menekankan keseimbangan antara institusi kapitalis dan intervensi publik. serta yang terpenting adalah diskusi ekonomi politik kritis menjangkau isu-isu teknis tentang efisiensi dalam persoalan mendasar tentang moral dan keadilan, persamaan dan *public good*.

Dalam konteks relasi antara negara dan institusi media, perspektif ekonomi politik komunikasi mempunyai signifikansi yang luas terutama bila dikaitkan dengan kepemilikan dan kontrol atas media massa, baik secara internal maupun eksternal. Secara umum hal ini terkait dengan proses konsolidasi, diversifikasi, komersialisasi dan internasionalisasi atas proses mengejar keuntungan dan mencari khalayak, sehingga pertimbangan ekonomi politik media menjadi faktor utama dalam menentukan isi dan praktek media (Barret, 1995 :186)

Pada Prinsipnya analisis ekonomi politik komunikasi dapat dilakukan melalui tiga proses, yaitu: (1) Komodifikasi, aktivitas menstransformasi nilai guna (nilai yang didasarkan pada kemampuan memenuhi kebutuhan) menjadi nilai tukar (nilai yang didasarkan pasar) komodifikasi dianggap bagian penting dari proses komunikasi. Dikarenakan, pertama, proses komunikasi dan teknologi menyumbang pada proses umum komodifikasi ekonomi secara keseluruhan. Kedua, proses komodifikasi di dunia kerja dalam kehidupan masyarakat sebagai keseluruhan memasuki proses dan kelembagaan komunikasi sehingga perbaikan dan pertentangan dalam proses komodifikasi akan mempengaruhi proses komunikasi sebagai suatu praktek sosial. Bentuk-bentuk komodifikasi dalam komunikasi ada tiga macam, yakni komodifikasi isi, komodifikasi intrinsik dan komodifikasi ekstrinsik (komoditi siberetik) serta komodifikasi tenaga kerja; (2) Spasialisasi merujuk pada konsentrasi secara horisontal, vertikal dan perusahaan transnasional. Merujuk pada (Mosco, 1996: 175-176) Spasialisasi di definisikan sebagai pendekatan ekonomi politik komunikasi, dan diasumsikan dapat me-

ngambil keuntungan dengan melihat spasialisasi sebagai suatu cara untuk memahami hubungan power geometris bagi proses menetapkan ruang, khususnya ruang yang dilalui arus komunikasi. Bahasan Mosco tentang spasialisasi adalah mengenai integrasi secara horisontal dan vertikal; (3) Strukturasi, menggambarkan proses dengan mana struktur dibangun dari agensi manusia, meskipun mereka menyediakan "medium" konstitusinya (Mosco, 1996:212). Kehidupan sosial pada dasarnya terdiri atas konstitusi struktur dan agensi. Karakteristik penting dari teori strukturasi ini adalah kekuatan yang diberikan pada perubahan sosial. Proses perubahan sosial adalah proses yang menggambarkan bagaimana struktur diproduksi dan direproduksi oleh agen manusia yang bertindak melalui struktur ini.

Dalam diskusi ini, penulis hanya akan membahas pada elemen strukturasi saja, karena elemen lain dinilai tidak memiliki relevansi untuk membaca persoalan silang sengkaret UU KIP ini. Sekaligus untuk membatasi diskusi, sehingga tidak mengaburkan pada kepentingan yang justru tidak spesifik terlihat pada kasus ini.

### Hasil Penelitian dan Pembahasan

"Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat." Sulit membayangkan bagaimana perintah konstitusi ini dilaksanakan di tengah kesemrawutan manajemen eksplorasi kekayaan alam, yang bukannya semakin menyejahterakan, tetapi justru kian menyengsarakan masyarakat. Banyak pasal-demi pasal dirumuskan dengan nilai kearifan tinggi dalam struktur pemerintahan negeri ini. Namun banyak fenomena alam yang menguji integritas setiap konstitusi untuk inheren dengan kearifan perintah-perintah konstitusi tersebut. Pelajaran apa yang bisa dipetik dari kasus fenomena alam seperti Lapindo? Kita harus terus mengingatkan semua pihak bahwa publik berdaulat atas pengelolaan kekayaan alam. Jika pelibatan publik dalam kegiatan eksploitasi kekayaan alam merupakan pilihan yang tidak realistis, setidaknya ada mekanisme yang memfasilitasi publik untuk mengetahui seluk-beluk proyek eksploitasi kekayaan alam itu. Pemaparan SCTV

terkait rekaman kotak hitam dari kecelakaan pesawat Adam Air dianggap rekaman palsu oleh pihak pemerintah. Sehingga publik menjadi bingung atas informasi yang simpang siur, hal ini menunjukkan bahwa badan publik tidak transparan atas mekanisme kinerja pengawasan transportasi publik yang sangat membahayakan masyarakat kita.

