



UNIVERSITAS INDONESIA

**HAK ATAS INFORMASI DALAM PROSES PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG DI DPR RI**

SKRIPSI

**RACHMAWATI PUTRI
0806461745**

**FAKULTAS HUKUM
DEPOK
JULI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**HAK ATAS INFORMASI DALAM PROSES PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG DI DPR RI**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana

**Rachmawati Putri
0806461745**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM DAN HUBUNGAN MASYARAKAT
DEPOK
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Rachmawati Putri

NPM : 0806461745

Tanda Tangan : 

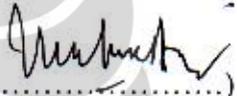
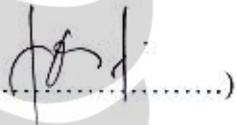
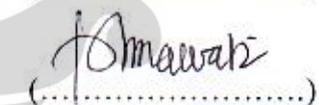
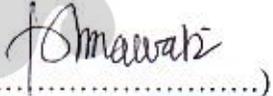
Tanggal : 4 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Rachmawati Putri
NPM : 0806461745
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Hak Atas Informasi dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR RI

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing 1	: Makmur Amir, S.H., M.H.	()
Pembimbing 2:	Nur Widyastanti, S.H., M.H.	()
Penguji	: Dr. Hamid Chalid, S.H., LL.M.	()
Penguji	: Mustafa Fakhri, S.H., LL.M., M.H.	()
Penguji	: Dr. Fatmawati, S.H., M.H.	()

Ditetapkan di : Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Tanggal : Rabu, 4 Juli 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini benar-benar ditujukan penulis sebagai hasrat untuk mengambil peran dalam perbaikan masyarakat.

Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pada dasarnya apa yang ditulis oleh Penulis merupakan hasil pengamatan Penulis selama 1 tahun di DPR selama penulis bertugas sebagai pengawas legislasi 2011-2012 dari PSHK. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan, serta dukungan dari berbagai pihak sejak masa perkuliahan hingga masa penyusunan skripsi, sulit untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, Penulis ingin menyampaikan terima kasih dan rasa hormat kepada :

1. Bapak Mamur Amir S.H., M.H. dan Ibu Nur Widyastanti, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing Penulis yang telah menyediakan waktu dan pikiran untuk membantu dan mengarahkan Penulis dalam penyusunan skripsi ini;
2. Ibu Meirani Suyawan, S.H., M.H. selaku pembimbing akademis yang telah banyak memberikan bimbingan dan semangat selama Penulis menjalankan kuliah di FHUI, Terima kasih bu, karena telah mendukung Rahma untuk banting stir ke PK 5 saat semester 6, 3 hari sebelum masuk, tanpa dukungna ibu hal tersebut tidak mungkin terjadi;
3. Seluruh Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, khususnya tim pengajar Program Kekhususan Hukum Tata Negara atas segala ilmu pengetahuan dan didikannya;
4. Kedua orang tua Penulis yang sudah lama ditinggal penulis di Bandung, dan jarang dikunjungi. Makasih Ma, Pa, udah mengizinkan Ratih kuliah di UI, walau keputusan itu pasti berat;
5. Kakak, abang, adik Penulis, Da Apis, Da Erwin, Da Budi, Da Iwan, Edo, makasih banget, terutama Da Erwin yang sering nalangin pembiayaan selama kuliah di UI, dan tentu saja Uni Lora, anak Ibu, Rafif dan Zahran, thank you so much;
6. Keluarga besar Rachmawati Putri yang telah memberi bantuan dan dukungan baik moril dan materil ;

7. Saudara seperjuangan di yayasan, Ka johan, Nopu, Novi, Fitri, Ka Fuad, seluruh saudara di Jabodetabek, semoga status alumni sekarang tetap membuka kesempatan untuk berkarya besar demi pembangunan masyarakat yang Thoyibah;
8. Enis Rofiatul. N sebagai sahabat, teman, saudara walaupun pastinya tidak cukup diungkapkan dengan kata-kata tersebut. Thanks ya en, dan tenang saja kebersamaan kita akan terus berlanjut karena tempat kerja kita sama, dan tahu ga en, kalo kamu sebenarnya benar-benar mirip sama Rahma ;
9. Dina Novita Sari sebagai sahabat, teman, saudara. Terima kasih atas kebusukannya, advice-advicenya, impian-impianya, pertualangan-pertualangannya, dan aku terus menunggu pertualangan kita selanjutnya yang mengguncang dunia.
10. Teman-teman seperjuangan PK 5 2008 ;
11. Keluarga PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan), tempat penulis magang selama 11 bulan, Bang Ronald Rofiandri, Mba Maryam Rodja, Bang Fajri Nursyamsi, yang sudah membagi ilmunya tentang kondisi legislasi di DPR, Perpustakaan Dan Lev, Bang Farli, Bang Acha, yang sudah rela buku-bukunya dirampok demi selesainya skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat berakhir menjadi salah satu koleksi Perpustakaan Dan Lev ;
12. Keluarga LBH Jakarta (Lembaga Bantuan Hukum Jakarta), sebagai tempat bekerja penulis sekarang, yang sudah mengizinkan penulis untuk cuti merampungkan skripsi ini. Semoga gelar SH akan sangat berguna untuk menangani kasus-kasus ke depan ;
13. PPID DPR RI, Mba Andam, Teh Yani, Teh Yanti, dll, yang walaupun telah bosan didatangi penulis karena kerja dan wawancara skripsi tapi selalu menyambut dengan senyum, terima kasih banyak. Maav, Rahma udah banyak merepotkan ;
14. Panitia Persidangan DPR RI (Parsipar), yang selalu menyambut Rahma dengan baik seperti anak sendiri, dan memberitahu bagaimana informasi berputar di DPR RI ;
15. Teman-teman FHUI angkatan 2008 yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu semoga kita lulus, sukses bersama dan menjadi sarjana FHUI yang berintegritas tinggi ;
16. Teman-teman Tim UI 4 MCC MK 2011, Aya, Agung, Liza, Fadhil, Agatha, Ato, thank you for letting me join into the team, i learned so much valuable things from all of you, though we're not the champion all process that we've been through made us as a truly champ#beers;
17. Direktorat Inkubator Dan Pengembangan Mahasiswa UI, Mba Ocha, Mas Yoki, makasih banget atas advice-advicenya yang mau memasukkan daftar bebersih sehingga

di akhir masa sebagai mahasiswa ini masih diberi kesempatan untuk menjadi enterpreuner;

18. Gilang Satria Perdana, CEO Bebersih, yang mau memaklumi kegiatan penulis dari kerja sampai skripsi sehingga terlalu sering melalaikan perusahaan;
19. Seluruh Narasumber pembuatan skripsi ini, Ketua Komisi Informasi, Ketua PPID DPR RI, Mba Wiwik ICEL, dll;
20. Semua orang baik yang mengenal atau pun tidak mengenal Penulis yang sedang membangun masyarakat;

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa penelitian dan penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, Penulis dengan senang hati menerima segala kritik dan saran demi perbaikan di masa yang akan datang. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

Depok, Juni 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rachmawati Putri
NPM : 0806461745
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Hak Atas Informasi dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR RI beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 4 Juli 2012

Yang Menyatakan



(Rachmawati Putri)

ABSTRAK

Nama : Rachmawati Putri
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Hak atas Informasi dalam Proses Pembentukan Perundang-Undangan di DPR RI

Menegakkan negara demokrasi berarti mutlak menegakkan jaminan terhadap hak atas informasi. DPR diwajibkan untuk membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. PPID DPR RI telah menetapkan standar tata cara memperoleh informasi publik sehingga ada prosedur yang jelas dalam mendapatkan informasi. Hambatan-hambatan yang menghambat keterbukaan informasi di DPR saat ini, harus segera di atasi, karena akan menghambat terciptanya suatu undang-undang yang partisipatif dan memiliki daya dukung sosial.

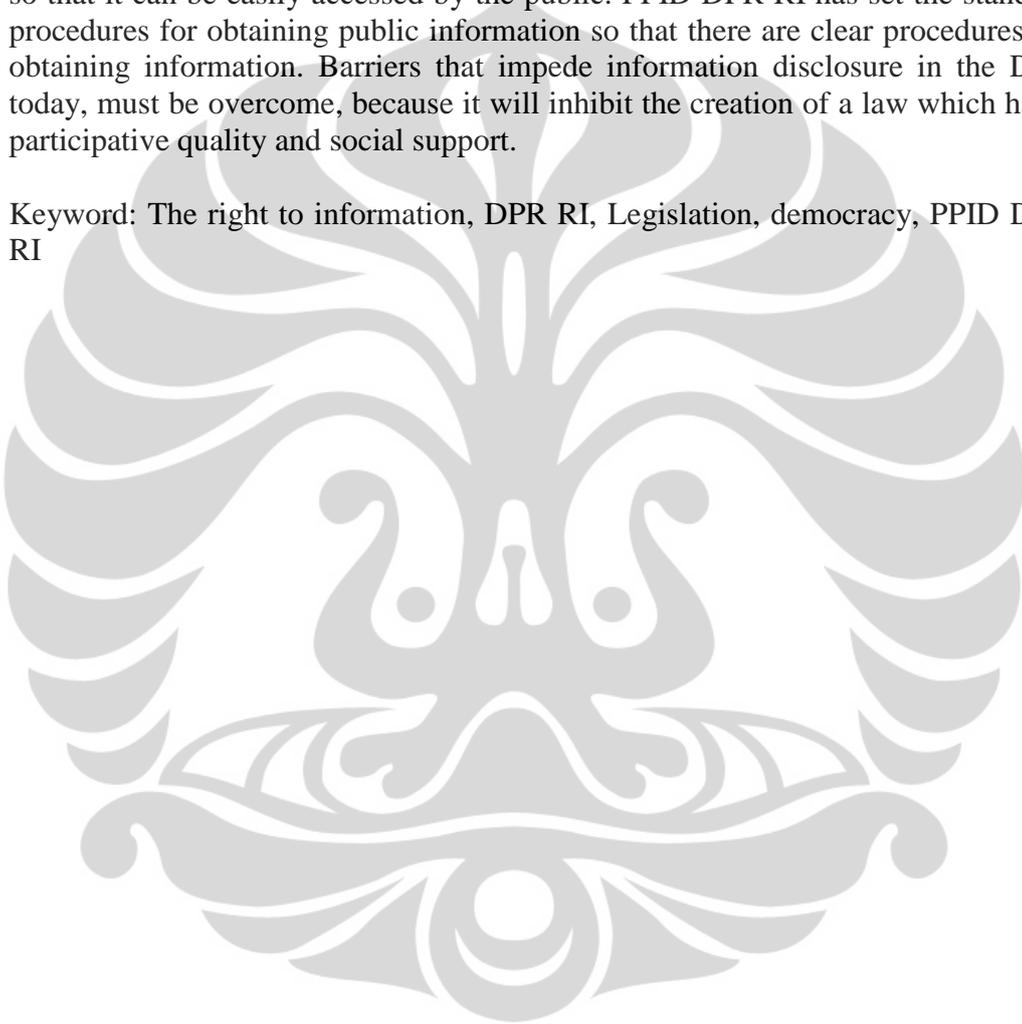
Kata kunci: Hak atas informasi, DPR RI, Proses Pembentukan Undang-Undang, demokrasi, PPID DPR RI

ABSTRACT

Name : Rachmawati Putri
Study Program : Law
Title : Right to Information of The Legislation in DPR RI

Upholding democracy equals enforcing an absolute guarantee of the right to information. DPR is required to build and develop the information and documentation system for managing public information properly and efficiently so that it can be easily accessed by the public. PPID DPR RI has set the standard procedures for obtaining public information so that there are clear procedures for obtaining information. Barriers that impede information disclosure in the DPR today, must be overcome, because it will inhibit the creation of a law which has a participative quality and social support.

Keyword: The right to information, DPR RI, Legislation, democracy, PPID DPR RI



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	9
1.3 Tujuan Penelitian	9
1.4 Kegunaan Teoritis dan Praktis	10
1.5 Kerangka Teori	10
1.6 Kerangka Konseptual.....	11
1.7 Metode Penelitian	12
1.8 Sistematika Penulisan	13
BAB II JAMINAN HAK ATAS INFORMASI	15
2.1 Hak atas Informasi sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia.....	15
2.1.1 Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum.....	15
2.1.2 Kewajiban Pemerintah Indonesia dalam Melindungi Hak Asasi Manusia.....	19
2.1.3 Hak atas Informasi Publik sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia	23
2.2 Hubungan antara Hak atas Informasi Warga Negara terhadap Proses Demokrasi di Indonesia	27
2.2.1 Pengertian dan Sejarah Demokrasi	27
2.2.2 Fungsi Jaminan Hak atas Informasi dalam Negara Demokrasi	31
2.3 Urgensi Hak atas Informasi Publik pada Proses Pembentukan Perundang-undangan di Lembaga Perwakilan Rakyat.....	34
2.4 Prinsip Pengaturan Hak atas Informasi dalam berbagai Instrumen.....	38
2.5 Pengalaman Sejumlah Negara Lain	

tentang Hak untuk Memperoleh Informasi 44

**BAB III ANALISIS ATAS IMPLEMENTASI PEMENUHAN HAK ATAS
INFORMASI DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERUNDANG-
UNDANGAN** 47

3.1 Fungsi DPR sebagai Pembentuk Perundang-Undangan 47

3.2 Kewajiban DPR Memberikan Informasi dalam
Pembentukan Perundang-Undangan 49

3.3 Implementasi Pemenuhan Hak Atas Informasi
pada Proses Pembentukan Perundang-Undangan di DPR 52

3.3.1 Dari Segi Peraturan 52

3.3.2 Dari Segi Proses Pembentukan
Perundang-Undangan di DPR 53

3.3.2.1 Prolegnas 54

3.3.2.2 Penyusunan Rancangan Undang-Undang 56

3.3.2.3 Pembahasan dan Pengesahan
Rancangan Undang-Undang 58

3.3.2.4 Pengundangan 61

3.3.2.5 Contoh Keterbukaan Informasi dalam
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 62

3.3.2 Dari Segi Klasifikasi Informasi 64

3.3.3 Dari Segi Tata Cara Memperoleh Informasi 72

3.3.4 Dari Segi Kesiapan Alat Kelengkapan untuk
Memberikan Informasi 78

3.3.5 Dari Segi Bentuk-Bentuk Fasilitas yang terdapat
di DPR untuk Menjamin Hak atas Informasi 89

3.3.6 Dari Segi Akses terhadap Pengaduan Masyarakat 92

3.3.7 Dari Segi Kasus Sengketa Informasi
antara DPR dan Pemohon Informasi 94

3.4 Hambatan-Hambatan yang Dirasakan oleh Pemohon Informasi 96

3.5 Tinjauan Yuridis terhadap Penegakan Hak atas Informasi

sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia oleh DPR..... 99

BAB IV PENUTUP	108
4.1 Kesimpulan	108
4.2 Saran	110
DAFTAR PUSTAKA	112



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu upaya bangsa dan negara untuk menegakkan prinsip *good government* adalah dengan menjamin keterbukaan informasi dari pemerintah berdasarkan hukum guna menegakkan kehidupan demokrasi. Kebebasan memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan merupakan ciri penting negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang demokratis, terbuka dan transparan.

Penyelenggaraan negara yang terbuka dan transparan diwujudkan dengan kontrol sosial. Transparansi dan kontrol sosial menjadi penting karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi.¹ Transparansi diwujudkan dalam bentuk melibatkan peran serta masyarakat secara langsung atau partisipasi langsung dalam proses penyelenggaraan negara. Partisipasi langsung ditujukan dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, informasi adalah penerangan, pemberitahuan, kabar atau berita tentang sesuatu. Sedangkan menurut UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) pada Pasal 1 butir 1 menyebutkan bahwa perbedaan informasi dan informasi publik adalah

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 133.

bahwa informasi publik sangat berkaitan erat dengan penyelarasan proses penyelenggaraan negara dan kepentingan publik.

Sebagaimana telah berhasil dirumuskan dalam naskah Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disebut sebagai UUD 1945), ketentuan mengenai hak asasi manusia telah mendapatkan jaminan konstitusional yang sangat kuat.² Rumusan hak asasi manusia dalam UUD 1945 mencakup empat kelompok materi, yaitu: kelompok hak-hak sipil, kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan dan tanggung jawab negara dan kewajiban asasi manusia. Pada kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya. Jaminan atas hak atas informasi diatur dalam Pasal 28F UUD 1945.³ Perubahan tersebut merupakan penguatan dan pengulangan atas ketentuan yang telah dirumuskan sebelumnya pada Pasal 14 UU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia.⁴ Menurut UU tentang Keterbukaan Informasi Publik No.14 Tahun 2008 (yang selanjutnya disebut sebagai UU KIP) tujuan utama perlu adanya keterbukaan informasi publik adalah:⁵

- a. Bahwa informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional.
- b. Bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik.

²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualism op.cit.* hal. 113.

³Indonesia, *Undang-Undang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)*, UU No. 12 Tahun 2005, LN No. 119 Tahun 2005, TLN 4558, Lampiran Ps. 19, yang berbunyi;
 “Article 1: The freedom of opiniom and expression”

⁴Undang-Undang No. 39 Tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 14 berbunyi:

- (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.
- (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia

⁵Indonesia, UU No. 14 Tahun 2008, *loc.cit.*, Dasar Pertimbangan.

- c. Bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.
- d. Bahwa pengelolaan informasi publik merupakan salahsatu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi.

