

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hak setiap masyarakat untuk memperoleh informasi dijamin oleh konstitusi Republik Indonesia. Hal ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 28F menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Tataran kehidupan demokrasi dimana rakyat merupakan puncak kedaulatan, rakyat berhak melihat, mengawasi dan mengkritisi apa yang dilakukan oleh pemerintah dan penyelenggara pemerintahan. Lembaga penyelenggara pemerintahan sendiri harus menerapkan kebijakan yang sesuai dan bertujuan untuk kemakmuran rakyat banyak. Keterbukaan dan transparansi informasi merupakan hal yang sangat esensial dalam penerapan fungsi pengawasan langsung oleh rakyat. Transparansi informasi juga merupakan salah satu pondasi *good governance*. Informasi yang terbuka dan transparan menjadikan rakyat dapat melihat setiap kebijakan dan alur kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan informasi yang serba tertutup, memberikan ruang gerak yang sempit bagi rakyat untuk melakukan pengawasan. Imbasnya, keadaan yang serba tertutup

tersebut mengarah pada degradasi (penurunan) kepercayaan rakyat kepada pemerintah. Terlebih lagi sistem yang tertutup menciptakan peluang besar bagi pemerintah untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan karena apa yang mereka lakukan tidak diawasi oleh rakyat secara langsung.

Keterbukaan atau transparansi berarti aturan dan prosedur yang digunakan dalam pelayanan kepada publik dapat diketahui umum, penganggaran melalui mekanisme APBN/APBD dapat diakses oleh masyarakat, visi misi, program dan kegiatan suatu instansi dapat diterima oleh umum. Transparan memiliki tolak ukur penting biasanya diberlakukan untuk membuat pejabat pemerintah bertanggung-jawab dalam penggunaan uang rakyat, bertanggungjawab terhadap kewajiban yang diemban, bertanggungjawab terhadap janji yang sudah sampaikan kepada masyarakat luas. Indikator keberhasilan transparansi adalah kekuatan sistem yang dibangun untuk meredam perilaku korupsi berupa penurunan jumlah kasus korupsi pada instansi tertentu. Jika semuanya akan terlihat transparan maka akan lebih kecil kemungkinan pemerintah untuk menyalahgunakannya untuk kepentingan sendiri.

Hak atas informasi atau *right to know* merupakan hak fundamental yang menjadi perhatian utama para perumus Duham. Pada 1946, majelis umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) menilai bahwa hak ini penting bagi perjuangan hak-hak yang lainnya. Hak ini menjadi sokoguru pemerintahan yang transparan dan partisipatoris, yang dengannya menyediakan jalan bagi tersedianya jaminan pemenuhan hak-hak fundamental dan kebebasan lainnya. Adanya pertimbangan itu pula, maka hak atas informasi sebagai bagian dari kebebasan berpendapat

kemudian dimasukkan ke dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Dalam Pasal 19 DUHAM dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berpendapat dan menyatakan pendapat. Hak ini mencakup kebebasan untuk berpegang teguh pada suatu pendapat tanpa ada intervensi, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan tanpa memandang batas-batas wilayah.

Selanjutnya, penguatan atas hak informasi ini dinyatakan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1966 (Kovenan Sipol) yang sudah diratifikasi melalui UU Nomor 12 Tahun 2005. Di dalam Pasal 19 Kovenan Sipol dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan ide apapun, tanpa memperhatikan medianya, baik secara lisan, tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya, sesuai dengan pilihannya. Norma yang tercantum di dalam instrumen-instrumen pokok ini mengikat negara Indonesia dan berlaku sebagai hukum nasional (*supreme law of the land*). Pemerintah Indonesia selanjutnya mempunyai kewajiban untuk menjalankan ketentuan-ketentuan tersebut. Kewajiban yang diembannya terdiri atas tiga bentuk, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*). Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) adalah kewajiban negara untuk menahan diri untuk tidak melakukan intervensi, kecuali atas hukum yang sah (*legitimate*).

Penegasan atas hak atas informasi dinyatakan dalam UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Ddalam Pasal 14 dinyatakan bahwa setiap

orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia. Hak ini diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosial.

Perlindungan hak atas informasi di Indonesia menemukan titik terang setelah pada 2008 DPR mengesahkan UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP). UU ini merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik. UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) menekankan prinsip bahwa semua informasi yang dikelola pejabat publik adalah terbuka. Bahwa ada pengecualian atas beberapa jenis informasi, hal itu harus didasarkan dengan syarat dan ketentuan yang ketat dan terbatas.