Secara minimal, daulat publik diwujudkan dalam bentuk “hak publik untuk tahu” (*right to know*). Publik berhak atas informasi yang komprehensif tentang kelayakan aneka fasilitas pertambangan, terutama yang berperangkat teknologi tinggi, dan langkah-langkah antisipasi jika sewaktu-waktu terjadi kecelakaan fatal. Tak kalah penting, hak publik untuk mengetahui bagaimana dan sejauh mana proyek eksplorasi itu relevan bagi kesejahteraan masyarakat.

Namun telah menjadi situasi jamak bagi setiap pemerintahan adalah lebih condong untuk menjalankan pemerintahan secara diam-diam. Bahkan pemerintah yang demokratis pun cenderung melakukan sebagian besar urusannya jauh dari penglihatan publik. Andrew Puddetphatt menyatakan itu dalam terbitan resmi *Article 19 (Universal Declaration of Human Right)* tentang Prinsip-prinsip Undang-Undang Kebebasan Informasi, Juni 1999 ([www.article19.org](http://www.article19.org)).

Kesimpulan Puddetphatt menjelaskan mengapa proses pembahasan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik begitu panjang dan melelahkan, mengingat telah diagendakan Dewan Perwakilan Rakyat sejak 2000, melewati pergantian pemerintahan pada 2004, dan baru dapat

diselesaikan sewindu kemudian. Sebab, yang kita hadapi notabene adalah pemerintah yang cenderung menutup-nutupi apa yang mereka putuskan dan perbuat, yang terbiasa menjalankan atau melanggar mandat konstitusi, hukum, serta standar kepatutan pemerintahan dalam suatu rezim kerahasiaan. Pemerintahan seperti ini cukup pasti resisten terhadap upaya pelembagaan keterbukaan dan kebebasan informasi, bahkan menganggapnya sebagai ancaman.

Kesimpulan Puddetphatt itu hendaknya juga menjadi titik tolak untuk memaknai pengesahan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada 3 April 2008. Pengesahan undang-undang itu bukan jaminan hak publik untuk tahu (*right to know*) akan segera terwujud. Bukan pula jaminan kewajiban untuk selalu membuka diri terhadap akses publik akan segera menjadi konsensus nasional yang mengikat seluruh gugus pelayanan publik dan administrasi pemerintahan. Maka euforia atas lahirnya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik hanyalah kemenangan untuk merebut momentum penting menuju transparansi dan kebebasan informasi. Jalan menuju transparansi dan kebebasan informasi itu sendiri masih berliku. Relasi kepentingan dalam lahirnya UU ini sangat kental dengan nuansa politis masing-masing badan yang memiliki kekuasaan untuk melegitimasi UU KIP ini, beberapa hal tercermin sebagai berikut,

Masalah yang klasik terulang dalam pembuatan kebijakan komunikasi di negeri ini adalah tentang keberadaan Komisi Informasi (KI).

Tabel 1. Implikasi Pasal Undang-undang Kebebasan Informasi Publik yang Kontraproduktif

<i>Pasal</i>	<i>Implikasi pasal</i>
Seperti halnya mekanisme UU penyiaran, sulit membayangkan implementasi UU KIP tanpa peran Komisi, Pasal 25 UU KIP menyatakan, “Anggota Komisi Informasi Pusat berjumlah 7 (tujuh) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.”	Pasal ini sesungguhnya kontradiktif terhadap prinsip-prinsip lembaga negara independen. Bagaimana membayangkan independensi dalam mengontrol kinerja pemerintah jika di dalam Komisi Informasi terdapat unsur pemerintah.
Pasal 30 UU KIP (Ayat 2) menyatakan: “Rekrutmen calon anggota Komisi Informasi dilaksanakan oleh pemerintah secara terbuka, jujur, dan objektif”.	Sesungguhnya tidak ideal bahwa pemerintah memilih anggota panitia seleksi serta menentukan kriteria dan tahap-tahap seleksi bagi sebuah lembaga yang nantinya akan mengontrol kinerja pemerintah.