Hak masyarakat atas kebebasan informasi sendiri sebenarnya bisa dilihat dari dua pendekatan. Melalui pendekatan akuntabilitas publik, kebebasan informasi merupakan kewajiban dinas atau badan publik untuk menyebarluaskan produk kebijakan, aturan, rencana dan hasil kedinasan kelebaggannya kepada masyarakat luas dan hak masyarakat luas untuk mengetahui kebijakan, aturan, rencana dan hasil sebagai pengetahuan untuk mengikuti penyelenggaraan negara yang transparan dan yang berpola umpan balik.⁶

Sementara itu, dalam pendekatan masyarakat yang bertanggung jawab sosial, kebebasan informasi merupakan kewajiban masyarakat luas untuk memberikan data dan informasi mengenai dirinya atau lembaganya secara benar dan lengkap, dan hak dinas atau badan publik untuk memperolehnya sebagai bagian pembangunan secara menyeluruh. Bagaimanapun, penyediaan sistem informasi publik yang jelas akan sangat bermanfaat bagi negara kita sebagai indikasi negara yang menjalankan pemerintahan demokratis secara konsisten.⁷

Akses terhadap penggunaan informasi yang kredibel dan relevan adalah suatu prakondisi bagi praktik-praktik partisipasi demokratis. Bertitik tolak dari premis dasar ini, dapat disimpulkan bahwa informasi dipandang sebagai hal yang sangat kritis bagi terselenggaranya praktik-praktik demokrasi dalam sejumlah aspek yaitu: *pertama*, pada level yang sangat general, kemampuan kelompok-kelompok politik untuk mengorganisasi dan memobilisasi aksi-aksi politik didasarkan pada derajat sejauh mana mereka mampu menerima dan mendistribusikan informasi dengan cepat. *Kedua*, informasi adalah faktor esensial bagi perkembangan

⁶Muhammad Iqbal, "Modal Sosial Demokratisasi Informasi: Analisis Kritis Ekonomi Politik Kebebasan Memperoleh Informasi Publik," tesis Magister Program Ilmu Komunikasi dalam Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2004, hal. 2.

⁷ *Ibid.*, hal. 3.

kompetensi-kompetensi demokrasi yang sangat mendasar: merumuskan opini-opini, menciptakan kecenderungan-kecenderungan, menguji pilihan-pilihan, dan berfungsi dalam suatu arena pengambilan keputusan yang fundamental. Pada gilirannya kelak, informasi akan berperan penting dalam pemilikan hak-hak dan kesempatan-kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang demokratis. *Ketiga, information is power*⁸ karena akses pada informasi dan teknologi informasi diperlukan sebagai latihan efektif untuk mempraktikkan hak-hak *free speech*. Tanpa akses pada informasi dan teknologi yang digunakan untuk mendiseminasi informasi, tidaklah mungkin merumuskan atau mengkomunikasikan pendapat-pendapat yang dapat bersaing secara efektif dalam *marketplace of ideas*. Konsekuensinya, mereka yang kekurangan akses pada informasi dan teknologi informasi kekurangan kemampuan untuk memiliki suara yang efektif.⁹

Doktrin tentang kebebasan informasi atau *freedom of information* bukanlah suatu hal yang baru, karena banyak negara telah mengakui dan memiliki undang-undang tentang *Freedom of Information* (selanjutnya disebut FOI). Beberapa negara-negara telah mengakui kebebasan informasi diantaranya adalah Kanada, Australia, dan Amerika.¹⁰

UU KIP telah disahkan pada tanggal 3 April 2008 dan telah berlaku efektif sejak 3 April 2010. UU ini merupakan regulasi yang amat strategis untuk mewujudkan proses demokratisasi dalam kerangka menuju kesejahteraan rakyat sebagaimana dicita-citakan rakyat Indonesia dalam kehidupan bernegara dan berbangsa.¹¹ Sesuai dengan UU KIP semua badan publik berkewajiban

⁸Johson, *The Media and Truth: Is There a Moral Duty*, (Mass Media Connecticut: Dushkin/McGraw Hill, 1997) sebagaimana dikutip dalam *Ibid*.

⁹*Ibid.*, hal. 4.

¹⁰*Ibid.*, hal. 14.

¹¹ Komisi Informasi Pusat, *Laporan Tahunan Komisi Informasi Pusat RI 2010* (Jakarta: 2010), hal. 5.

menyampaikan informasi publik secara terbuka kepada masyarakat termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR).

Berdasarkan ciri-ciri demokrasi yang diterapkan di dunia menurut pembagian Arend Lijphart, unsur dari suatu negara demokrasi adalah adanya perwakilan rakyat, karena rakyat tidak dapat memerintah atau mengartikulasikan kepentingannya secara sendiri-sendiri, karenanya harus diwakilkan.¹² Perwakilan (*representation*) yang dikenal saat ini adalah perwakilan yang bersifat politik (*political representation*), yaitu perwakilan rakyat melalui partai politik yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama orang yang memilih partai tersebut.¹³

Parlemen atau legislator adalah bagian dalam suatu pemerintahan yang bertugas membuat undang-undang atau hukum.¹⁴ Menurut Jimly Assidique, parlemen mendapatkan kewenangan tersebut karena kewenangan tersebut berkaitan erat dengan pengaturan kehidupan bersama.¹⁵

Carl J Friedrich mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga utama dari pemerintahan perwakilan yang modern dan sebagai majelis perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya yang saat ini lebih merupakan hal yang formal dibandingkan politis, karena secara politik, fungsi legislasi lebih banyak dilakukan oleh birokrasi.¹⁶ Mengenai fungsi politis dari lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*), Carl J Friedrich menjelaskan sebagai berikut:

¹² Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomosari, *Lembaga Perwakilan Rakyat* (Jakarta: PS HTN FHUI, 2005), hal. 9.

¹³ *Ibid.*, hal. 10.

¹⁴ *Ibid.*, hal.17.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 32.

¹⁶ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, hal. 296-297, sebagaimana dikutip dalam Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara* (Jakarta: UI-Press, 2010), hal. 18-19

The political function of representative assemblies today is not so much the initiation of legislation as the carrying on of popular education and propaganda and the integration and co-ordination of conflicting interests and viewpoints. The representative must be a master in the art of compromise. Parliaments and parliamentarians appear as integrating agencies through which the policy of the government and the claims of the various interest groups are expounded to the larger public with a view to discovering a suitable balance. There can be little doubt that this educational function is highly significant. The average citizen, that is, you and I, needs to have the pros and cons of pending proposals dramatized for him. The clash of argument in representative groups helps this greatly. The drama of filibustering senator, though often arousing indignation, helps the citizens to appreciate the implications and significance of new legislation.¹⁷

Fungsi legislasi (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.¹⁸ Selain sebagai *representative assemblies*, menurut Friedrich parlemen juga sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan pemecahan masalah dalam aktivitas masyarakat (*deliberative assemblies*). Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies* maka parlemen melakukan pengawasan terhadap *fiscal* dan administrasi pemerintahan, dan pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*).¹⁹

Fungsi legislasi yang dimiliki parlemen hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum.²⁰ Cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka peraturan yang paling tinggi di bawah UUD haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 19.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, *op.cit.*, hal. 33.

¹⁹ Fatmawati, *op.cit.*, hal. 19-20.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, *op.cit.*, hal. 33.

Berkenaan dengan fungsi legislasi atau fungsi pengaturan, ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:²¹

- a. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara
- b. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara
- c. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara

Di dalam sistem tata negara Indonesia, Pasal 20 UUD 1945²² menentukan bahwa DPR memegang kekuasaan untuk membentuk UU bersama Presiden sedangkan berdasarkan Pasal 68 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)²³ DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Berdasarkan hal tersebut maka dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, DPR merupakan lembaga perwakilan yang dimaksud Carl J Friedrich.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan sebagai berikut:²⁴

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
- 2) Pembahasan RUU (*law making process*)
- 3) Persetujuan atas pengesahan RUU (*law enactment approval*)
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Bangsa Indonesia menganut paradigma dan doktrin berpikir yang lazim dalam sistem *civil law*, yaitu berlakunya teori *fiktie* yang beranggapan bahwa

²¹*Ibid.*, hal. 32.

²² Berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 berbunyi;

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.
(2) Setiap RUU dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

²³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 27 Tahun 2009, LN No. 123 Tahun 2009, TLN No. 5043, Ps. 68, berbunyi:

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum, op.cit.*, hal. 34.

begitu suatu norma hukum ditetapkan, maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu hukum. Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum. Teori ini diberi pembenaran pula oleh prinsip yang juga diakui universal, yaitu persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*). Orang kaya di Jakarta harus diperlakukan sama oleh hukum dengan orang miskin di daerah terpencil di Mentawai (Sumabar), di Lembah Baliem (Papuan), suku Kubu di perbatasan Jambi.²⁵

Jika prinsip ini dijalankan secara linear, keterbukaan informasi semakin urgen. Keterbukaan informasi pada masyarakat tentang proses pembuatan undang-undang dapat menjadi jembatan bagi masyarakat untuk mengadvokasi hak-hak mereka agar dapat diakomodir oleh undang-undang tersebut.

Undang-undang adalah bentuk campur tangan negara dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan, serta lingkungan hidup.²⁶ Undang-undang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Oleh karena itu sudah selayaknya untuk mewujudkan undang-undang yang memenuhi rasa adil bagi semua orang, masyarakat mutlak mendapatkan kebebasan mengakses setiap informasi mengenai pembentukan undang-undang tersebut.

Pada saat ini DPR telah berupaya menyediakan berbagai sarana dan prasarana untuk menunjang keterbukaan informasi bagi masyarakat. Namun upaya tersebut perlu dinilai apakah upaya tersebut benar-benar akan menjamin hak atas informasi yang dimiliki masyarakat ataukah hanya prosedural yang bahkan menghambat masyarakat untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi dalam proses pembentukan undang-undang di DPR.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum, Ibid.*, hal. 308.

²⁶ Maria Farida, *Ilmu Undang-undang : Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hal.1.

Skripsi ini hendak menguraikan bagaimana hak atas informasi setiap warga negara diatur dalam pembentukan undang-undang khususnya setelah UU KIP diundangkan. Secara khusus skripsi ini hendak menggambarkan upaya DPR RI sebagai lembaga negara dalam menyediakan sarana dan prasarana untuk menjamin keterbukaan informasi setiap warga negara dalam proses pembentukan UU.

1.2 Pokok Permasalahan

Dari penjabaran sebelumnya, ada beberapa hal yang menarik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut, yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan jaminan hak atas informasi setiap warga negara di Indonesia?
2. Bagaimanakah DPR mengatur tentang hak atas informasi setiap warga negara dalam proses pembuatan undang-undang di DPR?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Tujuan Umum
 - a. Adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan jaminan hak atas informasi setiap warga negara di Indonesia.
 - b. Adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan DPR terhadap hak atas informasi setiap warga negara dalam proses pembentukan undang-undang di DPR.
2. Tujuan Khusus

Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai pedoman praktis bagi masyarakat untuk mengakses informasi dalam pembentukan undang-undang di DPR. Pedoman ini begitu penting karena mekanisme keterbukaan informasi dapat menjadi jembatan untuk masyarakat agar ikut serta

mengawasi kinerja DPR dalam hal pembentukan undang-undang. Penelitian ini juga bermanfaat untuk mendorong pejabat dan instansi yang menyimpan informasi yang memiliki nuansa kepentingan publik untuk meningkatkan pelayanannya agar keterbukaan informasi di negeri ini benar-benar berjalan dengan baik. Jika keterbukaan informasi telah menjadi kebiasaan, Indonesia dapat dengan layak menyebut dirinya sebagai negara yang konsisten menjalankan pemerintahan demokratis yang menjalankan transparansi dan keterbukaan sebagai fondasi dasar dari demokrasi.

1.4 Kegunaan Teoritis dan Praktis

1. Secara teoritis, penulisan mengenai hak atas informasi diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum tata negara sehingga bisa dijadikan bahan perbandingan bagi khalayak dalam melakukan analisis kasus.
2. Secara praktis, penulisan ini akan menghasilkan pengetahuan mengenai hak atas informasi dalam proses pembuatan undang-undang, sehingga diharapkan bisa bermanfaat bagi peningkatan pemenuhan hak atas informasi di berbagai badan publik pada umumnya dan DPR pada khususnya.

1.5 Kerangka Teori

Untuk menganalisa pengaturan terhadap hak atas informasi diperlukan beberapa teori sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum Perspektif instrumen HAM

Dalam ketentuan umum perspektif HAM internasional yang ditulis oleh Manfred Nowak dalam *U.N Covenant on Civil and Politic Right* disebutkan bahwa negara sebagai pemangku hak wajib untuk menghormati HAM (*obligation to respect*), melindungi HAM (*obligation to protect*) dan untuk memenuhi HAM (*obligation to fulfil*) bagi setiap individu di bawah yuridiksinya.

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat menggambarkan bahwa kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum dalam negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi berada di tangan rakyat.

3. Prinsip-Prinsip Keterbukaan Informasi

Tidak ada standar baku bagaimana prinsip-prinsip keterbukaan informasi. Namun dalam beberapa instrument internasional seperti yang terdapat dalam *UN convention* dan prinsip-prinsip yang dibentuk oleh beberapa LSM HAM internasional seperti Article 17, Justice Initiative merumuskan beberapa prinsip. Prinsip pengungkapan maksimum (*maximum disclosure*), prinsip kewajiban untuk mempublikasikan informasi kunci, prinsip bahwa pelayanan informasi harus dilakukan dengan cepat akan dijadikan pisau analisa untuk menemukan jawaban permasalahan yang dirumuskan oleh penulis.

1.6 Kerangka Konseptual

1. Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lain yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.²⁷
2. Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²⁸
3. Hak atas Informasi adalah hak untuk memperoleh informasi. Dalam Pasal 19 Ayat (2) ICCPR hak atas informasi dibahasakan sebagai hak untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi.

²⁷*Ibid.*, Pasal 1.

²⁸Republik Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886, Ps. 1 angka 1 juga Republik Indonesia, *Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia*, UU No. 26 Tahun 2000, LN No.4026 Tahun 2000.

4. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) adalah parlemen yang memiliki fungsi pembentukan undang-undang di Indonesia.

1.7 Metode Penelitian

Bentuk penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang hendak meneliti tentang aturan hukum, mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.²⁹ Penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan misalnya kaidah yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan DPR, dll. Penelitian terhadap sistematika hukum tujuan pokoknya adalah untuk mengidentifikasi pengertian-pengertian pokok/dasar dalam hukum, yakni masyarakat hukum, subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan objek hukum.³⁰ Dalam penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal maupun horizontal, maka yang diteliti adalah sampai sejauh manakah hukum positif yang ada serasi. Sedangkan untuk melakukan penelitian terhadap perbandingan hukum akan bertitik tolak pada paradigma teoritis maupun kerangka konseptual antar negara mengenai keterbukaan informasi publik.

Metode yang akan digunakan adalah metode penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan melalui suatu studi dokumen. Terkait agar data semakin valid, akan dilakukan wawancara kepada pihak-pihak yang ditugaskan untuk menyediakan informasi di DPR.

Jenis data yang akan digunakan adalah data sekunder. Data sekunder adalah yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.³¹ Sebagai tambahan akan dilakukan wawancara terhadap para pihak yang terlibat dalam memberikan dan mengakses

²⁹Seorjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers), hal. 15.

³⁰*Ibid.*, hal. 15.

³¹*Ibid.*, hal. 12.

informasi di DPR. Para pihak tersebut misalnya para peneliti yang berkonsentrasi di bidang penelitian parlemen, para staf di DPR, para pejabat pengelola dan dokumentasi (PPID) DPR RI, dll. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari norma dasar yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, peraturan dasar yaitu Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, peraturan undang-undang yaitu undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan internal DPR dan traktat yang berkaitan dengan informasi. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti risalah sidang undang-undang yang berkaitan dengan informasi, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum berbentuk tesis, jurnal ilmiah.

Jika dipandang dari sudut sifatnya, penulisan ini tergolong dalam penulisan deskriptif. Penulisan deskriptif merupakan penulisan yang bersifat memberikan gambaran tentang suatu keadaan atau suatu gejala.

1.8 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I. Pendahuluan

Pada bab pendahuluan akan dijelaskan mengenai latar belakang, pokok masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kegunaan teoritis dan praktis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Jaminan Hak atas Informasi

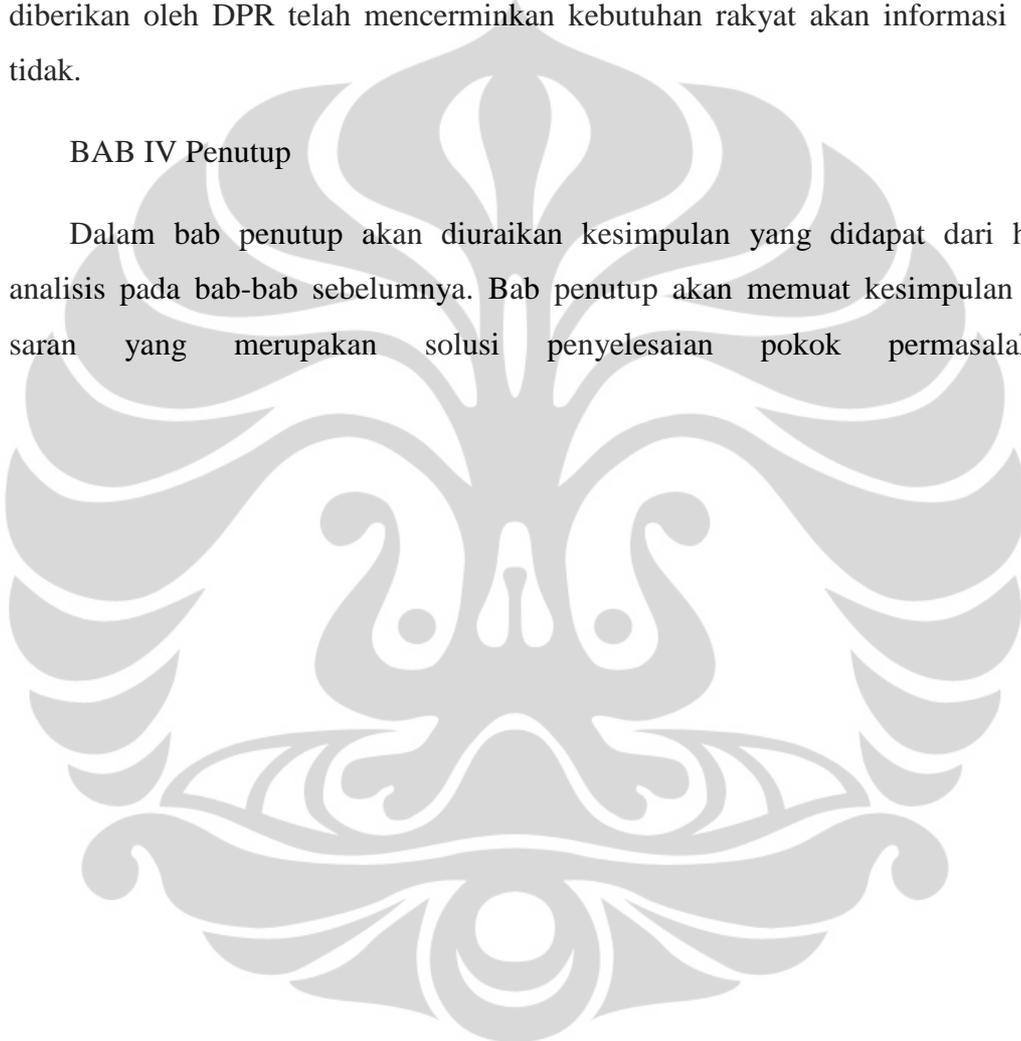
Dalam bab ini akan membahas tentang landasan teori yang dipakai dalam menganalisis permasalahan yang ada. Pada bab ini akan diuraikan apa yang dimaksud dengan informasi, hak informasi sebagai bagian dari hak asasi manusia dan bagaimana peraturan undang-undang yang ada mengatur hak tersebut.