Lebih lanjut pengaturan mengenai perlindungan hak ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Di dalam UU ini diatur tentang kewajiban-kewajiban badan publik, dalam melayani informasi publik sesuai dengan klasifikasinya, yaitu informasi serta merta, informasi reguler, dan informasi yang tersedia setiap saat. Misalnya, terhadap informasi yang bersifat serta merta, badan publik wajib mengumumkannya tanpa penundaan, sebab jika tidak diumumkan segera, akan mengakibatkan kerugian besar bagi kehidupan.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 pasal 3 (tiga) menjelaskan bahwa undang-undang ini memiliki tujuan yaitu:

1. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
2. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
3. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
4. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
5. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak; mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
6. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Informasi publik memberikan banyak sekali manfaat bagi masyarakat, seperti penjelasan berikut:

1. Menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Dengan terbukanya informasi publik, maka pemerintah tidak mempunyai kesempatan untuk melakukan kecurangan seperti: korupsi, kolusi dan nepotisme.
2. Meningkatkan fungsi, kualitas, dan kinerja Badan Publik. Dengan terbukanya informasi maka badan publik dituntut untuk meningkatkan kapasitasnya agar mampu memenuhi amanah undang-undang dalam memberikan informasi publik yang cepat, tepat dan sederhana.
3. Menciptakan citra dan reputasi yang positif dari masyarakat. Masyarakat seringkali merasa curiga dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah,

namun dengan terbukanya informasi publik maka hal yang sedemikian itu segera akan hilang dari masyarakat.

4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik. Masyarakat memiliki fungsi sebagai kontrol sosial bagi pemerintah, tanpa adanya keterbukaan informasi dari pemerintah sendiri maka sulit dicapai fungsi masyarakat tersebut.
5. Meningkatnya kecerdasan dan kesejahteraan masyarakat. Dengan terbukanya informasi publik maka masyarakat dituntut untuk semakin cerdas dalam rangka memanfaatkan informasi yang tersedia, hal ini juga berimbas pada kesejahteraan masyarakat karena dengan begitu masyarakat akan semakin maju.

Keterbukaan informasi publik juga menarik minat investor terhadap perusahaan dengan mekanisme keterbukaan informasi publik. Keterbukaan (*disclosure*) ini diharuskan karena pada dasarnya para calon investor (pemodal) mempunyai hak untuk mengetahui secara detail mengenai segala sesuatu tentang bisnis perusahaan, dimana mereka akan menempatkan uangnya, maka untuk itu harus dimengerti pula bahwa hal tersebut juga merupakan suatu tahap dari peralihan perusahaan privat menjadi perusahaan publik, yang merupakan suatu hal yang sangat menantang bagi pemilik dan manajemennya. Aspek yang sangat penting dari proses penawaran umum ini adalah pengertian mengenai informasi apa yang diperlukan dan menyediakannya dalam keadaan yang jelas terbuka dan benar (Anderson Ginting Blog: 2011)

Tertutupnya informasi publik terhadap masyarakat memberikan dampak negatif.

Penyelewengan wewenang serta kecurangan-kecurangan yang terjadi seperti korupsi, kolusi dan nepotisme demikian sering terjadi baik dalam skala besar maupun skala kecil. Kejahatan seperti korupsi digolongkan pada kategori kejahatan luar biasa (*Extraordinary Crime*) karena dapat berdampak pada kerusakan suatu negara. Berdasarkan *Transparency International Indonesia* (TII), Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia tahun 2010 masih stagnan di skor 2,8 dan berada di posisi 110 dari 178 jumlah negara, tidak berubah dibandingkan pada tahun 2009. Kondisi yang belum kunjung membaik ini bukan hanya disebabkan oleh faktor individu, melainkan juga karena adanya sistem yang mendukung orang melakukan korupsi. Kondisi dimana tidak terdapat adanya sistem pengawasan kebijakan secara langsung dapat memicu tingkat korupsi yang lebih tinggi. Beberapa contoh masih dapat kita lihat seperti kasus Bank Century ataupun kasus mafia pajak yang merugikan negara dalam jumlah yang tidak sedikit.

Keterbukaan informasi publik merupakan cara yang dapat diandalkan untuk mencegah korupsi. Melalui UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP), masyarakat dapat memperoleh informasi anggaran dan kebijakan secara langsung. Bagi lembaga publik yang menolak untuk memberikan informasi dapat dikenai ancaman pidana. Anggaran yang transparan mampu memperkecil ruang gerak untuk korupsi karena adanya kebebasan untuk melakukan pengawasan langsung oleh rakyat.