Dalam RUU KIP inisiatif DPR, KI dirumuskan sebagai lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UU KIP dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan pedoman teknis pelayanan informasi publik, dan menyelesaikan sengketa informasi publik. Persoalan muncul ketika pemerintah menghendaki adanya anggota KI dari unsur pemerintah dan proses seleksi awal atas kandidat anggota KI dilakukan pemerintah. Dua hal yang sudah disepakati DPR dan pemerintah itu tidak sesuai dengan semangat awal untuk menjadikan KI sebagai lembaga yang independen.

Namun, lebih kontraproduktif lagi karena pemerintah menuntut diterbitkannya PP (peraturan pemerintah) tentang petunjuk teknis KI. Dengan mempertimbangkan kompleksitas konflik kepentingan terkait fungsi KI untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan. Eksesnya adalah terciptanya kompromi secara politis antara DPR dan pemerintah. Untungnya sedikit banyak, DPR dalam kasus ini sepertinya belajar dari pengalaman PP Penyiaran yang ternyata bertentangan dengan UU Penyiaran yang akhirnya justru mereduksi fungsi KPI. Tarik-menarik kepentingan ini semakin menarik manakala pemerintah menganggap PP tentang KI itu sudah menjadi kesepakatan bersama DPR.

Dalam pendekatan teori ekonomi politik Mosco, praktek strukturasi berlaku secara implisit dalam kepentingan kompromi politik antara elit-elit pemangku kepentingan dalam melakukan proses negosiasi struktur keterwakilan agen-agen pemerintah yang menduduki jabatan yang seharusnya diwakili oleh publik.

Dari liputan media kita dapat melihat hasil kompromi politik antara DPR dan pemerintah dalam melahirkan perangkat UU KIP, salah satunya dalam pemilihan anggota komisi. Indikator untuk dapat memastikan bahwa perwakilan publik tetap dominan dalam keanggotaan Komisi Informasi salah satunya adalah, apabila jumlah minimal lima dari tujuh anggota Komisi Informasi berasal dari unsur-unsur publik.

Hal ini harus ditegaskan karena kita kadang lupa, institusi semacam Komisi Informasi secara "genealogis" lahir untuk membantu warga negara menggunakan hak politiknya untuk mengontrol proses penyelenggaraan pemerintahan, bukan

sebaliknya.

Dominasi perwakilan publik dalam keanggotaan Komisi Informasi juga mutlak diperlukan karena dalam praktiknya, mereka harus berhadapan dengan rezim kerahasiaan: praktik-praktik penyembunyian informasi publik, pelayanan informasi yang buruk, serta klaim-klaim rahasia negara secara sepihak yang lazim dilakukan pejabat publik di semua lini birokrasi hingga saat ini.

Di sini, dibutuhkan komitmen pemerintah, panitia seleksi, dan DPR terhadap pembentukan Komisi Informasi yang independen, dengan komposisi keanggotaan lebih mencerminkan kepentingan publik daripada kepentingan birokrasi. Strukturasi Mosco secara manifest terefleksi dalam praktek ini bahwa karakteristik penting dari teori strukturasi ini adalah terciptanya kekuatan politis dan ideologis yang diberikan pada perubahan sosial. Proses perubahan sosial adalah proses yang menggambarkan bagaimana struktur diproduksi dan direproduksi oleh agen manusia yang bertindak melalui struktur ini. Perubahan yang sejatinya diupayakan untuk meningkatkan semangat desentralisasi informasi publik tetapi justru memuat manifestasi hegemoni oleh kepentingan elit dan aktor-aktor politik. Mereka menggunakan struktur dalam pemerintahan melalui DPR untuk mengubah agenda perubahan sosial masyarakat dengan melegitimasi kekuasaan dan kekuatan internal melalui keterwakilannya dalam instrumen ranah publik. Tindakan nyata ini dilakukan dengan kompromi politik antara DPR dengan pemerintah untuk duduk dalam Komisi Informasi Publik. Situasi tersebut menunjukkan proses dialektika struktur yang berhibernasi pada kuatnya kontrol elit pada ranah publik.