Bab III Analisis Atas Implementasi Pemenuhan Hak Atas Informasi pada Proses Pembentukan Undang-undang di DPR

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai fungsi DPR sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang dalam menyediakan akses informasi terkait dengan pembentukan undang-undang kepada masyarakat. Kemudian data tersebut akan dianalisa untuk menjawab apakah DPR telah memenuhi kewajibannya untuk menyediakan jalan ditunaikannya hak atas informasi dalam proses pembentukan undang-undang atau tidak. Bab ini juga menjelaskan apakah informasi yang diberikan oleh DPR telah mencerminkan kebutuhan rakyat akan informasi atau tidak.

BAB IV Penutup

Dalam bab penutup akan diuraikan kesimpulan yang didapat dari hasil analisis pada bab-bab sebelumnya. Bab penutup akan memuat kesimpulan dan saran yang merupakan solusi penyelesaian pokok permasalahan.



BAB 2

JAMINAN HAK ATAS INFORMASI

2.1 Hak atas Informasi sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia

2.1.1 Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum

Hak asasi manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.³² HAM merupakan materi inti dari naskah UUD negara modern.

HAM tergolong ke dalam beberapa klasifikasi Berdasarkan *Universal Declaration of Human Rights*, yaitu:

1. Hak asasi pribadi/ *personal right*
 - a. Hak kebebasan untuk bergerak, berpergian dan berpindah-pindah tempat.
 - b. Hak kebebasan mengeluarkan atau menyatakan pendapat.
 - c. Hak kebebasan untuk memilih dan aktif di organisasi atau perkumpulan.
 - d. Hak kebebasan untuk memilih, memeluk, menjalankan agama dan kepercayaan yang diyakini masing-masing.
2. Hak asasi politik/ *political right*
 - a. Hak untuk memilih dan dipilih dalam suatu pemilihan.
 - b. Hak ikut serta dalam kegiatan pemerintahan.
 - c. Hak membuat dan mendirikan partai politik dan organisasi politik lainnya.
 - d. Hak untuk membuat dan mengajukan suatu pendapat dan mencari, menerima dan menyampaikan keterangan.
3. Hak asasi hukum/ *legal equity right*

³²Republik Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886, Ps. 1 angka 1 juga Republik Indonesia, *Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia*, UU No. 26 Tahun 2000, LN No.4026 Tahun 2000.

- a. Hak mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan
- b. Hak untuk menjadi pegawai negeri sipil/ PNS
- c. Hak mendapat pelayanan dan perlindungan hukum
4. Hak asasi ekonomi/ *property rights*
 - a. Hak kebebasan melakukan kegiatan jual beli.
 - b. Hak kebebasan menyelenggarakan sewa-menyewa, hutang-piutang, dll.
 - c. Hak kebebasan untuk memiliki sesuatu.
 - d. Hak memiliki dan mendapatkan pekerjaan yang layak.
5. Hak asasi peradilan/ *procedural rights*
 - a. Hak mendapat pembelaan hukum di pengadilan.
 - b. Hak persamaan atas perlakuan penggeledahan, penangkapan, penahanan dan penyelidikan di mata hukum.
6. Hak asasi sosial budaya/ *social culture rights*
 - a. Hak menentukan, memilih dan mendapatkan pendidikan.
 - b. Hak mendapatkan pengajaran.
 - c. Hak untuk mengembangkan budaya yang sesuai dengan bakat dan minat.

Jaminan terhadap hak asasi manusia merupakan unsur penting dari konsep negara hukum. Perumusan yuridis tentang konsep negara hukum dicapai pada abad ke-19 dengan penyebutan konsep negara hukum formal (klasik) dan permulaan abad ke-20 dengan penyebutan konsep negara hukum material. Pencapaian tersebut ditandai dengan pemberian istilah *rechtsstaat*³³ atau *rule of law*³⁴. Konsep negara hukum formal (klasik) dimulai oleh Friedrich Julius Stahl seorang ahli hukum Eropa Barat Kontinental yang memberikan ciri-ciri *rechstaat* sebagai berikut:³⁵

- a. Hak-hak asasi manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang bisa dikenal sebagai Trias Politika.
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

³³ Pemberian nama ini diberikan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental.

³⁴ Pemberian nama ini diberikan oleh ahli-ahli hukum Anglo Saxon

³⁵ Oemar Seno Adji, "Prasaran", makalah disampaikan dalam seminar ketatanegaraan UUD 1945, Seruling Masa, Jakarta, 1966, hal. 24, sebagaimana dikutip dalam Mohamad Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hal. 23

Sedangkan A.C. Dicey, seorang ahli dari Anglo Saxon, memberikan ciri *Rule of Law* sebagai berikut:³⁶

- a. Supremasi hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Konsep negara hukum formal (klasik) yang mempunyai ciri-ciri pemerintahan seperti tersebut di atas telah mulai digugat menjelang pertengahan abad ke-20, tepatnya sesudah perang dunia. Gugatan tersebut melahirkan gagasan konsep *Welfare State* atau “Negara Hukum Material” (dinamis) dengan ciri-ciri yang berbeda dengan yang dirumuskan dalam konsep negara hukum klasik (formal). Perumusan ciri-ciri negara hukum yang dilakukan oleh Stahl dan Dicey kemudian ditinjau lagi sehingga dapat menggambarkan perluasan tugas pemerintahan yang tidak boleh lagi bersifat pasif. *International Commission of Jurists* pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 menekankan bahwa di samping hak-hak politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi. Komisi ini dalam konferensi tersebut juga merumuskan syarat-syarat pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law*, sebagai berikut:³⁷

1. Perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Pemilihan umum yang bebas
4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan

³⁶ E.C.S Wadededan, G. Gogfrey, *Constitutional Law: An Outline of The Law and Pracice of The Citzen and the Including Cental and Local Government: the Citzan and State and administrative Law*, 7th Edition, (London: Longmans, 1965), hal. 50-51.

³⁷ *Ibid.*, hml. 26

Dalam konsep negara hukum material peranan negara direntang sedemikian luas, jauh melewati batas-batas yang pernah diatur dalam negara hukum formal. Bahkan dalam bidang legislasi konsep negara ini mempunyai tiga macam implikasi yaitu adanya hak inisiatif (membuat peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan lebih dahulu dari parlemen, kendati berlakunya dibatasi oleh waktu tertentu), hak delegasi (membuat peraturan yang derajatnya di bawah undang-undang), dan *droit function* (menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif).³⁸

Sebenarnya antara *rechstaat* dan *the rule of law* mempunyai latar belakang dan pelebagaan yang berbeda meskipun pada intinya sama-sama menginginkan perlindungan bagi HAM melalui pelebagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak. Kedua sistem tersebut mempunyai titik berat pengoperasian, konsep *rechstaat* mengutamakan prinsip *wetmatigheid* yang kemudian menjadi *rechtmatigheid* sedangkan *the rule of law* mengutamakan *equality before the law*.

Kedua konsep tersebut sama-sama berintikan pada upaya memberikan perlindungan bagi HAM yang untuk itu harus diadakan pemisahan atau pembagian kekuasaan di dalam negara karena dengan itu pelanggaran atas HAM dapat dicegah atau diminimalkan. Tetapi, dalam pelebagaan dunia peradilannya, keduanya menawarkan lingkungan yang berbeda: pada konsep *rechstaat* terdapat lembaga peradilan administrasi yang merupakan lingkungan peradilan yang berdiri sendiri sedangkan konsep *the rule of law* tidak terdapat peradilan administrasi sebagai lingkungan yang berdiri sendiri sebab di dalam konsep *the rule of law* semua orang dianggap sama kedudukannya di depan hukum sehingga bagi warga negara maupun bagi pemerintah harus disediakan peradilan yang sama.³⁹

Berdasarkan konsep diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam konsep negara hukum baik negara hukum formal ataupun negara hukum materil, negara memiliki kewajiban untuk melindungi setiap hak asasi manusia warga negaranya.

³⁸*Ibid.*, hal. 27-28.

³⁹*Ibid.*, hal. 132.

Negara adalah suatu entitas yang abstrak, sedangkan pemerintah merupakan representatif dari negara itu sendiri. Oleh sebab itu pemerintah sebagai representatif negara, pada dasarnya memiliki kewajiban primer yaitu kewajiban melindungi hak asasi manusia warga negaranya.

2.1.2 Kewajiban Pemerintah Indonesia dalam Melindungi Hak asasi Manusia

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi dan penghargaan terhadap HAM, menjamin HAM yang sifatnya universal dalam konstitusinya. Dimasukkannya jaminan terhadap hak-hak asasi dalam konstitusi Indonesia dilatarbelakangi adanya banyak pelanggaran HAM di zaman sebelum reformasi. Saat itu pemerintah tidak memperlihatkan upaya yang semestinya untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya. Oleh sebab itu dengan dijaminnya perlindungan terhadap HAM dalam UUD diharapkan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh sesama warga negara maupun yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warga negaranya dapat ditekan.⁴⁰ Dalam rumusan Pasal 28 A-J UUD 1945 materi tentang HAM dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya.
- 2) Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- 3) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- 4) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- 5) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
- 6) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

⁴⁰ Tim Penulis Kontras, *Panduan Mengenal Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian* (Jakarta: Kontras bekerja sama dengan Yayasan Tifa, 2011), hal.16.

- 7) Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- 8) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- 9) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
- 10) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- 11) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, kebebasan berkumpul dan kebebasan mengeluarkan pendapat.
- 12) 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.
- 13) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- 14) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
- 15) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- 16) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- 17) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- 18) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
- 19) Setiap orang berhak untuk hidup, untuk tidak disiksa, berhak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.
- 20) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Jaminan hak atas informasi dalam peraturan undang-undang di jelaskan dalam Pasal 28 F UUD 1945 dan berbagai peraturan undang-undang lain di bawah UUD 1945, antara lain:

1. TAP MPR No.XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 20, Pasal 21.
2. UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 14, Pasal 90.
3. UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Pasal 54, Pasal 68.
4. UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasal 27.
5. UU No.28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme Pasal 3, Pasal 54, Pasal 9.
6. UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 41.
7. PP No. 68 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam penyelenggaraan Neran (PP ini merupakan atribusi dari UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN) Pasal 2.
8. UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 5 ayat (2).
9. UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang Pasal 4 ayat (1) huruf a.
10. UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers Pasal 40 Ayat (1), Pasal 17 ayat (2).
11. UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 4 huruf d, Pasal 4 huruf e, Pasal 7 huruf f.
12. PP No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Pasal 33 ayat (1), Pasal 35 Ayat (2).
13. PP No.69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban , Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang Pasal 2 huruf b, Pasal 3 Ayat (1) huruf a, b, c.
14. UU No.10 Tahun 1998 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Pasal 40, Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44A.
15. UU No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi Pasal 18, Pasal 42.
16. UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

17. PP No.61 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (PP ini merupakan atribusi dari UU No. 14 Tahun 2008)
18. Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Publik.

Dalam instrumen HAM internasional mengatur bahwa “pemangku hak” (*right holder*) adalah individu manusia, sementara pemangku kewajiban (*duty bearer*) adalah negara.⁴¹ Sebagai negara yang menghormati HAM dalam *UN Covenant on Access to Official Documents* perlu dipahami bahwa negara memiliki kewajiban yaitu:⁴²

1. Kewajiban negara untuk menghormati HAM (*obligation to respect*) mengacu pada tugas negara untuk mendisiplinkan seluruh aparaturanya (semua lembaga negara termasuk eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lainnya) untuk tidak melakukan pelanggaran terhadap pelaksanaan HAM (aspek vertikal) dari semua individu yang berada di bawah yurisdiksi kuasanya.
2. Kewajiban negara untuk melindungi HAM (*obligation to protect*) setiap individu di bawah yurisdiksi kuasanya menyangkut dua hal yaitu upaya negara mencegah terjadinya suatu pelanggaran HAM yang dilakukan pihak manapun (baik aktor negara maupun aktor non negara). Bila terjadi suatu pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pihak siapapun maka negara harus melakukan mekanisme koreksi. Contohnya dengan melakukan investigasi, penuntutan dan penghukuman bagi pelakunya dan memulihkan hak-hak si korban ataupun keluarganya yang menderita akibat terjadinya pelanggaran dan kejahatan tersebut. Kewajiban untuk melindungi ini memiliki aspek horizontal karena negara juga wajib mengatur tata relasi antar aktor negara.
3. Kewajiban negara untuk memenuhi (*obligation to fulfil*) menekankan pada upaya-upaya positif negara lewat mekanisme legislatif, yudikatif, atau administratif untuk menjamin implementasi HAM di tingkat yang paling konkrit bisa dinikmati oleh seluruh warga atau individu di bawah yurisdiksi kuasanya.

⁴¹Penulis Kontras, *op cit.*, hal. 17.

⁴²Manfred Nowak, “U.N Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary”, 2nd revised edition, N.P. Engel. Publisher, 2005, hal. 441 sebagaimana dikutip oleh Penulis Kontras, *ibid.*, hal. 17.

Artinya dari paparan di atas, bisa, dilihat bahwa karakter kewajiban negara bisa dibagi dua yaitu:⁴³

1. Kewajiban berkarakter “negatif”: hak-hak individu terjamin bila negara tidak melakukan apapun. Misalnya dengan negara tidak berbuat apa-apa maka hak hidup seseorang bisa terjamin.
2. Kewajiban berkarakter “positif” : hak-hak individu terjamin bila negara harus melakukan sesuatu. Misalnya hak atas pendidikan mensyaratkan negara untuk membangun sekolah, memberikan subsidi, membuat kebijakan pendidikan murah, dan sebagainya.

2.1.3 Hak Atas Informasi Publik sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia

Hak atas informasi publik merupakan salah satu dari sekian banyak hak-hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi. Dalam UUD 1945 Perubahan ke II, hak atas informasi diatur dalam Pasal 28F, yang berbunyi

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

Pasal ini memiliki spirit bahwa setiap warga negara tanpa kecuali mendapatkan jaminan untuk mengakses informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik. Jaminan terhadap hak atas informasi publik berakibat hukum dimana hak ini harus dihormati oleh seluruh warga negara bahkan pemerintah sekalipun. Adapun ketika ada peraturan undang-undang yang bertentangan dengan hak ini namun telah dianggap sah berlaku, maka setiap warga negara memiliki hak untuk mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung. Warga negara juga berhak mengajukan *legislative review* kepada DPR ketika ada ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan hak ini, atau *eksekutif review* ketika ada peraturan di bawah undang-undang yang melanggar hak ini.

⁴³*Ibid.*, hal. 17-18.

Hak atas informasi publik selalu dikaitkan dan diintegrasikan dengan hak untuk bebas berekspresi dan menyatakan pendapat. Hal tersebut dilatarbelakangi saat perang dingin tepatnya setelah perang dunia II berakhir, berhembus “iklim kecurigaan” antar blok politik di dunia sehingga mereka lebih memperkuat rezim kerahasiaan negara demi pertimbangan keamanan nasional mereka ketimbang memenuhi hak atas informasi bagi warganya. Di era itu pula hak atas informasi publik dicampur dan diinkorporasikan dalam kategori hak atas kebebasan berekspresi dan menyatakan pendapat yang lebih populer saat itu. Oleh sebab itu hak atas informasi publik selalu dikaitkan dan diintegrasikan dengan hak untuk bebas berekspresi dan menyatakan pendapat yang jauh lebih populer di mata ahli dan praktisi HAM.⁴⁴

Hak atas informasi publik telah dikenal dan diakui sebagai hak asasi secara global lewat Resolusi Majelis Umum PBB pada 1946.⁴⁵ Lalu masuk di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/ DUHAM 1948.⁴⁶ Secara literal hak atas informasi tercantum dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)

Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apapun dengan tidak memandang batas-batas.

Kemudian pendapat ini menjadi dielaborasi lebih jauh oleh Abid Hussain, seorang pelapor untuk kepentingan PBB menyatakan bahwa :

Kebebasan informasi merupakan salah satu hak asasi manusia yang sangat penting. Sebab kebebasan tidak akan efektif apabila orang tidak memiliki akses terhadap informasi. Akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan

⁴⁴*Ibid.*, hal. 15.

⁴⁵ Resolusi Majelis Umum PBB 59(1), 14 Desember 1946, A/RES/59(1) dinyatakan bahwa:

“ *Freedom of Information is a fundamental human rights and is the touchstones of all freedoms to which the United Nations is consecrated*”.

⁴⁶Resolusi Majelis Umum PBB 217 (III) A, 10 Desember 1948, A/RES/217(III)A.

informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi. Oleh karenanya tendensi untuk menyimpan informasi dari masyarakat haruslah diperhatikan.⁴⁷

Ditegaskan kembali oleh instrumen HAM internasional yang memiliki kekuatan hukum lebih mengikat, yaitu Pasal 19 ayat (2) Konvenan Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) pada 1966:

Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apapun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya.

Keduanya merupakan pilar utama dari instrument induk HAM internasional (*International Bill of Human Rights*), selain Konvenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR). Selain itu hak atas informasi telah diakui oleh berbagai instrument pokok HAM internasional antara lain:

1. *European Convention on Human Rights, Article 10*⁴⁸
2. *American Convention on Human Rights, Article 13*⁴⁹

⁴⁷Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Ketertutupan Informasi; Menuju Pemerintahan Terbuka*, (Jakarta: USAID dan The Asia Foundation, 2003), terjemahan bebas, hal. 11.