Sejak ditetapkan pada tanggal 30 April 2008 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik belum menunjukkan hasil yang maksimal. Salah satunya peneliti kutip dari sebuah tulisan pers Mahasiswa Universitas Indonesia,

dalam tulisan itu dibuktikan bahwa ketika tim *Suara Mahasiswa* melakukan permintaan informasi *student unit cost* kepada UI, UGM, dan IPB. Permintaan informasi kepada UI lebih mudah karena UI yang berada di dekat Jakarta sudah mempunyai mekanisme pemberian informasi yang lebih siap. Permintaan informasi di UGM dan IPB yang berada di luar Jakarta lebih sulit, bahkan mereka terkesan kaget ketika dimintai informasi seputar *student unit cost*.

Perbedaan ini menunjukkan bahwa UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) belum diimplementasikan secara maksimal di daerah-daerah. Kendala yang paling terlihat dalam masalah implementasi undang-undang tersebut adalah kurangnya sosialisasi pada masyarakat di lingkup yang kecil. Sebagian besar masyarakat di luar wilayah Jakarta masih berfikir bahwa urusan anggaran dan kebijakan merupakan urusan pemerintah. Maka ketika terdapat kebijakan yang merugikan mereka, mereka tidak bisa berbuat apa-apa. Keadaan tersebut mungkin berbeda apabila diberlakukan sosialisasikan secara menyeluruh. Dengan adanya sosialisasi yang menyeluruh mengenai UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) ini, masyarakat dapat lebih mengetahui langkah yang dapat dilakukan untuk memperoleh informasi publik yang mereka ingin ketahui. Dalam kondisi seperti itulah perlahan tapi pasti tercipta suatu kondisi masyarakat informasi yang transparan, partisipatif, serta lembaga pemerintahan yang akuntabel.

Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa Komisi Informasi sebagai lembaga mandiri yang mempunyai wewenang dalam menjalankan undang-undang baru terbentuk pada bulan April 2009. Komisi informasi terdiri dari Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi Provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi



Kabupaten/Kota. Menurut UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Komisi Informasi ditingkat Pusat sesuai dengan ketentuan undang-undang sudah harus dibentuk 1 (satu) tahun semenjak UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) diundangkan, dan telah terbentuk pada bulan April 2009 yang lalu. Sedangkan pembentukan Komisi Informasi tingkat provinsi, kabupaten/kota 2 (dua) tahun setelah UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) diundangkan yaitu 31 April 2010.

Persoalan lain pembentukan Komisi Informasi Publik di provinsi adalah masalah anggaran yang tergantung dari APBD serta kesekretariatan yang masih menumpang pada Dinas Perhubungan dan Kominfo masing-masing daerah karena pemerintah daerah belum mempersiapkannya. Komisi Informasi di daerah juga lemah dalam kualitas proses seleksi. Saat ini daerah yang sedang menjalankan proses seleksi calon anggota Komisi Informasi Daerah ternyata masing-masing memiliki persoalan.

Lampung adalah provinsi ketujuh yang telah membentuk Komisi Informasi di daerah. Untuk diketahui setelah menjalani *fit dan proper test* dan menggelar rapim (rapat pimpinan) DPRD Provinsi Lampung, Senin (11/10) lalu diputuskan 5 (lima) nama yang lolos menjadi komisioner Komisi Informasi Publik (KIP) Provinsi Lampung. Lima (5) nama yang lolos yaitu, Ahmad Haryono perwakilan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Khalida dari Advokat, Gani Bazar dari Tokoh Masyarakat, Tulus Suryanto dari Akademisi dan Juniardi dari Pers.

Terbentuknya Komisi Informasi Provinsi Lampung ternyata belum membawa

dampak signifikan, karena baru beberapa bulan terbentuk dan belum melakukan kegiatan apa-apa. Menurut Koordinator Divisi Investigasi *Indonesia Corruption Watch* (ICW) Agus Sunaryanto, ICW menilai Komisi Informasi Daerah yang sudah terbentuk masih memiliki permasalahan dan belum efektif menerima pengaduan masyarakat. Beberapa permasalahan yang dihadapi Komisi Informasi Daerah terkait anggaran dan kesekretariatan. Dengan demikian, menurut Agus, keberadaan Komisi Informasi Daerah belum dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hal itu karena belum efektif menangani sengketa informasi. Menurut data ICW, dari 8 (delapan) Komisi Informasi Daerah yang sudah terbentuk, baru 4 (empat) Komisi Informasi Daerah yang beroperasi dan sudah menangani perkara sengketa informasi. 4 (Empat) Komisi Informasi Daerah itu adalah, Jawa Timur, Jawa Tengah, Kepulauan Riau, dan Banten. Sementara yang belum beroperasi Lampung, Gorontalo, Sulsel, dan Jawa Barat. (tribunlampung online, 12-07-2011).