### **Resistensi Badan Publik terhadap UU KIP**

Merujuk pada forum Dengar Pendapat dengan Komisi I DPR 12 September 2005, terbukti beberapa elemen pemerintah seperti Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo) Sofyan Djalil mempertanyakan rencana DPR untuk mengesahkan Undang-Undang Kebebasan Informasi Publik (UU KIP). Menurut Menkominfo, UU KIP akan menimbulkan kerepotan yang luar biasa bagi badan-badan publik. Kinerja

badan publik akan terganggu karena harus melayani begitu banyak permintaan informasi dari masyarakat dalam waktu seketika ([www.depkominfo.go.id](http://www.depkominfo.go.id))

Pernyataan yang kontra produktif dari sebuah badan publik dalam melayani akses informasi masyarakat, sebagaimana dibayangkan Menkominfo, dapat kita asumsikan bahwa keterbukaan informasi tersebut akan bersifat seluas-luasnya sehingga menimbulkan anarkhi. Kekhawatiran ini tidak akan muncul jika setiap pihak pemangku kebijakan dari badan publik yang ada menyadari sekaligus benar-benar menyimak pasal-pasal RUU KIP.

Bagian esensial yang terus diperjuangkan dalam RUU KIP bukanlah keterbukaan informasi tanpa batas, melainkan kepastian tentang informasi apa saja yang harus dibuka kepada publik dan informasi apa saja yang bisa dikecualikan (dirahasiakan) berdasarkan prinsip tertentu. Kepastian hukum ini jelas mengakui bahwa tidak

semua informasi yang dikelola badan publik harus dibuka kepada publik. Beberapa jenis informasi (dokumen) dapat dirahasiakan atas nama penegakan hukum, strategi pertahanan dan keamanan nasional, intelijen, hubungan luar negeri, hak kekayaan intelektual, perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat, dan kerahasiaan pribadi (pasal 15). **g** pasal ini masih multi interpretasi.

Meskipun demikian, tidak tepat benar jika dikatakan UU ini menambah beban badan publik. Sebab kewajiban untuk membuka diri terhadap akses informasi, serta kewajiban untuk mempertanggungjawaban kinerja kepada publik, sesungguhnya sudah menjadi bagian integral dari fungsi badan-badan publik tersebut. UU KIP hanya menegaskan fungsi tersebut dengan kerangka hukum, mekanisme, dan prosedur yang lebih jelas.

### Posisi UU KIP dengan UU yang lain

Kelemahan dari UU KIP akan nampak bila kita bandingkan dengan UU yang sudah ada se-

Tabel 2. Diskusi Perbedaan Persepsi & Kontroversi Sanksi Penggunaan UU KIP

Uraian pasal UU KIP	Interpretasi
1) Pasal 5 ayat (1) berbunyi: “Pengguna informasi publik wajib menggunakan informasi Publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.	UU KIP masih terdapat rumusan sanksi yang justru menjerat pengguna informasi yang dianggap menyalahgunakan informasi dan membocorkan informasi yang dikecualikan. Padahal kebocoran itu lebih tepat jika ketentuan sanksinya secara tegas diperuntukkan bagi pihak yang berwenang menjaga informasi yang dikecualikan atau informasi yang bukan dalam kategori informasi publik.
Pasal 49, “Setiap orang yang dengan sengaja menyalahgunakan informasi publik dan/atau melakukan penyimpangan pemanfaatan informasi ... dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 30.000.000,00.”	
2) Pasal 50 UU KIP menyatakan, “Setiap orang yang dengan sengaja menyalahgunakan informasi publik dan/atau melakukan penyimpangan pemanfaatan informasi ... dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 30.000.000,00....” Pada bagian lain, juga dirumuskan sanksi sejenis untuk “setiap orang yang sengaja atau tidak menyebabkan informasi yang dikecualikan menjadi terbuka atau menyampaikan informasi yang tidak benar dan menyesatkan”.	UU KIP tidak memuat ketentuan ataupun norma yang secara tegas menjelaskan apa “penyalahgunaan informasi” atau “menyampaikan informasi yang tidak benar dan menyesatkan” dan seterusnya.