⁴⁸Article 10 “1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by publik authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licencing of broadcasting, television or cinema enterprises; 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or publik safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary”

⁴⁹Article 13 “ 1. Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one's choice; 2. The exercise of the right provided for in the foregoing paragraph shall not be subject to prior censorship but shall be subject to subsequent imposition of liability, which shall be expressly established by the law to the extent necessary to ensure: (1) respect for the right reputation of others; (2) the protection of national security, publik order, or publik health or morals; (3) the right of expression may not be restricted by indirect methods or means, such as the abuse of government or private controls over newsprint, radio broadcasting frequencies, or equipment used in the dissemination of information, or by any other means tending to impede the communication and circulation of ideas and opinions; (4) Notwithstanding the provisions of paragraph 2 above, publik entertainments may be subject by law to prior censorship for the sole purpose of regulating

3. *African Charter on Human and People Rights, Article 9*⁵⁰

Selain itu hak atas informasi diakui pula dalam prinsip 10 Deklarasi Rio (*Earth Summit 1992*), Pasal 144 dan 146 bis *Plan of Implementation KTT Pembangunan Berkelanjutan 2002 (World Summit on Sustainable Development)*, Deklarasi Milenium PBB 2000 (*UN Millennium Declaration*), Konsensus Moterey tanggal 22 Maret 2002.

Ketentuan mengenai hak atas informasi di berbagai negara memang berbeda, namun pada intinya adalah bahwa seluruh ketentuan mengenai kebebasan atas informasi tersebut bertujuan membuka seluas-luasnya informasi mengenai aktifitas negara kepada masyarakat (*right to know*); (2) hak untuk melihat informasi (*right to inspect*); (3) hak untuk mendapatkan salinan dari informasi (*right to obtain a copy*) dan (4) hak untuk mendapatkan informasi secara proaktif tanpa harus didasarkan pada permintaan (*right to be informed*) atau melalui pengembangan akses proaktif ; (5) hak untuk mengajukan keberatan apabila hak-hak tersebut sebelumnya ditolak atau tidak diberikan secara sempurna (*right to appeal*).⁵¹

Dalam konteks Pasal 19 (2) ICCPR tentang hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan” informasi bisa dimaknai bahwa hak “menyampaikan” informasi artinya negara harus “melindungi” hak atau kebebasan antar individu untuk berkomunikasi. Hak “menerima” informasi bermakna bahwa negara tidak boleh mencampuri arus informasi antar individu. Hak untuk mencari informasi bermakna bahwa negara harus menyediakan akses atas informasi publik yang dipegangnya. Hak untuk menerima dan menyampaikan informasi disini mencakup

access to them for the moral protection of childhood adolescence;(5) Any propaganda for war and any advocacy of national, racial, or religious hatred that constitute incitements to lawless violence or to any other similar action against any person or group of person on any grounds including those of race, color, religion, language, or national origin shall be considered as offenses punishable by law”

⁵⁰ Article 9 “ 1. Every individual shall have the right to receive information; 2. Every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law”

⁵¹ Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *op cit.*, hal.73.

kebebasan pers di mana konsumen berhak menerima informasi sementara jurnalis berhak menyampaikan informasi tanpa diintervensi oleh negara.⁵²

Dengan demikian hak atas informasi merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi negara Indonesia dan instrument HAM internasional. Esensi dari pengakuan ini adalah bahwa hak atas informasi sebenarnya merupakan hak yang melekat pada diri setiap manusia. Baik sebagai warga negara maupun sebagai pribadi.

2.2 Hubungan antara Hak atas Informasi Warga Negara terhadap Proses Demokrasi di Indonesia

2.2.1 Pengertian dan Sejarah Demokrasi

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.⁵³

Pada dasarnya, arti harafiah dari demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat.⁵⁴ Sedangkan demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁵⁵ Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri.⁵⁶ Dalam kaitan ini

⁵² Tim Penulis Kontras, *op cit.*, hal. 18

⁵³ Mahfud MD, *op cit.*, hal. 7.

⁵⁴ Amir dan Reni Dwi Purnowati, *op cit.*, hal. 5.

⁵⁵ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, cet.1, (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hal. 207.

⁵⁶ Amir Machmud, "Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat", PRISMA No.8 LP3ES, (1984) sebagaimana yang dikutip dalam Mahfud MD, *op cit.*, hal.8.

patut dikembangkan bahwa Henry B. Mayo memberikan pengertian sebagai berikut.

*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.*⁵⁷

(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik)

Prinsip demokrasi menganut asas kedaulatan rakyat.⁵⁸ Prinsip ini disebut sebagai teori kedaulatan rakyat.⁵⁹ Teori kedaulatan rakyat menggambarkan bahwa kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum dalam negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi berada di tangan rakyat.⁶⁰

Menurut Melvin J Urofsky dalam tulisannya berjudul *Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi*, demokrasi adalah sesuatu yang berat, bahkan mungkin bentuk

⁵⁷ Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), hal. 70. sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hal.8.

⁵⁸ Amir dan Reni Dwi, *op cit.*, hal. 5.

⁵⁹ Selain teori kedaulatan rakyat terdapat 4 teori lainnya yaitu:

1. Teori Kedaulatan Tuhan; ajaran ini menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan
2. Teori Kedaulatan Raja; ajaran ini menganggap bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi. Terkadang ajaran ini dapat bercampur dengan kedaulatan Tuhan, karena menganggap dia sebagai wakil dari Tuhan di dunia, dan menempatkan raja secara turun temurun pada kekuasaan yang mutlak sebagai limpahan dari Tuhan.
3. Teori Kedaulatan Negara: Kedaulatan berada di tangan negara selaku badan hukum yang menyelenggarakan melalui organ dan aparaturinya. Ajaran ini sering dikaitkan dengan ajaran kenegaraan yang idealis dari Hegel.
4. Teori Kedaulatan Hukum; Merupakan reaksi terhadap ajaran kedaulatan negara yang menentukan bahwa satu-satunya dasar bagi hukum ialah negara dan wibawanya. Yang termasuk dalam ajaran ini adalah Hans Kelsen dan Georges Gurvitch.
- 5.

⁶⁰Teori ini berkembang pada masa Revolusi Amerika dan Perancis. Ajaran ini walaupun bervariasi, namun tetap bersandar pada penentuan keinginan manusia yang individual, baik liberal, atau atas dasar perwakilan, maupun lainnya.

pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan, dan mensyaratkan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil.⁶¹ Demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, tapi demi pertanggungjawaban sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah ini. Demokrasi bukanlah produk yang telah selesai melainkan sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang.⁶²

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke IV sebelum masehi sampai abad VI masehi. Pada waktu itu, dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*) artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (*city state*) Yunani kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya. Pada saat itu jumlah penduduknya hanya lebih kurang 300.000 orang dalam satu negara. Sebagian besar penduduk terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan, dan anak-anak tidak dapat menikmati hak demokrasi.⁶³

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan lenyap dari muka dunia barat ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan (200-1400 M). Masyarakat abad pertengahan ini dicirikan oleh stuktur sosial yang feodal dimana kehidupan sosial dan spritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan di antara para bangsawan.⁶⁴ Dengan demikian,

⁶¹*Ibid.*, hal. 20.

⁶²“Demokrasi”, (Program US Department of State: Office International, 2002) sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hal. 21.

⁶³Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1982), hal. 209.

⁶⁴*Ibid.*, hal. 11.

masyarakat abad pertengahan terbelenggu oleh kekuasaan feodal dan kekuasaan pemimpin-pemimpin agama. Masa ini disebut sebagai masa kegelapan. Kendati begitu, ada sesuatu yang penting berkenaan dengan demokrasi pada abad pertengahan itu, yakni lahirnya dokumen *Magna Charta* (Piagam Besar), suatu piagam yang berisi semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris bahwa raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini, kendati tidak berlaku bagi rakyat jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut terlihat adanya dua prinsip dasar, *pertama*, kekuasaan raja harus dibatasi, *kedua*, hak asasi manusia lebih penting daripada kedaulatan raja.⁶⁵

Munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa Barat sangat didorong oleh terjadinya perubahan sosial dan kultural yang berintikan pada pendekatan pada pemerdakaan akal dari berbagai pembatasan. Dua kejadian besar yakni “Reinassance” dan “Reformasi” telah menandai perubahan besar tersebut.⁶⁶

Demokrasi juga lahir akibat kecaman dan dobrakan terhadap absolutism monarki yang didasarkan pada teori rasionalitis sebagai “*social-contract*” (perjanjian masyarakat) yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*natural*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang, baik raja bangsawan, maupun rakyat jelata. Unsur universalisme yang mempersamakan berlakunya hukum alam (*natural law*) bagi semua orang dalam bidang politik telah melahirkan pendapat umum bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada suatu perjanjian yang mengikat kedua belah pihak. Raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana

⁶⁵Ramdlonang, *Citra dan Cipta Hak Azasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi UI, 1983), hal. 9.

⁶⁶Mahfud MD, *op cit.*, hal. 12.

yang memungkinkan rakyat menikmati hak-hak alamnya dengan aman, sedangkan rakyat akan mentaati pemerintahan raja asal hak-hak alamnya terjamin.⁶⁷

Tampak bahwa teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi. Dua filsuf besar yaitu John Locke dan Montesquieu masing-masing dari Inggris dan Perancis telah memberikan sumbangan yang besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi ini. John Locke (1632-1704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak memiliki (*live, liberal, property*) sedangkan Montesquieu (1689-1955) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamn hak-hak politik tersebut melalui “Trias Politika”-nya, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang masing-masing harus dipegang oleh organ sendiri yang masing-masing harus dipegang oleh organ sendiri yang merdeka, artinya secara prinsip kiranya semua kekuasaan itu tak boleh dipegang hanya seorang raja.⁶⁸

2.2.2 Fungsi Jaminan Hak Atas Informasi dalam Sebuah Negara Demokrasi

Menegakkan negara demokrasi berarti mutlak menegakkan jaminan terhadap hak atas informasi. Tanpa informasi yang terbuka, maka praktek KKN dan pelanggaran HAM lainnya jadi makin marak dan mengakar dalam stuktur kekuasaan di Indonesia.⁶⁹

Ketiadaan jaminan terhadap hak atas informasi berarti juga meniadakan adanya transparansi kebijakan publik dalam praktek bernegara. Ketiadaan transparansi kebijakan publik tidak boleh dibiarkan dalam praktek bernegara sebuah negara demokratis karena hal tersebut merupakan upaya memanipulasi informasi. Ketiadaan transparansi kebijakan publik dapat diwujudkan seperti

⁶⁷Budiarjo, *op cit.*, hal. 19.

⁶⁸Mahfud MD, *op cit.*, hal. 21.

⁶⁹Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *op cit.*, hal. 15.

misalnya dalam bentuk praktik jual beli pasal dalam proses pembuatan undang-undang, tertutupan anggaran atau juga dalam pengambilan kebijakan yang hanya menguntungkan segelintir orang.

Kasus dugaan suap pembahasan anggaran Kementerian Pemuda dan Olahraga serta Kementerian Pendidikan Nasional yang melibatkan sejumlah pejabat di DPR⁷⁰, atau dugaan korupsi dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah (PPID) yang dikembangkan ke tindak pidana pencucian uang⁷¹, semua hal tersebut berawal dari tertutupan informasi anggaran kepada publik. Ketertutupan ini menyebabkan tidak adanya kontrol dari pihak lain sehingga kesewenang-wenangan pun dapat dengan mudah terjadi. Karena itu, untuk mengoptimalkan pengawasan yang melibatkan masyarakat, jaminan atas hak atas informasi publik menjadi penting untuk mewujudkan pemerintahan yang terbuka, pemerintahan yang bertanggung jawab.

Di sisi lain, perwujudan jaminan atas hak atas informasi publik dapat dilihat sebagai upaya proaktif untuk mencegah timbulnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam mengelola sumber daya publik. Praktek- praktek inilah yang dipercaya sebagai penyebab utama krisis multidimensional yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1997 hingga kini. Upaya pencegahan praktek KKN melalui perwujudan pemerintahan yang terbuka seharusnya dianggap lebih strategis dibandingkan upaya pemberantasan dengan cara menghukum (represif). Dalam konteks hak atas informasi publik, kewajiban negatif negara adalah dengan tidak melakukan suatu intervensi atau campur tangan terhadap kepemilikan informasi di tangan seseorang. Sebagai contoh aparat kepolisian tidak boleh merampas atau merusak kamera atau video perekam (informasi) yang dimiliki

⁷⁰Icha Rastika, “Angelina: Saya Sudah Kooperatif”, *Nasional.kompas.com/read/2012/05/03/17225177/Angelina.Saya .Sudah.Kooperatif* diakses pada tanggal 15 Mei 2012, dalam berita ini pejabat DPR yang dimaksud adalah Angelina Sondakh yang sampai saat ini masih menjalani proses hukum di Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁷¹Icha Rastika dan I Made Asdhiana, “Wa Ode Tuding Anis Matta dan Pimpinan Banggar”, *Nasional.kompas.com/read/2012/04/18/1802588/Wa.Ode.Tuding.Anis.Matta.dan.Pimpinan.Bangar* diakses pada tanggal 15 Mei 2012, dalam berita ini disebutkan bahwa Wa Ode salah seorang anggota DPR menuduh pimpinan Banggar DPR, Tamsil Linrung, dan Olly Dondokambey, dan wakil DPR Anis Matta ikut terlibat dalam kasusnya.

oleh seseorang pekerja HAM atau jurnalis saat mereka merekam suatu aksi demonstrasi masyarakat yang rusuh.⁷²

Sementara itu dalam konteks kewajiban positif negara atas hak ini penjelasannya agak memutar. Instrumen HAM tidak secara definitif mengakui hak seseorang untuk diberi informasi oleh negara.⁷³ Kewajiban positif negara dalam konteks hak atas informasi publik ini harus dimaknai bahwa negara mesti mengambil upaya-upaya proaktif seperti mempersiapkan jaminan hukum (peran legislasi), mempersiapkan infrastruktur dan membuat mekanisme administrasi informasi publik yang murah dan cepat dan membentuk suatu komisi informasi.⁷⁴

Dari uraian diatas dapat ditarik benang merah bahwa hak atas informasi publik adalah salah satu perangkat bagi masyarakat untuk mengontrol setiap langkah dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah, yang berpengaruh pada kehidupan mereka. Pada titik inilah, korelasi antara hak atas informasi publik dengan wacana demokratisasi.

Dalam konsep demokrasi, kekuasaan negara berasal dari rakyat, maka penyelenggaraan kekuasaan itu setiap saat harus selalu dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat. Demokrasi juga bermakna bahwa rakyat tidak memandang penguasa sebagai sesuatu yang sempurna, yang selalu berpihak pada rakyat. Sebaliknya, rakyat perlu senantiasa “mencurigai”, mengkritisi dan mengontrol setiap kebijakan yang diambil oleh penguasa.⁷⁵

Hak atas informasi publik juga ditujukan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*. *Good governance* mensyaratkan

⁷² Manfred Nowak, hal. 447 sebagaimana yang dikutip dalam Penulis Kontras, *op cit.*, hal. 18.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Human Right Committee, *Draft General Comment* No. 34, 22 Oktober 2010, UN Doc.CCPR/C/GC/34/CRP.4, para. 20. sebagaimana yang dikutip dalam *ibid.*, Tim Penulis Kontras.

⁷⁵ Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *op cit.*, hal. 54.

pemerintahan terbuka sebagai salah satu pondasinya.⁷⁶ Hal ini mencakup seluruh proses pengelolaan sumber daya publik sejak dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan serta evaluasinya. Menurut Achmad Santosa, pemerintahan yang terbuka masyaratkan adanya jaminan atas lima hal:

- (1) Hak untuk memantau perilaku
- (2) Hak pejabat publik dalam menjalankan peran publiknya (*right to observe*)
- (3) Hak untuk memperoleh informasi (*right to information*)
- (4) Hak untuk terlibat dan berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik (*right to participate*)
- (5) Kebebasan berekspresi yang salah satunya diwujudkan keberatan terhadap penolakan terhadap hak-hak di atas ditolak.⁷⁷

Dengan demikian hak atas informasi publik merupakan salah satu prasyarat penting untuk mewujudkan pemerintahan terbuka.

Mengingat pentingnya jaminan hak atas informasi maka layak jika agenda utama reformasi Indonesia adalah mewujudkan pelayanan informasi yang sebaik-baiknya sebagai perwujudan pemerintahan yang demokratis dan terbuka, dimana keran informasi dibuka selebar-lebarnya kepada masyarakat. Keberhasilan upaya penjaminan ini akan berdampak besar bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

2.3 Urgensi Hak atas Informasi Publik pada Proses Pembentukan Undang-Undang di Lembaga Perwakilan Rakyat

Pentingnya hak atas informasi publik secara umum didasarkan pada beberapa alasan. *Pertama*, pentingnya kebebasan informasi itu sendiri, *kedua* untuk memenuhi dan menjamin hak asasi lainnya, dan *ketiga* sebagai fondasi dari kehidupan demokrasi. Hak atas informasi telah diakui secara luas sebagai kunci untuk menopang partisipasi demokratis, cara yang tak ternilai untuk

⁷⁶ Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Indonesian Center for Enviromental Law, 2001), Bab. III, hal. 21.

⁷⁷*Ibid.*

mengendalikan korupsi, alat pembangunan yang penting dan titik pusat bagi pemerintah yang bertanggung jawab.⁷⁸ Pentingnya hak atas informasi dalam praktik misalnya ketika muncul berbagai konflik vertikal khususnya antara masyarakat dan pemerintah, yang sering kali berawal dari ketidakjelasan informasi atas suatu kebijakan. Ketidakjelasan informasi ini pula yang telah menyebabkan adanya konflik horizontal seperti antara masyarakat dengan pengusaha, atau antara anggota masyarakat lainnya. Pada prinsipnya penguasaan data atau informasi di satu tangan cenderung mendorong absolutism kekuasaan. Penguasa yang memegang kendali penuh atas informasi dan dokumen hukum berpotensi membuat kebijakan untuk mempertahankan kekuasaannya. Sejarah telah memberikan banyak bukti betapa hukum, termasuk informasi dan dokumentasinya, bisa dijadikan alat kekuasaan.⁷⁹

Hak atas informasi juga penting dalam proses pembentukan undang-undang. Pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian penting dalam proses kenegaraan. Di dalamnya akan ada hak dan kewajiban yang akan menentukan bagaimana warga negara harus bertindak, larangan, kebolehan dan sanksi hukum yang ditimpakan ketika suatu tindakan terlarang tetap dilakukan.