Juniardi, yang terpilih menjadi ketua Komisi Informasi Provinsi Lampung mengatakan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pemerintah daerah wajib menyediakan sekretariat dan anggaran. Pihak Komisi Informasi Provinsi Lampung menunggu komitmen pemerintah daerah. Selanjutnya menurut Juniardi sejauh ini baru dukungan dari pemerintah di Jawa Tengah dan Kepulauan Riau yang dinilai memiliki komitmen terhadap Komisi Informasi Daerah.

Bukan hanya ICW yang mengatakan bahwa Komisi Informasi Daerah termasuk Komisi Informasi Provinsi Lampung masih belum berjalan karena beberapa permasalahan. Berdasarkan hasil kunjungan Komisi I DPRD Lampung merasa

prihatin terhadap kondisi kesekretariatan Komisi Informasi yang minim fasilitas.

“kondisi ini diluar bayangan kami komisi I DPRD Provinsi Lampung. Dalam gambaran kami, adalah layaknya sebagai lembaga negara yang baru dan terbentuk, itu sudah dilengkapi, sarana prasarana dan tenaga sekretariat,” kata Ahmad Bastari selaku anggota Komisi I DPRD Lampung”.

Selanjutnya Bastari menambahkan :

“idealnya perangkat tenaga sekretariat itu didahulukan, sesuaikan eselonnya, sehingga roda organisasi berjalan dan melayani para komisioner ini. Ini menjadi catatan dan perhatian bagi pemerintah. Kami kira sudah ada kesekretariatan, dan mengelola anggaran sendiri”.

Setidaknya Komisi Informasi Provinsi Lampung segera terpenuhi kebutuhan atas sekretariat, sarana dan prasarana, pegawai yang bertugas untuk mengurus segala macam administrasi tugas, pokok dan fungsi Komisi Informasi, serta perangkat-perangkat lain yang tidak bisa dilupakan dalam sebuah organisasi.

Pentingnya tujuan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ini mengharuskan segera efektifnya kinerja Komisi Informasi Provinsi Lampung. Dengan terlaksananya UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) ini maka diharapkan dapat tercipta masyarakat Lampung yang maju dan sejahtera, serta menghapuskan permasalahan klasik yang semakin marak terjadi seperti praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Provinsi Lampung dengan luas ±3,5 juta Ha dengan penduduk 6,9 juta jiwa tersebar di 14 kabupaten/kota memiliki tugas yang berat dalam mengemban amanah undang-undang. Terlaksananya UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) membutuhkan tidak hanya komitmen dari pemerintah daerah namun juga sejauh mana peran yang ditampilkan oleh Komisi Informasi ini dalam fungsi mediasi dan ajudikasi.

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik menegaskan bahwa fungsi Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis, standar pelayanan informasi publik dan menyelesaikan masalah sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.

Peneliti merasa tertarik untuk melihat sejauh mana kapasitas kelembagaan yang telah dimiliki oleh Komisi Informasi Provinsi Lampung. Mengingat tugas, pokok dan fungsi dari lembaga ini demikian kompleks. Peran yang dimiliki oleh Komisi Informasi Lampung dalam rangka menerapkan fungsinya dalam amanah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik pasca terbentuknya Komisi Informasi Provinsi Lampung pada tanggal 3 (tiga) Maret 2011 sangat penting bagi penyelenggaraan keterbukaan informasi publik di Lampung. Peneliti juga ingin lebih dalam menjelaskan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Komisi Informasi Provinsi Lampung selama pembangunan kapasitas kelembagaan dalam rangka penerapan keterbukaan publik serta mengetahui dengan jelas faktor-faktor yang menyebabkan hal itu terjadi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah upaya pembangunan kapasitas kelembagaan Komisi Informasi Lampung dalam menerapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang menghambat proses pembangunan kapasitas kelembagaan Komisi Informasi Lampung dalam menerapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Provinsi Lampung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya pembangunan kapasitas kelembagaan Komisi Informasi Lampung dalam menerapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat proses pembangunan kapasitas kelembagaan Komisi Informasi Lampung dalam menerapkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Provinsi Lampung.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara akademis, skripsi ini diharapkan dapat menambah khazanah dalam wawasan Ilmu Administrasi Publik khususnya dalam bidang teori Manajemen Organisasi, Administrasi Keuangan dan Kepemimpinan.
2. Secara praktis, kegunaan dari skripsi yaitu sebagai bahan masukan bagi segenap pemerintah dalam penerapan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.