3) Pasal 54 ayat (1) menyatakan “Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam pasal 16 kepada orang lain dipidana penjara paling lama 5 tahun dan atau denda paling banyak Rp 75.000.000,- (tujuh puluh lima juta rupiah)”.

3) Pada ayat (2) dinyatakan “Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 menjadi informasi publik diancam dengan pidana penjara paling lama 1 tahun atau kurungan paling lama 1 tahun atau denda paling banyak sepuluh juta rupiah”.

Muncul kekhawatiran, ketentuan sanksi itu justru akan berdampak negatif terhadap prinsip-prinsip kebebasan informasi dan kebebasan pers.

Akan halnya sanksi untuk publik dalam pemanfaatan informasi publik jelas tidak relevan. Kita bicara tentang akses informasi publik di sini, bukan informasi yang dikecualikan. Maka yang melekat pada publik adalah hak, bukan kewajiban. Akses atas informasi publik adalah hak konstitusional warga negara.

perti UU Pers, UU Konsumen, UU Lingkungan Hidup. Kelemahannya, pertama UU KIP hanya mengatur hak publik atas informasi tapi tidak mengatur kewajiban badan publik pemerintah untuk membuka informasi. UU yang lain ini juga tidak mengatur sanksi. Jadi apabila terdapat pihak yang berhak atas informasi namun tidak mendapatkannya, lebih lanjut UU KIP belum mengatur hukum dan sanksi secara administratif.

Sebagai ilustrasi : apabila sebuah lembaga publik tidak bersedia memberikan informasi, publik berhak mengumumkan pada pimpinan lembaga tersebut. Jika dalam waktu delapan hari tidak ditanggapi, maka dia bisa mengadukan ke Komisi Informasi. Dengan pengaduan bahwa seharusnya informasi tersebut diberikan dalam waktu sekian hari, dengan menyebutkan jenis info yang diperlukan. Hal ini dikarenakan terdapat info yang harus diumumkan secara berkala, juga ada informasi yang diberikan berdasar pada permintaan. Mekanisme selanjutnya adalah bagaimana informasi tersebut sampai ke tangan publik. Maka untuk mengatasi problem ini diharapkan semua lembaga publik harus punya pejabat informasi, yang fungsinya melayani. Kemudian ditetapkan berapa beban yang harus dibayar oleh peminta informasi. Aturan ini tentu menjadi penting untuk menghindari adanya pungutan liar.

Kedua, menyangkut berapa hari tenggat waktu yang harus diberikan. Apabila sekian hari tidak dapat diakses oleh publik maka dapat segera dilayangkan komplain terhadap pejabat

bersangkutan. Pada tingkat aduan berikutnya bila publik tetap gagal maka dapat merujuk pada Komisi Informasi, komisi adalah pihak yang menimbang harus dibuka atau tidaknya informasi itu. Kalau misalnya tetap tidak diberikan, Komisi bisa memberi keputusan bahwa ini melanggar pasal sekian dan dilimpahkan ke pengadilan.

UU KIP dengan jelas memuat bagian-bagian yang rahasia dan yang tidak. Tentang ketahanan nasional, intelijen, HKI (Hak atas Kekayaan Intelektual), privasi, dirinci dalam UU tersebut. Misalnya beban untuk membuktikan bahwa suatu info rahasia tersebut bukan di pihak yang meminta info tapi pihak yang mengklaim bahwa informasi tersebut diklasifikasikan sebagai rahasia. Kemudian terdapat mekanisme *public balancing respect*, bahwasanya semua info yang dianggap rahasia bisa diuji, bila pembukaan info membutuhkan uji publik, maka bisa dibuka meskipun sudah diputuskan rahasia. Misalnya rekening pribadi yang tergolong rahasia, namun bila harus dibuka untuk melihat alur dana yang diduga korupsi maka hal ini harus dilakukan. Bila kita cermati, maka secara keseluruhan UU KIP tidak bersifat semena-mena.