Alasan mengapa hak atas informasi menjadi penting dan mutlak dilindungi oleh negara dalam proses undang-undang adalah karena beberapa hal. *Pertama* adalah karena teori fiksi hukum lazim dianut dalam sistem civil law. Dalam ilmu hukum teori fiksi hukum dijelaskan dalam beberapa adagium seperti adagium “*presumption iures de iure*” yang berarti bahwa setiap orang dianggap tahu hukum. negara memandang setiap warga negaranya sudah pasti mengetahui adanya undang-undang.⁸⁰ Adagium lain, “*ignorantia juris non excusat*”,

⁷⁸ Ahmad Faisol, Irawan Saptono dan Tri Mariyani, *Keterbukaan Informasi Publik; Buku Pegangan untuk Jurnalis*, (Jakarta: Institut Arus Informasi dan Yayasan Tifa, 2008), hal. 15.

⁷⁹ Ian McLeod dan Penelope Cooling, *Law for Libraria: a Handbook for Librarians in England and Wales* (London: The Library Association, 1990), hal. 79 sebagaimana dikutip juga dalam Muhammad Yasin, *Akses Terhadap Informasi dan Dokumentasi Hukum: Studi Tentang Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Peraturan Undang-undang Indonesia 1998-2006*, (Tesis Fakultas Hukum Pasca Sarjana: Universitas Indonesia, 2007), hal. 111.

⁸⁰ *Ibid.*, Yasin, hal. 118.

mengandung arti ketidaktahuan atas hukum tidak bisa dimaafkan dan “*ignore legis est lata culpa*” yang berarti ketidaktahuan oleh suatu hukum adalah suatu kesalahan besar.

Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum. Dalam sistem hukum Indonesia, teori ini diterapkan pada putusan Mahkamah Agung tahun 1971. Menurut Mahkamah Agung, ketidaktahuan terhadap hukum bukan merupakan alasan pemaaf.⁸¹ Teori ini diberi pembenaran pula oleh prinsip yang juga diakui universal, yaitu persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).⁸²

Teori fiksi hukum berasal dari kata *fictie*. *Fictie* ialah bahwa kita menerima sesuatu yang tidak benar sebagai suatu hal yang benar. Dengan perkataan lain kita menerima apa yang sebenarnya tidak ada, sebagai ada atau sebenarnya ada sebagai tidak ada.⁸³ Kata *fictie* itu biasanya dipakai orang, jika orang dengan sadar menerima sesuatu sebagai kebenaran, apa yang tidak benar. *Fictie* atau dusta yang demikian itu memegang peranan yang penting dalam hukum, dan dipakai sejak dahulu. Sebagai contoh, rakyat Romawi yang meninggal dalam tawanan dipandang meninggal sebagai budak dan menurut hukum Romawi, seorang budak tak dapat meninggalkan warisan yang sah. Dengan demikian maka surat wasiat yang dibuatnya sebelum ia ditawan menjadi tidak berlaku. *Fictie* tersebut pada mulanya hanya ditentukan untuk hukum waris kemudian dilakukan untuk segala hubungan hukum dari seorang tawanan. Berdasarkan *fictie*, rakyat Romawi yang tertangkap sebagai tawanan, yang kembali ke negerinya sendiri tak pernah dianggap sebagai bekas tawanan perang.⁸⁴

Dalam sejarah hukum di Eropa daratan, fiksi hukum muncul mulai abad 18 bersamaan dengan gejala industrialisasi yang membentuk konsep negara modern.

⁸¹Mahkamah Agung, No.654 K/SIP/1970, 10 Februari 1971

⁸²Assidiqie, *op cit.*, hal. 308.

⁸³L.J. Van Appledoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita,2001), hal.89.

Negara modern mensyaratkan adanya generalitas dalam sistem hukum yang bersifat publik. Untuk memenuhi generalitas itulah semua orang yang berada dalam suatu wilayah negara harus tunduk pada suatu hukum yang dibuat oleh badan publik. Hal itu memberi manfaat agar badan publik menjadi kuat.

Teori fiksi hukum telah diterapkan oleh hampir seluruh negara di dunia, termasuk negara-negara di Eropa, Amerika, Afrika, dll. Di Eropa, penerapan teori fiksi hukum ke dalam sistem hukum tidak mengalami banyak kendala karena wilayah negara yang relatif sempit dan tingkat kesadaran hukum warga Eropa yang baik.

Penerapan fiksi hukum di Indonesia mengalami beberapa kendala. *Pertama*, Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas sangat berbeda dengan negara-negara Eropa yang luas wilayahnya relatif kecil. *Kedua* adalah Indonesia terdiri dari berbagai suku dengan latar kebudayaan yang bermacam-macam sangat berbeda dengan masyarakat di negara Eropa yang secara umum tidak seheterogen budaya masyarakat di Indonesia. Keberagaman budaya tersebut sangat berdampak pada penerimaan hukum negara oleh masyarakat. *Ketiga*, rentang jarak antara masyarakat yang berada di pelosok daerah Indonesia dengan pemerintah pusat yang terpaut ribuan kilo meter sangat berbeda dengan masyarakat di Eropa dengan rentang yang tidak begitu jauh sehingga memungkinkan akses yang lebih luas untuk mengetahui produk hukum terbaru. *Keempat*, masyarakat di Indonesia memiliki keterbelakangan pendidikan yang lebih besar dibandingkan masyarakat Eropa. Keterbelakangan pendidikan sangat berimplikasi pada rendahnya kesadaran masyarakat terhadap hukum. Kesadaran hukum yang rendah menyebabkan masyarakat acuh tak acuh terhadap produk hukum negara berupa peraturan undang-undang. *Kelima*, sosialisasi pemerintah Indonesia terhadap peraturan undang-undang terbaru kepada masyarakat lebih rendah dari pada sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah di negara-negara Eropa.

Dalam hukum administrasi negara, kesulitan penerapan fiksi hukum dikemukakan pula oleh Fred W. Riggs. Ia berpendapat bahwa birokrat acapkali merasakan kesulitan bila berhadapan dengan hukum. Peraturan undang-undang (hukum tertulis) berbeda dengan apa yang terjadi di lapangan. Meskipun semua

orang dianggap tahu hukum, faktanya tak semua orang tahu hukum dan tak semua peraturan undang-undang dipahami warga. Jika berusaha memaksakan berlakunya suatu hukum, birokrat pemerintahan akan berhadapan dengan pembangkangan, termasuk upaya menyuap dan intimidasi. Hal ini, kata Riggs, bukan saja merusak moral birokrasi, tetapi juga menimbulkan memperburuk masalah yang semula hendak diselesaikan melalui hukum itu sendiri.⁸⁵

Akibat berbagai kendala tersebut di atas, dalam prakteknya di Indonesia, banyak masyarakat yang tidak mengerti bahkan tidak mengetahui adanya peraturan undang-undang yang baru. Permasalahan timbul ketika banyak anggota masyarakat yang melakukan pelanggaran terhadap undang-undang (hukum tertulis) tersebut, karena ketidaktahuannya bahwa perbuatan yang dilakukan tersebut dilarang oleh peraturan undang-undang.

Fiksi hukum bukan berarti tidak dapat dipakai. Kendala-kendala tersebut di atas dapat dipecahkan jika sebelum suatu peraturan undang-undang disahkan pemerintah membuka informasi seluas-luasnya tentang setiap perkembangan dalam proses pembentukan undang-undang. Informasi tersebut dapat meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang keberadaan suatu undang-undang. Keterbukaan informasi pada setiap tahap pembentukan suatu undang-undangan mendorong terciptanya suatu undang-undang yang partisipatif dan memiliki daya dukung sosial.

2.4 Prinsip Pengaturan Hak atas Informasi dalam Berbagai Instrumen

Suatu rezim kebebasan informasi publik yang ideal pada prinsipnya mengandaikan informasi yang dipegang oleh lembaga negara adalah milik publik. Pembatasan atau pengecualian terbukanya suatu informasi harus bersifat terbatas

⁸⁵Moerdiono, "Masalah Falsafati dan Ideologi dalam Membangun Negara Hukum di Indonesia," Orasi Ilmiah pada Penganugerahan Doktor Honoris Causa dalam Ilmu Hukum dari Universitas Airlangga Surabaya pada 17 Desember 1994, hal. 19 sebagaimana dikutip juga dalam Yasin, *op cit.*, hal. 121.

(daftaranya harus sempit), situasional, hanya didasari oleh kepentingan publik yang lebih luas dan harus diuji oleh suatu mekanisme yang independen.⁸⁶

Belum ada standar internasional tetap yang mengatur hak atas informasi publik pada badan publik. Traktat internasional yang ada sekarang hanya menetapkan hak kebebasan informasi secara umum. Namun sejumlah negara telah menempatkan hak atas informasi yang ada pada pemerintah dalam konstitusinya. Lebih dari 65 negara telah mengeluarkan undang-undang akses informasi serta berbagai undang-undang dan peraturan tambahan untuk mendorong akses informasi pada tingkat regional dan lokal.⁸⁷

Dalam laporan tahun 2000, pelapor khusus PBB bidang Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi mengatur secara detail standar tentang bagaimana informasi dikecualikan yaitu:

Penolakan untuk mengungkapkan informasi tidak boleh didasarkan pada tujuan untuk melindungi pemerintah dari malu atau diungkapkannya suatu kesalahan; daftar lengkap tujuan yang sah dan yang dapat membenarkan pengecualian harus diatur dalam undang-undang tersebut, dan pengecualian harus dijelaskan secara sempit untuk menghindari dimasukkannya materi-materi yang tidak merugikan kepentingan yang sah.⁸⁸

Dalam sebuah laporan yang dilakukan oleh Justice Institute dalam *Open Society Justice Initiative*⁸⁹ mengidentifikasi 10 prinsip untuk membantu kelompok

⁸⁶Tim Penulis Kontras, *op cit.*, hal. 21.

⁸⁷ Helen Darbshire dan Thomas Carson, *Transparency & Silence; Sebuah Survei Undang-Undang Akses Informasi dan Prakteknnya di 14 Negara* [Transparency & Silence; A Survey of Access to Information laws and Practices in Fourteen Countries], diterjemahkan oleh Marianus Kleden dan Mohammad Hamid, (Jakarta: Pusat Data & Analisa TEMPO dan Yayasan Tifa, 2008), hal. 3.

⁸⁸ Laporan pelapor Khusus, *Promotion Of The Right Freedom Of Opinion And Expression*, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 Januari 2000, para 4 sebagaimana dikutip dalam Dessy Eko prayitno.et.al.ed. *Penafsiran Atas Pengecualian Dalam Hak Atas Informasi: Pengalaman Di Indonesia Dan Negara Lain*. (Jakarta: Center for Law and Democracy dan Indonesian Center for Enviromental Law, 2009), hal. 13.

⁸⁹ Laporan tersebut dilakukan oleh Helen Darbshire dan Eszler Filipinyi dari Justice Institute yang bekerja sama dengan berbagai mitranya yang tersebar di Argentina, Cile, Prancis,

masyarakat dan para pembuat undang-undang meningkatkan akses terhadap informasi. Prinsip-prinsip tersebut merupakan petunjuk bagaimana pemerintah harus menghormati hak atas informasi dalam undang-undang dan dalam praktek.

10 prinsip tersebut yaitu:⁹⁰

1. Akses informasi merupakan hak setiap individu.

Setiap orang boleh meminta, tanpa memandang bangsa atau profesi. Kewarganegaraan seseorang bukan merupakan prasyarat dan pemohon persyaratan dan pemohon informasi tidak perlu memberikan justifikasi mengenai informasi yang dimintanya.

2. Akses informasi merupakan kelaziman sedangkan kerahasiaan merupakan kekecualian.

Pada prinsipnya, semua informasi yang ada pada badan publik merupakan informasi publik. Informasi boleh dirahasiakan hanya karena alasan seperti yang tercantum dalam undang-undang internasional dan dikodifikasi dalam undang-undang nasional.

3. Hak akses informasi berlaku terhadap semua badan publik.

Publik berhak memperoleh informasi yang ada pada lembaga yang didanai badan publik dan badan swasta yang melakukan fungsi publik, seperti perusahaan air dan perusahaan listrik.

4. Permintaan informasi harus dibuat sederhana, cepat, dan bebas biaya.

Permintaan informasi harus dibuat sederhana. Satu-satunya persyaratan adalah permintaan tersebut harus mencantumkan nama, alamat, dan uraian mengenai informasi secara tertulis atau secara lisan. Informasi harus diberikan segera atau dalam waktu singkat. Biaya informasi tidak boleh lebih besar daripada ongkos mereproduksi dokumen bersangkutan.

5. Pejabat wajib membantu pemohon.

Pejabat publik harus membantu pemohon menyampaikan permintaannya. Jika permintaan informasi disampaikan kepada badan publik yang salah, Pejabat bersangkutan harus meneruskan permintaan itu kepada badan publik yang benar.

6. Penolakan memberikan informasi dengan alasan yang bisa dibenarkan.

Pemerintah boleh merahasiakan informasi dari publik hanya bila informasi itu, jika diungkapkan, akan membahayakan kepentingan yang sah, seperti keamanan nasional atau privasi. Kekecualian ini harus dijelaskan dengan tegas dalam undang-undang. Setiap penolakan memberikan informasi harus dengan jelas menyatakan alasannya.

Ghana, Kenya, Meksiko, Mozambik, Peru, Rumania, dan Senegal. Laporan tersebut kemudian ditulis dalam *Transparency & Silence; A Survey of Access to Information laws and Practices in Fourteen Countries*, diterjemahkan oleh Marianus Kleden dan Mohammad Hamid, (Jakarta: Pusat Data & Analisa TEMPO dan Yayasan Tifa, 2008).

⁹⁰*Ibid.*, hal. 3-4.

7. Kepentingan publik harus diletakkan di atas kepentingan merahasiakan informasi.

Informasi harus dirilis jika kepentingan publik lebih penting daripada bahaya akibat informasi itu. Informasi mengenai ancaman terhadap lingkungan, kesehatan, atau HAM serta informasi yang mengungkapkan korupsi harus dirilis, mengingat kepentingan publik dalam informasi seperti itu.

8. Setiap orang punya hak mengajukan permohonan banding atas keputusan yang merugikan.

Setiap pemohon berhak atas dilakukannya dengan segera dan efektif peninjauan kembali penolakan memberikan informasi atau tidak bersedianya badan publik mengungkapkan informasi.

9. Badan publik harus proaktif memberikan informasi

Setiap badan publik harus menyediakan informasi mengenai fungsi dan tanggung jawabnya serta daftar informasi yang ada padanya, tanpa diminta. Informasi ini harus mutakhir, jelas, dan dalam bahasa yang sederhana.

10. Hak memperoleh informasi harus dijamin oleh suatu badan yang independen.

Sebuah badan yang independen seperti ombudsman atau komisioner informasi harus dibentuk guna memeriksa penolakan memberikan informasi, mendorong kesadaran masyarakat, dan memajukan hak atas informasi.

LSM HAM Internasional “Article 19” yang fokus tentang isu hak atas terhadap informasi publik mengembangkan prinsip berdasarkan praktek terbaik yang ada. Seperangkat prinsip ini diperkenalkan sebagai “Hak-Hak Publik untuk Tahu (*the Publik Rights to Know*)” yang isinya sebagai berikut:⁹¹

1. Prinsip pengungkapan maksimum (*maximum disclosure*)

Semua informasi yang diselenggarakan oleh badan publik harus bisa diungkap dan ketentuan ini mungkin hanya diatasi dalam situasi yang sangat terbatas. Konsep kebebasan informasi idealnya harus diatur dalam konstitusi atau undang-undang untuk membuat jelas bahwa hak atas informasi adalah hak dasar bagi setiap anggota masyarakat. Ketika pejabat publik berusaha menolak permintaan tentang informasi, dia berkewajiban memberikan alasan penolakan pada setiap tahapan proses. Dengan kata lain, otoritas publik harus menunjukkan bahwa informasi yang tidak ingin dibuka berasal dari lingkup pengecualian atau pembatasan.

2. Prinsip kewajiban untuk mempublikasikan informasi kunci

Lembaga publik selain harus menyediakan akses terhadap permintaan informasi publik, juga berkewajiban mempublikasikan secara luas informasi kunci bagi kepentingan umum berdasarkan sumber daya dan

⁹¹Tim Penulis Kontras., *op cit.*, hal. 27.

kapasitas yang ada. Informasi kunci yang harus dipublikasikan tersebut tergantung pada badan publik yang bersangkutan, umumnya mencakup:

- Informasi operasional tentang bagaimana fungsi badan publik, termasuk biaya, tujuan, audit rekening, standar, prestasi, dan sebagainya, terutama di mana badan tersebut memberikan layanan langsung kepada masyarakat.
- Informasi berdasarkan setiap permintaan, keluhan atau tindakan langsung lainnya di mana anggota masyarakat dapat berhubungan dengan badan publik tersebut.
- Panduan tentang suatu proses di mana anggota masyarakat dapat memberikan masukan atau usulan terhadap suatu kebijakan utama.
- Jenis informasi yang dipegang oleh suatu badan publik dan bentuk informasi dirahasiakan oleh badan tersebut.
- Isi dari setiap keputusan atau kebijakan yang mempengaruhi masyarakat, beserta alasan dan bahan-bahan penting di balik keputusan tersebut.

3. Prinsip bahwa badan publik harus mempromosikan pemerintahan yang terbuka

Negara harus menyediakan sumber daya dan perhatian khusus untuk mendiseminasikan kultur pemerintahan yang terbuka. Misalnya lewat edukasi atau kegiatan lain yang bisa meningkatkan kesadaran publik akan pentingnya hak atas informasi publik. Semua badan publik juga harus didorong untuk membuat aturan internal tentang akses informasi dan keterbukaan.