### **Perkembangan Undang-Undang Kebebasan Informasi di Level Internasional**

Di negara yang sudah menjalankan UU ini jelas bahwa sebuah dokumen yang dianggap rahasia umumnya umurnya melebihi rentang 20-23 tahun, setelah itu harus dibuka. Sedangkan UU

KIP menerapkan rentang 20 tahun. Bila ditelisik lebih jauh maka bagian ini termasuk kelemahan yang harus diperbaiki di draf DPR. Karena tidak semua informasi bisa dibuka dalam kurun waktu tersebut. Banyak hal yang terkait dalam perhitungan waktu ini, misalnya soal saksi dalam sebuah informasi penting yang harus dilindungi jati dirinya. Apabila setelah 20 tahun lalu dibuka, maka keselamatan saksi masih terancam. Semestinya DPR tanggap dengan melihat perkembangan di negara-negara lain yang punya UU serupa. Bahwasanya harus memunculkan klausul yang lebih spesifik. Sebagai contoh rekaman medis. Maka untuk meminimalisir pasal-pasal yang belum terakomodir dalam UU, sewajarnya dibutuhkan Komisi Informasi. Logikanya adalah tidak semua aspek terangkum dalam UU, karena UU KIP mengatur hal yang sangat luas, dari korupsi, HAM (Hak Asasi Manusia), konsumen, *public service*, pers, kepastian hukum hingga lingkungan.

Beberapa negara seperti Jepang, Thailand, Inggris, Amerika dan Swedia yang memiliki latar belakang yang berbeda dalam usahanya untuk menjamin hak publik atas informasi, serta prinsip-prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kebebasan informasi memiliki sejarah sendiri. Pembahasan mengenai hal ini diharapkan dapat mendorong pemerintah Indonesia untuk membuat jaminan hukum serupa.

Ditingkat Asia, Jepang sudah terlebih dahulu mengambil langkah maju dengan menjamin akses informasi publik di tingkat daerah secara luas yang memotivasi pemerintah pusat untuk memiliki informasi. Sementara Inggris sebagai negara demokratis, keinginan untuk memiliki jaminan hukum hak atas informasi dari rakyatnya kemudian melahirkan undang-undang *Code of Practice in Access to Governance Information*, di tahun 2000. Undang-undang ini diperjuangkan rakyat Inggris dari tahun 1911, meskipun pada tahap pelaksanaan belum sepenuhnya berjalan dan masih mengalami penundaan.

### Simpulan

Dalam dataran praktek pemerintah belum siap untuk melaksanakan undang-undang Kebebasan Arus Informasi ini. Disebabkan perlunya pembenahan secara besar-besaran dari

struktur pengelolaan informasi publik pada setiap departemen.

Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik tidak otomatis berlaku dan sangat bergantung pada iktikad pemerintah mempersiapkan dana untuk membangun sistem atau infrastruktur yang dibutuhkan. Untuk membangun infrastuktur ini pula, dalam proses legislasi undang-undang tersebut memutuskan dua tahun masa transisi.

Implementasi Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dihadapkan pada kendala kultur birokrasi. Reformasi yang telah berlangsung disertai kondisi politik yang terus mengalami perubahan berimplikasi pada sosialisasi UU ini. Salah satunya adalah menanamkan kesadaran bahwa menjadi pejabat publik adalah mandat yang harus dipertanggungjawabkan. Menjadi pejabat publik mengandung sejumlah konsekuensi: hilangnya sebagian privasi, keharusan memisahkan urusan pribadi dan urusan jabatan, serta keharusan terbuka diperiksa dan diinvestigasi.

### Daftar Pustaka

- A. N., Abrar, 2008, *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*, Gava Media: Yogyakarta
- Eatwell, Jhon, Milgate, Murray, and Newman, Peter, 1987, *The New Palgrave: A Dictionary of Economic*, London, : Macmillan
- Fromm, Eric, 1997, *“Lari dari Kebebasan”* (penerjemah Kamdani), Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Oetama, Jakob 1986, *Perspektif Pers Indonesia*, Jakarta :LP3ES
- Merriam, Charles E. 1957, *Systematics Politics*, Chicago: University of Chicago Press
- Mosco, Vincent, 1996, *The Political Economy of Communication*, London : Sage Publication

### Internet

- [www.article19.org](http://www.article19.org), diunduh pada 21 Desember 2008
- [www.depkominfo.go.id](http://www.depkominfo.go.id), diunduh 20 Desember 2008

### Koran

- Koran Tempo, terbit tgl 3 Agustus 2001