4. Prinsip pembatasan hak atas informasi publik yang bersifat terbatas dan sempit

Semua permintaan individu untuk informasi dari badan publik harus dipenuhi kecuali badan tersebut dapat menunjukkan diri bahwa informasi tersebut telah melewati suatu uji konsekuensi yang ketat yaitu:

- Informasi dikecualikan itu sesuai dengan tujuan yang sah dan tercantum dalam suatu produk hukum.
- Pengungkapan informasi itu berpotensi mengancam dan menyebabkan kerusakan besar.
- Bahaya dan ancaman tersebut harus lebih besar dari kepentingan publik untuk memiliki informasi

Tidak ada badan publik yang dikecualikan dari lingkup undang-undang mengenai hak atas informasi bahkan jika sebagian fungsi mereka jatuh dalam zona pengecualian. Rezim kebebasan informasi publik berlaku untuk semua lembaga negara dan juga ke semua fungsi pemerintahan. Penolakan mengungkapkan informasi hanya dibenarkan berdasarkan kasus per kasus. Pembatasan yang bertujuan melindungi pemerintah dari rasa malu atau mengungkapkan kesalahan mereka tidak pernah bisa dibenarkan.

5. Prinsip adanya proses untuk memfasilitasi akses terhadap informasi

Hak atas informasi harus tersedia pada tiga tingkatan yang berbeda yaitu di dalam badan yang bersangkutan, banding di sebuah badan independen dan banding ke pengadilan. Akses juga harus mempertimbangkan kebijakan afirmatif bagi kelompok khusus seperti

mereka yang buta huruf dan memiliki cacat fisik. Semua badan publik secara internal harus diminta untuk menetapkan sistem yang terbuka dan mudah diakses para peminta informasi. Selain itu badan publik tersebut harus menunjuk dan menyediakan petugas khusus yang bertanggung jawab untuk memproses permintaan informasi dan untuk memastikan kepatuhan dengan undang-undang yang ada. Badan publik diwajibkan pula untuk membantu permohonan yang berhubungan dengan permintaan publikasi informasi, atau permintaan informasi yang tidak jelas, terlalu luas atau sebaliknya yang memerlukan reformulasi. Bila badan tersebut tidak memegang informasi yang tersedia petugas diharuskan menyediakan referensi ke badan publik yang lain yang relevan.

6. Prinsip biaya yang terjangkau

Setiap individu tidak boleh terhalang dari membuat permintaan untuk informasi karena biaya yang berlebihan. Biaya mendapatkan informasi publik tidak boleh terlalu tinggi, mengingat bahwa alasan di balik kebebasan undang-undang informasi adalah untuk mempromosikan keterbukaan terhadap informasi.

7. Prinsip keterbukaan bagi kegiatan pengambilan keputusan

Harus diusahakan kegiatan rapat resmi pengambilan keputusan badan pemerintahan atau legislatif terbuka bagi publik untuk mewujudkan prinsip partisipasi. Kegiatan rapat tersebut bisa dilakukan secara tertutup, namun mengikuti kaidah pembatasan serupa. Kegiatan ini tidak mencakup rapat yang dilakukan oleh partai politik atau organisasi politik lainnya.

8. Prinsip supremasi rezim keterbukaan informasi

Undang-undang tentang rezim keterbukaan informasi harus menjadi payung sinkronisasi dari undang-undang lain yang menimbulkan dampak. Seringkali negara memiliki rezim kerahasiaan negara. Bila ini terjadi maka rezim keterbukaan informasi harus lebih superior mengingat ia merupakan fundamen masyarakat dan tata kelola pemerintahan yang demokratis.

9. Prinsip Perlindungan bagi pembocor rahasia (*whistle blower*)

Individu harus dilindungi dari tindakan hukum, administratif atau pekerjaan terkait sanksi karena merilis informasi tentang penyalahgunaan kewenangan pejabat negara seperti tindak pidana, kegagalan untuk mematuhi kewajiban hukum, penyimpangan keadilan, korupsi, atau mal-administrasi serius suatu badan publik. Hal ini bisa dibenarkan dalam situasi di mana diduga manfaat (bagi kepentingan publik) pengungkapan melebihi kerugian, atau di mana alternatif cara mengungkapkan informasi yang diperlukan untuk melindungi kepentingan kunci. Ini juga mencakup ancaman serius bagi kesehatan, keselamatan atau lingkungan, apakah terkait dengan kesalahan individual atau tidak. Pelapor harus menerima manfaat dan perlindungan selama mereka bertindak dengan itikad baik dan keyakinan memadai bahwa informasi itu secara substansial benar dan memiliki bukti kuat sebagai pengungkapan penyalahgunaan kewenangan.

2.5 Pengalaman Sejumlah Negara Lain Tentang Hak Untuk Memperoleh Informasi

Seiring perkembangan teknologi informasi dan gelombang demokratisasi di akhir dekade 1990-an, berbagai gerakan sosial berhasil mendesak suatu tata pemerintahan yang lebih akuntabel. Hasilnya bermunculan undang-undang di tingkat nasional yang mengatur hak atas akses informasi publik. Selanjutnya undang-undang itu merevitalisasi pemahaman dan tafsir atas hak ini sebagai hak yang otonom dalam konteks instrument dan mekanisme HAM internasional atau regional.⁹²

Hak atas informasi telah diatur dan dikembangkan di berbagai negara antara lain Swedia, Amerika Serikat, Kanada, Australia, Selandia Baru, Thailand, Inggris, Jepang dan juga Afrika Selatan.⁹³

Pada awalnya kurang lebih dua abad yang lalu di Swedia dikemukakan gagasan mengenai hak masyarakat untuk memperoleh informasi. Gagasan tersebut baru dikembangkan dalam suatu aturan khusus oleh Amerika Serikat pada tahun 1966, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang tentang Kebebasan Informasi (*Freedom of Information Act*). Setelah itu kebanyakan negara-negara barat (termasuk Kanada, Australia, Selandia Baru), dan sejumlah kecil negara non barat mulai membentuk ketentuan mengenai hak atas informasi ke dalam bentuk peraturan undang-undang tertentu. Beberapa negara secara utuh mengadopsi Undang-Undang Kebebasan Informasi Amerika. Beberapa negara lainnya

⁹² *Ibid.*, hal. 15.

⁹³ *Irelandia Freedom of Information Act (1997), Official Information Act (Thailand, 1997), Freedom of Information Act and Protection of Privacy Act (British Columbia, Canada, 1996), Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs (Jepang, 1998), The Freedom of Information Act (USA, 1996), Act on Free Access to Information and Amendements of Certain Acts/The Freedom of Information Act (Slovakia), Promotion of Access to Information Act (South Africa, 2000), Official Information Act (New Zealand, 1982), Freedom of Information Act (UK, 2000), Act Containing Regulation Governing Public Access to Government (Belanda, 1991)*

membentuk ketentuan kebebasan informasi tersebut disesuaikan dengan kondisi, baik kondisi sosiologis maupun politik negaranya masing-masing.⁹⁴

Negara-negara tersebut pada umumnya melewati proses yang cukup panjang sebelum pada akhirnya dibentuk ketentuan peraturan undang-undang mengenai *Freedom of Information* atau Kebebasan Informasi. Kesadaran masyarakat akan pentingnya suatu keterbukaan dalam pengelolaan pemerintahan umumnya sudah ada terlebih dahulu jauh sebelum peraturan undang-undang mengenai kebebasan informasi dibentuk. Seperti halnya di Amerika, kesadaran bahwa masyarakat harus mengetahui keputusan yang dibentuk oleh pemerintah dan bagaimana proses terbentuknya keputusan tersebut telah ada 200 tahun sebelum *Freedom of Information Act* dibentuk. Undang-undang mengenai kebebasan informasi di Amerika lahir setelah perjuangan panjang masyarakat yang pada puncaknya pada tahun 1960-an terjadi revolusi intelektual dimana masyarakat mulai bertanya apa yang telah pemerintah lakukan berkaitan dengan terjadinya perang Vietnam.⁹⁵

Di Australia, sebelum undang-undang mengenai *Freedom of Information* dibentuk, pemerintah bertindak di bawah selubung rahasia resmi. Namun setelah melalui proses yang panjang, mereka membentuk undang-undang tentang keterbukaan informasi berdasarkan contoh Amerika. Sekarang rakyat Australia mempunyai hak yang sah untuk mengakses informasi tertentu yang disimpan oleh instansi pemerintah, termasuk informasi pribadi mereka sendiri dan juga informasi yang berhubungan dengan tindakan-tindakan pemerintah. Sementara para perancang undang-undang keterbukaan informs di Irlandia tahun 1997 menghabiskan waktu tiga tahun untuk berkonsultasi dan mendapatkan pengertian dan kepercayaan dari instansi-instansi pemerintah.⁹⁶

Di Meksiko keterbukaan informasi diatur dalam Undang-Undang Transparansi dan Akses Informasi (LFTAI) tahun 2002. Di dalamnya di atur

⁹⁴ Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *op cit.*, hal 72.

⁹⁵ *Ibid.*, hal 73.

⁹⁶ Koalisi untuk Kebebasan Informasi, *loc cit*

bahwa pemohon informasi yang merasa mengalami hambatan dalam menggunakan hak atas informasinya diperbolehkan untuk mengajukan keberatan langsung kepada IFAI dalam waktu 20 hari kerja.⁹⁷ IFAI adalah komisi yang bertanggung jawab menindaklanjuti bersama badan yang bersangkutan dengan kewajiban merilis informasi tersebut.

Dalam praktek, ini berarti badan tersebut harus memberikan prioritas menjawab permintaan yang dulu belum dijawab dan bila mungkin mengungkapkan informasi yang diminta. Bila informasi itu masuk kategori kekecualian menurut LFTAI, badan pemerintah itu harus segera memberi tahu pemohon dan memberikan alasan diberlakukannya kekecualian itu. Setiap kali LFTAI campur tangan dengan alasan ini, badan pemerintah bersangkutan harus menanggung biaya reproduksi dokumen dan pengiriman yang biasanya dibebankan kepada pemohon. Pejabat publik yang bersangkutan bisa dikenai denda menurut undang-undang administratif.⁹⁸

Sedangkan di Afrika Selatan, negara ini merupakan satu-satunya negara di Afrika yang punya undang-undang akses informasi pada pertengahan 2004. Menurut Justice Initiative menggambarkan bahwa walaupun isi undang-undang tersebut bagus di atas kertas, terbukti rumit dalam praktek, dan tidak ada upaya yang memadai untuk melaksanakannya sebagai prioritas.⁹⁹

⁹⁷ Darbshire dan Thomas Carson, *op cit.*, hal. 22.

⁹⁸ Darbshire dan Thomas Carson, *loc cit.*

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 50.

BAB III

Analisis Atas Implementasi Pemenuhan Hak Atas Informasi pada Proses Pembentukan Undang-undang di DPR

3.1 Fungsi DPR Sebagai Pembentuk Undang-Undang

Sebelum membahas fungsi DPR, maka sebaiknya perlu dipahami terlebih dahulu makna dari istilah fungsi. Istilah fungsi jika dikaitkan dengan sejarah ilmu hukum tata negara Indonesia berasal dari Bahasa Belanda. Istilah ini merupakan kata serapan dari bahasa “*functie*” yang berarti jabatan/pekerjaan yang satu dengan yang lain berhubungan erat dalam pelaksanaan tugas pokok. Dari uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa “*functie*” merupakan suatu kewajiban.¹⁰⁰ Tidak demikian dengan wewenang yang sering disamakan dengan hak.

Berdasarkan teori pembagian kekuasaan maka pemegang kekuasaan undang-undang dalam bentuk undang-undang adalah lembaga perwakilan rakyat. Lembaga Perwakilan Rakyat adalah suatu lembaga yang dibangun oleh para wakil rakyat dengan fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat dalam bentuk suatu aspek lembaga dan proses pemerintahan. Para anggota perwakilan di dalam lembaga perwakilan rakyat disertai tanggung jawab untuk merumuskan pengaturan di wilayah-wilayah publik. Mereka mendengarkan suara rakyat tentang bagaimana seharusnya kepentingan publik diatur dan diperjuangkan untuk bisa mengikat

¹⁰⁰Osman Raliby ed., *Kamus Internasional*, (Jakarta: CV. Bulan Bintang, 1956), hal. 209.

sebagai hukum positif yang harus dipatuhi dan ditaati oleh setiap elemen kenegaraan, termasuk rakyat dan pemerintahan.¹⁰¹

Menurut Calvin Machkenzi, lembaga perwakilan rakyat adalah pembuat undang-undang.¹⁰² Pembuat undang-undang dapat disebut sebagai badan legislatif (*law making institution*). Pembuatan undang-undang ialah upaya menentukan ukuran-ukuran untuk membantu memecahkan permasalahan yang substansif. Pembuatan undang-undang dilakukan melalui proses yang mencakup pengumpulan informasi yang komprehensif, diskusi panjang, negosiasi kompleks dan sering alot, dan tawar menawar politik diantara lawan-lawan yang sangat kuat.

Di Inggris lembaga perwakilan rakyat disebut sebagai parlemen, sedangkan di Amerika Serikat disebut sebagai kongres (*House of Representative* dan Senat). Kongres Amerika memiliki tempat khusus di antara parlemen-parlemen dunia karena merupakan lembaga yang diberi wewenang konstitusi untuk mengajukan RUU. Sekalipun gagasan tentang RUU bisa berasal dari individu maupun kelompok namun hanya anggota *House of Representatives* atau Senat yang berhak mengajukan secara resmi. Sebaliknya di Inggris RUU sebagian besar diajukan oleh pemerintah atau anggota parlemen yang sekaligus menjabat posisi di pemerintahan. Bahkan tidak jarang proses perRUU sering disebut sebagai hak istimewa Pemerintah Inggris. Demikian pula di dalam sistem pemerintahan di Jerman. Sebagian besar usulan RUU diajukan oleh kabinet. Dengan ketentuan-ketentuan khusus di Inggris maupun Swiss, korporasi atau kelompok tertentu diberi peluang untuk mengajukan RUU yang menyangkut kepentingan terbatas mereka sendiri.¹⁰³

¹⁰¹ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Semua Harus Terwakili: Studi mengenai MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, (Jakarta: PSHK, 2003), hal. 66.

¹⁰² Amin, *op cit.*, hal. 270.

¹⁰³ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat: Dalam Era Pemerintahan Modern Industri*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 30.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR adalah salah satu lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai pembentuk undang-undang (*legislatif function*). Di dalam DPR, terjadi proses atau tata cara pembentukan undang-undang yang diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan RUU, baik oleh DPR, DPD maupun Presiden, kemudian RUU tersebut dibahas dalam rapat di DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan, dan diakhiri dengan pengundangan. Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa pembentukan undang-undang adalah pembuatan peraturan undang-undang yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.¹⁰⁴ Pembentukan undang-undang secara keseluruhan menggambarkan kekuatan-kekuatan yang sedang menggenggam kemudi kekuasaan, arus ide yang dominan dan kepentingan-kepentingan politik ekonomi yang dikandungnya, serta akan menuju ke mana rombongan orang banyak dibawa. Dari pembentukan undang-undang dapat terlihat bagaimana sepak terjang para pendekar politik bertarung memaknai nasib publik, khususnya yang kurang beruntung. Apa gagasan yang diusungnya, jurus apa yang digunakannya untuk melumpuhkan gagasan atau gerak lawan, untuk tujuan apa mereka berkelahi mati-matian mempertahankan gagasannya, kepentingan pribadikah, kelompokkah atau kepentingan masyarakatkah.¹⁰⁵

3.2 Kewajiban DPR Memberikan Informasi dalam Pembentukan Undang-undang

Sebagai wakil rakyat sesungguhnya DPR didirikan dalam rangka melayani kepentingan masyarakat. Sudah seharusnya baik anggota maupun lembaga memiliki komitmen untuk memberikan pelayanan publik yang terbaik kepada masyarakat. Pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi pelaksanaan

¹⁰⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Undang-undang*, UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 1.

¹⁰⁵ PSHK, *Kenali DPR*, (Jakarta: PSHK, tanpa tahun)

pelayanan, pengelolaan pengaduan masyarakat, pengelolaan informasi, pengawasan internal, penyuluhan kepada masyarakat, dan pelayanan konsultasi.¹⁰⁶

Hak atas informasi memiliki keterkaitan erat dengan pelayanan publik. Hal tersebut dikarenakan karena pelayanan publik tidak mungkin bisa dilakukan dengan baik tanpa adanya jaminan bagi masyarakat terhadap hak atas informasi. UU Pelayanan publik memandatkan agar penyelenggara pelayanan publik memiliki sistem informasi pelayanan publik agar informasi yang ada mudah diakses oleh masyarakat.¹⁰⁷

Disamping hal tersebut di atas, DPR adalah lembaga legislatif dimana fungsinya berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Pendanaan kegiatan DPR pun bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dari ciri-ciri tersebut dapat disimpulkan bahwa DPR termasuk pengertian badan publik di dalam UU KIP.¹⁰⁸

UU KIP memberikan kewajiban kepada badan publik untuk meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik, serta membuka akses atas informasi publik untuk masyarakat luas, baik secara aktif (tanpa didahului permohonan) maupun secara pasif (dengan pemohon informasi publik). Berdasarkan kedua undang-undang tersebut maka DPR wajib memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat. Apalagi menimbang DPR sebagai inisiasi kelahiran UU KIP, DPR diharapkan dapat menjadi suri tauladan bagi badan publik lainnya dalam menciptakan keterbukaan informasi.

Dalam UU KIP sebagai badan publik DPR berkewajiban untuk¹⁰⁹:

¹⁰⁶Indonesia, *Undang-Undang tentang Pelayanan Publik*, UU No. 25 Tahun 2009, Pasal 8 Ayat (2).

¹⁰⁷*Ibid.*, Pasal 23-24.

¹⁰⁸ Indonesia, UU KIP, *op cit.*, Ps. 1 butir 4 berbunyi:

“Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri”

¹⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 7, yang telah disarikan

- (1) Menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangan DPR kepada pemohon informasi publik.
- (2) Menyediakan informasi publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.
- (3) Membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.
- (4) Membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil baik berupa pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi publik.
- (5) DPR dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan nonelektronik.

Untuk melaksanakan kewajiban tersebut di atas, DPR diwajibkan untuk membentuk pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID). PPID adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik.¹¹⁰ PPID memiliki tugas dan tanggung jawab yaitu¹¹¹:

- a. penyediaan, penyimpanan, pendokumentasian, dan pengamanan informasi.
- b. pelayanan informasi sesuai dengan aturan yang berlaku.
- c. pelayanan informasi publik yang cepat, tepat, dan sederhana.
- d. penetapan prosedur operasional penyebaran informasi publik.
- e. pengujian konsekuensi.
- f. pengklasifikasian informasi dan/atau pengubahannya.
- g. penetapan informasi yang dikecualikan yang telah habis jangka waktu pengecualiannya sebagai informasi publik yang dapat diakses.
- h. penetapan pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi publik.

DPR memiliki kewajiban untuk menjamin keterbukaan informasi dalam setiap kegiatannya termasuk dalam proses pembentukan undang-undang. Masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan dalam proses pembentukan undang-undang berhak untuk mengetahui informasi dalam setiap tahapan proses pembentukan undang-undang.

¹¹⁰ *Ibid.*, Ps 1 butir 12.

¹¹¹ *Ibid.*, Pasal 14.

3.3 Implementasi Pemenuhan Hak Atas Informasi pada Proses Pembentukan Undang-undang di DPR

Implementasi pemenuhan hak atas informasi pada proses pembentukan undang-undang di DPR saat ini dapat dijelaskan dalam berbagai segi, yaitu:.

3.3.1 Dari Segi Peraturan

Atas dasar amanah UU KIP, pada tanggal 20 Mei 2012, DPR menetapkan Peraturan No. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi di DPR. Dikeluarkannya peraturan ini diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik yang berorientasikan pada pelayanan rakyat.¹¹²

Dalam peraturan tersebut, DPR mendelegasikan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk melakukan penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan pelayanan informasi publik kepada pemohon informasi.¹¹³ Sekretaris Jenderal DPR dalam melaksanakan tugas dapat menunjuk pejabat Setjen DPR sebagai Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) untuk melakukan penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan pelayanan informasi publik di DPR kepada pemohon informasi.¹¹⁴ Dalam hal pengaturan PPID, pejabat yang menjabat adalah pejabat Setjen DPR yang ditunjuk oleh Sekjen DPR. Pejabat ini bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi publik di DPR dan Setjen DPR.¹¹⁵ PPID dapat dijabat oleh pejabat dengan pangkat paling rendah eselon II di Setjen DPR sepanjang tugas pokok dan fungsi serta beban kerjanya memungkinkan, kecuali pada Sekretariat Jenderal DPR akan dibentuk unit kerja yang secara khusus mengelola informasi dan dokumentasi untuk pelayanan publik. Unit kerja ini biasanya disebut Arsip dan Dokumentasi (Ardok).

¹¹² DPR, *Peraturan Keterbukaan Informasi Publik Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik, Peraturan DPR No 1 Tahun 2010, Konsideran*

¹¹³ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1).

¹¹⁴ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (2).

¹¹⁵ *Ibid.*, Pasal 1.

Dalam peraturan ini juga diatur bahwa informasi publik di DPR harus dapat diperoleh setiap pemohon informasi publik dengan cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.¹¹⁶ Terdapat kewajiban untuk mengumumkan ketersediaan informasi secara berkala.¹¹⁷ Kewajiban tersebut ditunaikan dengan memutakhirkan daftar informasi publik kepada masyarakat.

3.3.2 Dari Segi Proses Pembentukan Undang-undang Di DPR

Peraturan undang-undang adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan undang-undang.¹¹⁸ Sedangkan pembentukan peraturan undang-undang adalah pembuatan peraturan undang-undang yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹¹⁹ Dalam sistem hukum nasional Indonesia berdasarkan UUD 1945, peraturan undang-undang meliputi UUD, TAP MPR, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan kepala LPND, dan keputusan direktur jenderal dan seterusnya. Di DPR sendiri, terbentuk peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden dan Perpu yang ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam satu tahun sidang harus sudah dimintakan persetujuan DPR. Jika disetujui Perpu meningkat statusnya menjadi undang-undang, dan jika ditolak oleh DPR, maka Perpu itu harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan ke DPR dalam masa persidangan berikutnya.

Pada dasarnya, ide pembentukan suatu undang-undang dapat diprakarsai oleh siapa saja. Organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya

¹¹⁶*Ibid.*, Pasal 7 ayat (1).

¹¹⁷*Ibid.*, Pasal 7 ayat (4).

¹¹⁸Indonesia, UU 12 Tahun 2011, *op cit.*, Pasal.1 butir 2.

¹¹⁹*Ibid.*, Pasal. 1 butir 1.

masyarakat, ataupun kelompok-kelompok masyarakat dan warga negara dapat dengan bebas menjadi pengusung ide untuk pembentukan suatu undang-undang. Namun, prakarsa resmi undang-undang hanya dapat dilakukan melalui prosedur tertentu yang telah ditentukan secara konstitusional dalam UUD 1945, yang teknisnya diatur lebih lanjut dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diamandemen menjadi UU 11 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hubungan ini, yang dapat mengambil inisiatif atau prakarsa resmi itu adalah (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sendiri sebagai lembaga pembentuk undang-undang (ii) Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif, dan/ atau (iii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi: ¹²⁰

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu.
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

3.3.2.1 Prolegnas

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas.¹²¹ Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.¹²² Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.¹²³ Setelah disusun kedua prolegnas tersebut kemudian dikoordinasikan dalam forum yang berada dalam lingkup Badan Legislasi. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan

¹²⁰*Ibid.*, Pasal. 10.

¹²¹*Ibid.*, Pasal. 16.

¹²²*Ibid.*, Pasal. 17.

¹²³*Ibid.*, Pasal 20.

berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU.¹²⁴ Penyusunan daftar RUU didasarkan atas:¹²⁵

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. perintah undang-undang lainnya.
- d. sistem perencanaan pembangunan nasional.
- e. rencana pembangunan jangka panjang nasional.
- f. rencana pembangunan jangka menengah.
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR.
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Penyusunan perencanaan legislasi di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi (Baleg), sementara koordinasi penyusunan di pemerintah dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Badan Legislasi menyusun Prolegnas dengan mempertimbangkan usulan dari Fraksi, Komisi, DPD, atau masyarakat. Proses itu paling lambat dilakukan dalam satu masa sidang sebelum penyusunan Prolegnas. Usulan yang berasal dari Fraksi atau Komisi disampaikan oleh Prolegnas. Usulan yang berasal dari Fraksi atau Komisi disampaikan oleh Pimpinan Fraksi/Pimpinan Komisi ke Pimpinan Baleg. Untuk usulan yang berasal dari DPD, disampaikan oleh pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR. Kemudian, Pimpinan DPR akan menyampaikan usulan itu kepada Badan Legislasi. Dalam penyusunan Prolegnas, Badan Legislasi dapat mengundang Pimpinan Fraksi, Pimpinan Komisi, Pimpinan Alat Kelengkapan DPD, maupun masyarakat. Baleg kemudian melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan Kemenhukham sebelum menetapkan Prolegnas.¹²⁶

Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Alat Kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Komisi/Panitia/Badan/Alat Kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang

¹²⁴*Ibid.*, Pasal 20 butir 2.

¹²⁵*Ibid.*, Pasal 18.

¹²⁶ PSHK, *Kenali DPR, op cit.*, hal. 37.

legislasi. Penyebarluasan RUU yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.¹²⁷

Keterbukaan informasi mengenai Prolegnas dilakukan DPR tidak saja dengan mengundang masyarakat untuk hadir langsung di rapat pembentukan Prolegnas, namun juga dilakukan sosialisasi secara berkala baik di media elektronik maupun elektronik.

3.3.2.2 Penyusunan RUU

Undang-undang secara formil jelas berbeda dengan RUU. Pembatas antara suatu RUU dan undang-undang adalah tindakan pengesahan formil berupa pengundangan undang-undang itu dalam Lembaran Negara. Sejak undang-undang itu diundangkan, maka naskah resminya disebut sebagai undang-undang. Akan tetapi, sebelum naskah yang bersangkutan resmi disahkan oleh Presiden dan kemudian diundangkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Negara, maka naskah rancangan itu masih tetap disebut sebagai RUU. RUU dapat dibedakan antara (i) RUU yang belum dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat, (ii) RUU yang sedang dalam proses pembahasan bersama oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan (iii) RUU yang telah mendapat persetujuan bersama oleh DPR bersama dengan Pemerintah, yaitu yang sudah disahkan secara materil dalam rapat paripurna DPR sebagai tanda tercapainya persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atas RUU yang bersangkutan.¹²⁸

RUU dalam ketiga kualitas tersebut, secara sekilas dapat dikatakan sama saja. Akan tetapi, jika kualitasnya masing-masing didalami satu persatu, dapat diketahui ketiganya berbeda-beda satu dengan yang lain. Suatu RUU, meskipun belum dibahas secara resmi dalam persidangan, sudah dapat dianggap resmi statusnya sebagai RUU, apabila atas inisiatif DPR resmi telah dikirimkan kepada presiden, atau atas inisiatif pemerintah resmi telah dikirimkan kepada DPR.

¹²⁷ Indonesia, UU 12 Tahun 2011, *op cit*, Pasal 89.

¹²⁸ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, cet.1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 28.

Statusnya sebagai RUU terus berlanjut sampai RUU dibahas DPR bersama Pemerintah. Dalam proses pembahasan itu, tentu dapat terjadi penambahan dan pengurangan materi ketentuan yang diatur di dalamnya.¹²⁹

RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden.¹³⁰ RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, atau Alat Kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.¹³¹ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.¹³² RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.¹³³ RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.¹³⁴ Biasanya yang dimaksud menteri disini adalah menteri hukum dan hak asasi manusia.

Di Perancis, Jerman, dan di berbagai negara lainnya, RUU yang diajukan oleh pemerintah selalu lebih banyak daripada rancangan yang diajukan oleh para anggota parlemen sendiri.¹³⁵ Namun demikian, terlepas dari siapa yang memprakarsai, sebenarnya dari segi substansinya, yang justru lebih penting adalah apa yang diperdebatkan dalam proses pembahasan bersama oleh DPR bersama Pemerintah.

¹²⁹ *Ibid.*, hal. 29.

¹³⁰ Indonesia, UU 12 Tahun 2011, *op cit.*, Pasal 43 ayat (1).

¹³¹ *Ibid.*, Pasal 46 ayat (1).

¹³² *Ibid.*, Pasal 46 ayat (2).

¹³³ *Ibid.*, Pasal 49 ayat (1).

¹³⁴ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (1).

¹³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 34.

3.3.2.3 Pembahasan Dan Pengesahan RUU

Pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.¹³⁶ Sedangkan pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.¹³⁷ Pembahasan RUU dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan.¹³⁸ Dua tingkat pembicaraan tersebut terdiri atas:

1. pembicaraan tingkat I dalam rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. Pengantar Musyawarah.

DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPR. DPR memberikan penjelasan serta presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang RUU-nya berasal dari DPR. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila RUU berasal dari Presiden. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, yaitu RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam

¹³⁶Indonesia, UU 12 Tahun 2011, *op cit.*, Pasal 65.

¹³⁷*Ibid.*, Pasal 65 ayat (2) dan ayat (3).

¹³⁸*Ibid.*, Pasal 66.

dan sumber daya ekonomi lain, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang RUU-nya berasal dari Presiden.

Penetapan suatu RUU secara resmi menjadi inisiatif DPR biasanya dilakukan dalam sebuah rapat paripurna dan dapat disaksikan oleh masyarakat. Rapat seperti ini sering digolongkan sebagai rapat terbuka oleh DPR .

b. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)

Pembahasan DIM dilakukan antara wakil pemerintah dan alat kelengkapan DPR yang membahas RUU dan dilakukan melalui serangkaian rapat kerja. Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh Presiden jika RUU berasal dari DPR atau DPR jika RUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Tidak ada ketentuan pasti apakah rapat kerja yang agendanya pembahasan DIM disebut rapat terbuka atau tidak. Terkadang rapat ini disebut sebagai rapat terbuka terkadang dapat disebut sebagai rapat tertutup

c. Penyampaian Pendapat Mini.

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:

- a. Fraksi
- b. DPD, apabila RUU terkait dengan kewenangan DPD
- c. Presiden

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini maka pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.¹³⁹

¹³⁹*Ibid.*, Pasal 68.

Seringkali penyampaian pendapat mini fraksi tidak dibacakan di rapat paripurna karena asumsinya telah disampaikan di rapat kerja sebelumnya. Sehingga yang terjadi di rapat paripurna sering kali hanyalah prosesi penyerahan pendapat mini fraksi dari anggota fraksi kepada pimpinan. Namun jika pendapat mini fraksi dibacakan dalam rapat paripurna, masyarakat dapat mendengarkan. Ataupun jika tidak, masyarakat dapat melakukan permohonan langsung kepada fraksi sendiri untuk mendapatkan salinan pendapat mini fraksi.

2. Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:¹⁴⁰

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I.
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna.
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.¹⁴¹ Kemudian setelah itu, RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang dengan jangka waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.¹⁴²

¹⁴⁰*Ibid.*, Pasal 67.

¹⁴¹*Ibid.*, Pasal 69.

¹⁴²*Ibid.*, Pasal 72.

Dari sekian jenis rapat di DPR, rapat pembicaraan tingkat 2 dapat dipastikan bahwa rapat ini pasti terbuka. Sehingga segala jenis informasi yang ada dapat mudah diakses. Hanya beberapa kasus yang mana tidak terjadi demikian, misalnya pada saat pengesahan RUU BPJS, dokumen rancangan tersebut ditahan oleh alat kelengkapan, walaupun status RUU tersebut telah disahkan di rapat paripurna. Alat kelengkapan beralasan RUU tersebut masih harus dirapihkan karena terlalu banyak perubahan. Namun penahanan ini tidak berlangsung lama.

3.3.2.4 Pengundangan

Peraturan undang-undang yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:¹⁴³

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- b. Peraturan Pemerintah.
- c. Peraturan Presiden.
- d. Peraturan undang-undang lain yang menurut peraturan undang-undang yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan undang-undang yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi peraturan undang-undang yang menurut peraturan undang-undang yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.¹⁴⁴ Pencantuman pada lembaran negara sebenarnya dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui pengundangan tersebut. Saat ini, undang-undang yang telah disahkan oleh DPR akan segera disebarluaskan di media internet. Cara seperti ini efektif untuk masyarakat kota yang akses internetnya tinggi, namun sangat sulit untuk masyarakat pedalaman dimana tidak ada akses internet apalagi bagi masyarakat yang tidak dapat menggunakan internet.

Dalam seluruh rangkaian proses pembentukan undang-undang tersebut di atas, UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjamin hak masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:¹⁴⁵

¹⁴³*Ibid.*, Pasal 82.

¹⁴⁴*Ibid.*, Pasal 83.

¹⁴⁵*Ibid.*, Pasal 96 ayat (2).

- a. rapat dengar pendapat umum
- b. kunjungan kerja
- c. sosialisasi
- d. seminar, lokakarya, dan diskusi.

3.3.2.5 Contoh Keterbukaan Informasi Dalam Pembentukan Undang-undang

Setiap pembentukan undang-undang di DPR wajib menyertakan melibatkan partisipasi masyarakat. Untuk itu diperlukan analisis mengenai seberapa besar keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat terhadap suatu pembentukan undang-undang. Untuk menganalisis hal tersebut, akan diambil beberapa contoh pembentukan undang-undang yang telah selesai dan sedang berjalan saat ini di DPR.

1. Undang-Undang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Undang-undang ini dikuasakan pembahasannya kepada panitia khusus (pansus) RUU Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Berdasarkan risalah sidang undang-undang ini, di dalamnya pansus sangat menekankan pentingnya partisipasi masyarakat. Untuk itu pansus mengadakan rapat dengar pendapat umum (RDPU) kepada beberapa pihak yaitu:

1. Prof Jimly Assidiqy dan Prof Satya Arinanto pada tanggal 19 Desember 2011.
2. PT. Pelabuhan Indonesia I, II, III pada tanggal 14 Juni 2011.
3. Kepala Badan Koordinas Penanaman Modal pada tanggal 14 Juni 2011.
4. Rapat dengar Pendapat Umum dengan Prof. Maria Sumardjono dan Prof. Ari Sukanti pada tanggal 7 Juni 2011

Tidak ada satupun korban atau masyarakat yang diharuskan merelakan tanahnya untuk pembangunan diundang dan ditanyakan pendapat atau perasaannya. Keseluruhan pihak yang diundang adalah akademisi atau pengusaha yang memerlukan tanah untuk pembangunan. Seharusnya jika korban atau rakyat yang mengalami penggusuran untuk pembangunan diundang, maka para anggota dewan dapat merasakan perasaan rakyat yang tanahnya diambil dan apabila diundang maka masyarakat akan mendapatkan

informasi langsung tentang proses pengambilan tanahnya ke depan. Informasi ini penting agar mereka dapat menyampaikan ide mereka tentang proses terbaik dalam pembebasan tanah untuk pembangunan. Empati terhadap penderitaan mereka akan menghasilkan kebijakan yang lebih adil untuk keseluruhan pihak. Karena tidak terjadi demikian, besar kemungkinan undang-undang tersebut tidak menggambarkan kepentingan korban atau masyarakat yang paling lemah. Dan saat undang-undang tersebut diimplementasikan di lapangan kemungkinan besar akan banyak perlawanan oleh masyarakat seperti yang terjadi di banyak daerah contohnya di Cina Banteng Jakarta.

2. RUU Kesetaraan Gender

RUU yang dikuasakan pada Komisi 8 ini merupakan RUU yang masih dalam tahap pembahasan di DPR. RUU ini banyak mengundang partisipasi masyarakat dalam pembentukannya. Beberapa pihak yang diundang antara lain:

- a. RDPU dengan IWAPI, APINDO dan KADIN pada tanggal 12 Maret 2012
- b. RDPU dengan BMOIWI, MUI, PP Aisyiah, Muslimat NU, PUI, PB Mutla'ul Anwar dan PP Hizbut Tahrir pada tanggal 15 Maret 2012.
- c. RDPU dengan Persatuan Wanita Kristen Indonesia, Wanita Katholik Republik Indonesia, Wanita Hindu Dharma Indonesia, Paguyuban Wanita Budha pada tanggal 28 Mei 2012.
- d. RDPU dengan sejumlah ormas dan LSM perempuan seperti INSISTS (Institute for the Study Islamic Thought and Civilization) dan aktivis CEDAW.

Daftar tersebut tentu akan terus bertambah. Dalam daftar tersebut terlihat tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi terhadap pembentukan undang-undang ini. Hal ini merupakan indikasi yang baik bagi keterbukaan informasi dan partisipasi publik di DPR.

Dalam daftar dapat dilihat bahwa Komisi 8 khususnya Panja UU Kesetaraan Gender sangat memperhatikan suara setiap elemen bangsa. Panja tidak saja mendengar pendapat dari kalangan umat Islam yang dominan di Indonesia, namun juga mendengar pendapat dari kalangan minoritas seperti paguyuban wanita dari Hindu, Budha, Katholik, dll. Bahkan demi menggali permasalahan yang

diakibatkan ketidakadilan gender, diundang pula kalangan pembisnis seperti dari Apindo dan Kadin untuk menerangkan dampak gender pada bidang bisnis. Keterlibatan banyak pihak dalam pembentukan undang-undang dapat menjadi sarana sosialisasi informasi kepada masyarakat tentang keberadaan RUU ini.

Dengan keterbukaan informasi dan partisipasi publik yang tinggi seperti ini, masyarakat dapat berharap bahwa isi undang-undang ini dapat dipertanggungjawabkan dan mencerminkan kepentingan seluruh elemen masyarakat bukan hanya golongan atau pihak tertentu.

3.3.3 Dari Segi Klasifikasi Informasi

Pasal 1 angka 1 UU KIP menyebutkan bahwa yang dimaksud informasi adalah keterangan, pernyataan yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. Sedangkan Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Dalam Peraturan DPR No.1 Tahun 2010 disebutkan bahwa informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan/atau tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta, maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik dan nonelektronik.¹⁴⁶ Sedangkan informasi publik di DPR adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh DPR dan Setjen DPR serta yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan tugas dan fungsi DPR dan Setjen DPR.

¹⁴⁶DPR, *op cit.*, Pasal 1.

UU KIP mengelompokkan informasi sebagai berikut:

1. Informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala
2. Informasi publik yang harus diumumkan serta merta

Informasi yang termasuk dalam kategori ini adalah informasi yang sifatnya segera, dan merupakan informasi yang mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum. Badan publik harus menyampaikan informasi yang wajib diumumkan secara serta merta ini dengan cara mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.

3. Informasi publik yang wajib tersedia setiap saat
4. Informasi publik yang disediakan atas dasar permintaan
5. Informasi publik yang dikecualikan

Informasi yang dikecualikan adalah informasi yang diberikan kepada orang akan menimbulkan konsekuensi-konsekuensi sebagaimana terdapat dalam Pasal 17 UU KIP yaitu:¹⁴⁷

- a. Menghambat proses penegakan hukum.
- b. Mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat.
- c. Membahayakan pertahanan dan keamanan negara.
- d. Mengungkapkan kekayaan alam Indonesia.
- e. Merugikan ketahanan ekonomi nasional.
- f. Merugikan kepentingan hubungan luar negeri.
- g. Mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang.
- h. Mengungkapkan rahasia pribadi seseorang.

Selain itu, yang termasuk informasi publik yang dikecualikan adalah:¹⁴⁸

1. Memorandum atau surat-surat antar badan publik atau intra badan publik yang menurut sifatnya dirahasiakan, kecuali atas putusan komisi informasi atau pengadilan.
2. Informasi publik yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang. Alasan untuk mengecualikan informasi dengan metode pengujian konsekuensi biasa diistilahkan dengan uji konsekuensi (*consequential harm test*).

¹⁴⁷Indonesia, UU KIP, *op cit.*, Pasal 17, telah disarikan.

¹⁴⁸ Komisi Informasi Pusat, *op cit.*, hal. 35.

Sedangkan berdasarkan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2010, DPR membentuk klasifikasi informasi publik sebagai berikut:

- (1) Informasi publik di DPR meliputi informasi yang berkaitan dengan:
 - a. organisasi DPR
 - b. program DPR
 - c. kegiatan dan kinerja DPR
 - d. laporan keuangan DPR yang telah diaudit
- (2) Informasi publik di Setjen DPR meliputi informasi yang berkaitan dengan:
 - a. organisasi Setjen DPR
 - b. program Setjen DPR
 - c. kegiatan dan kinerja Setjen DPR
 - d. laporan keuangan Setjen DPR yang telah diaudit
- (3) Informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh DPR adalah:
 - a. informasi yang dapat membahayakan negara
 - b. informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi
 - c. informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan
 - d. informasi yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan

Perbandingan klasifikasi informasi antara UU KIP dan Peraturan DPR adalah sebagai berikut:

Klasifikasi Informasi menurut UU KIP yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala meliputi:	Klasifikasi informasi menurut Peraturan DPR yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala oleh Setjen DPR meliputi:
a. Informasi tentang profil badan publik	a. struktur organisasi Setjen DPR
b. Ringkasan informasi tentang program dan/atau kegiatan yang sedang dijalankan dalam lingkup badan publik.	b. program Setjen DPR
c. Ringkasan informasi tentang kinerja dalam lingkup badan public berupa narasi tentang realisasi kegiatan yang telah maupun sedang dijalankan beserta capaiannya	c. Kegiatan dan kinerja Setjen DPR
d. Ringkasan laporan keuangan.	d. laporan keuangan Setjen DPR yang telah diaudit
e. Ringkasan laporan akses informasi publik.	e. laporan akses informasi publik
f. Informasi tentang peraturan, keputusan, dan/atau kebijakan yang mengikuti dan/atau berdampak bagi publik yang dikeluarkan oleh badan	f. hak dan tata cara memperoleh informasi publik serta tata cara pengajuan keberatan

publik.	
g. Informasi tentang hak dan tata cara memperoleh informasi publik, serta tata cara pengajuan keberatan serta proses penyelesaian sengketa informasi publik berikut pihak-pihak yang bertanggungjawab yang dapat dihubungi	g. tata cara pengaduan penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat Setjen DPR
h. Informasi tentang tata cara pengaduan penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran yang dilakukan baik oleh pejabat badan publik maupun pihak yang mendapatkan izin atau perjanjian kerja dari badan publik yang bersangkutan.	h. pengumuman barang dan jasa yang sesuai dengan peraturan undang-undang.
i. Informasi tentang pengumuman pengadaan barang dan jasa sesuai dengan peraturan undang-undang terkait.	
j. Informasi tentang prosedur peringatan dini dan prosedur evakuasi keadaan darurat di setiap badan publik.	

Klasifikasi Informasi menurut UU KIP yang harus diumumkan serta merta meliputi:	Klasifikasi informasi menurut Peraturan DPR yang harus diumumkan secara serta merta
a. Informasi tentang bencana alam seperti kekeringan, kebakaran hutan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemik, wabah, kejadian luar biasa, kejadian antariksa atau benda-benda angkasa.	Tidak ada informasi yang diklasifikasikan sebagai informasi yang harus diumumkan secara serta merta
b. Informasi tentang keadaan bencana non-alam seperti kegagalan industri atau teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan.	
c. Bencana sosial seperti kerusuhan sosial, konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.	

d. Bencana sosial seperti kerusuhan sosial, persebaran dan daerah yang menjadi sumber penyakit yang berpotensi menular.	
e. Informasi tentang racun pada bahan makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat.	
f. Informasi tentang rencana gangguan terhadap utilitas publik.	

Klasifikasi Informasi menurut UU KIP yang wajib tersedia setiap saat meliputi	Klasifikasi informasi menurut Peraturan DPR yang wajib disediakan setiap saat :
a. Daftar Informasi publik yang dikuasai oleh badan publik.	a. daftar seluruh informasi publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan.
b. Informasi tentang peraturan, keputusan dan/atau kebijakan badan publik.	b. hasil keputusan DPR dan pertimbangannya.
c. Seluruh informasi lengkap yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala	c. peraturan DPR, keputusan DPR, dan keputusan pimpinan DPR.
d. Informasi tentang organisasi, administrasi, kepegawaian, dan keuangan	d. perjanjian DPR dengan pihak ketiga.
-	e. informasi dan kebijakan yang disampaikan dalam rapat yang terbuka untuk umum.
	f. informasi tentang rencana strategis dan rencana kerja DPR
	g. informasi tentang agenda kerja dan alat kelengkapan Dewan.
	Klasifikasi informasi publik di Setjen DPR yang wajib disediakan setiap saat :
	a. daftar informasi publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan.
	b. hasil keputusan Sekjen DPR.
	c. seluruh kebijakan yang ada berikut dokumennya.
	d. perjanjian Setjen DPR dengan pihak ketiga.

	<p>Klasifikasi informasi publik di Setjen DPR yang wajib disediakan setiap saat:</p>
	<p>e. prosedur kerja pegawai Setjen DPR tentang pelayanan masyarakat.</p>
	<p>f. laporan pelayanan akses informasi publik.</p>
	<p>g. surat-surat Setjen DPR atau pejabat Setjen DPR dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.</p>
	<p>h. rencana strategis dan rencana kerja Setjen DPR.</p>
	<p>i. agenda kerja pimpinan Setjen DPR.</p>
	<p>j. kegiatan pelayanan informasi publik yang dilaksanakan, sarana dan prasarana layanan informasi publik yang dimiliki beserta kondisinya, dan SDM yang menangani layanan informasi publik beserta kualifikasinya.</p>
	<p>k. informasi tentang jumlah, jenis, dan gambaran umum pelanggaran yang ditemukan dalam pengawasan internal serta laporan penindakannya.</p>
	<p>l. informasi tentang jumlah, jenis, dan gambaran umum pelanggaran yang dilaporkan oleh masyarakat serta laporan penindakannya.</p>
	<p>m. informasi tentang daftar serta hasil penelitian yang dilakukan.</p>
	<p>n. informasi publik lain yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa</p>
	<p>o. informasi dan kebijakan yang disampaikan Setjen DPR dalam pertemuan yang terbuka untuk umum.</p>

Informasi Publik yang Dikecualikan di DPR ¹⁴⁹

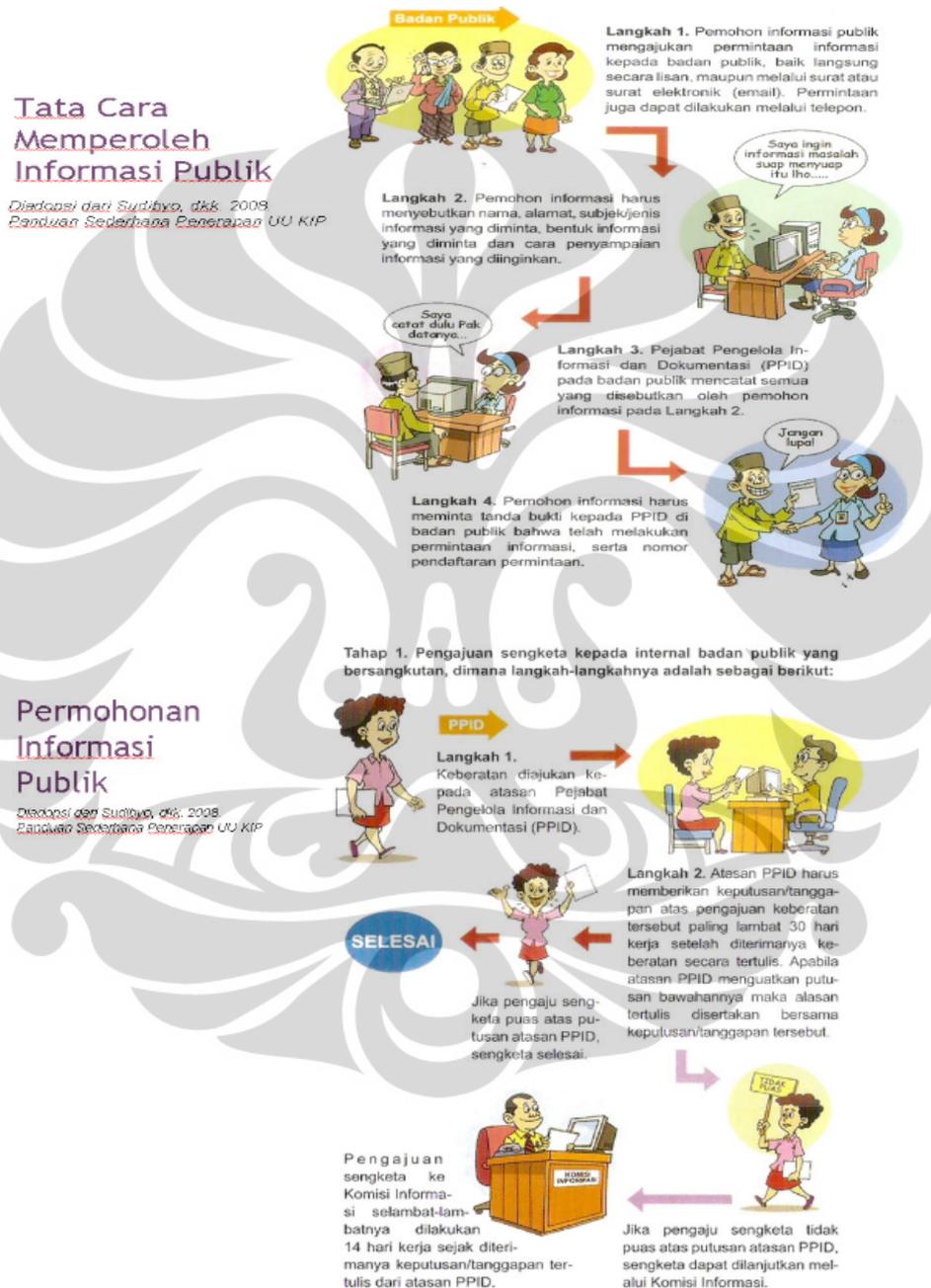
No	Informasi Yang Dikecualikan Untuk Diumumkan dan Disediakan	Jenis Informasi
1	Informasi hasil rapat DPR yang bersifat tertutup dan dinyatakan rahasia	Informasi tentang hasil rapat DPR yang bersifat tertutup dan rahasia meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1. Laporan singkat 2. Catatan rapat 3. Risalah, dan/atau 4. Pembicaraan dan keputusan rapat tertutup yang bersifat rahasia
2	Surat-surat DPR yang bersifat rahasia	Informasi tentang surat-surat DPR yang bersifat rahasia meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1) Surat presiden tentang pengajuan nama-nama calon duta besar RI untuk negara sahabat 2) Surat Presiden tentang calon duta besar dan konsuler negara sahabat untuk Indonesia
3	Surat-surat atau dokumen DPR yang substansinya menurut peraturan undang-undang harus dirahasiakan	Informasi tentang surat-surat atau dokumen DPR yang substansinya menurut peraturan undang-undang harus dirahasiakan meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1) Transaksi yang mencurigakan 2) Data nasabah perbankan Bahan dan hasil rapat yang akan digunakan untuk proses penyelidikan panitia angket

¹⁴⁹ DPR-RI, "Informasi Publik Yang Dikecualikan", (pamflet yang dikeluarkan oleh PPID)

No	Informasi Yang Dikecualikan Untuk Diumumkan dan Disediakan	Jenis Informasi
4	Surat atau dokumen yang diterima oleh DPR yang substansinya dinyatakan rahasia oleh pemberi surat atau dokumen	Memorandum atau surat antar badan publik atau intra badan publik yang menurut sifatnya dirahasiakan, kecuali atas putusan Komisi Informasi
5	Informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang	Informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang
6	Informasi yang berkaitan dengan rahasia pribadi	<p>Informasi yang berkaitan dengan rahasia pribadi meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Riwayat dan Kondisi anggota keluarga. 2) Riwayat kondisi perawatan, pengobatan, kesehatan fisik dan psikis seseorang. 3) Kondisi keuangan, asset, pendapatan, dan rekening bank seseorang. 4) Hasil evaluasi sehubungan dengan kabalitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang. 5) Catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan non formal.
7	Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi atau berupa wasiat seseorang	<p>Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi atau berupa wasiat seseorang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Akta 2) Wasiat

3.3.4 Dari Segi Tata Cara Memperoleh Informasi Publik

Tata cara yang dianjurkan oleh UU KIP kepada badan publik agar dapat mempermudah pemohon informasi untuk memakainya adalah sebagai berikut:¹⁵⁰



¹⁵⁰ Website PPID, ppid.dpr.go.id.

Sedangkan Setjen DPR mengatur tata cara memperoleh informasi publik dalam beberapa prosedur, yaitu sebagai berikut:¹⁵¹

1. Datang Langsung

- 1) Pemohon informasi publik mengisi form permohonan informasi publik pada komputer yang tersedia di ruang layanan informasi publik yang memuat nama pemohon, alamat, subjek dan jenis informasi yang diminta secara jelas, berikut alasan penggunaan dan cara penyampaian informasi yang diinginkan.
- 2) Pemohon informasi publik menyertakan salinan kartu identitas (KTP/SIM) yang berlaku dengan menggugahnya dalam bentuk file.
- 3) Petugas informasi dan dokumentasi akan mengeluarkan nomor registrasi atau nomor pendaftaran permintaan informasi publik dan memberikan tanda bukti penerimaan permohonan informasi publik kepada pemohon informasi publik.

2. Via Telepon

Pemohon Informasi publik menghubungi petugas informasi dan dokumentasi dan menyampaikan secara jelas serta akurat perihal data diri, subjek dan jenis informasi yang diminta serta alasan penggunaan dan cara penyampaian informasi yang diinginkan dengan selanjutnya mengirimkan salinan kartu identitas (KTP/SIM/Kartu Pelajar/ Kartu Mahasiswa) yang masih berlaku melalui faksimile untuk diproses lebih lanjut.

3. Via Surat/Fax

Pemohon informasi publik mengirimkan permohonan informasi publik melalui surat yang memuat secara jelas dan akurat nama pemohon, alamat, subjek dan jenis informasi yang diminta secara jelas berikut alasan penggunaan beserta salinan kartu identitas yang masih berlaku ke alamat PPID.

4. Via Online

Pemohon informasi publik melakukan registrasi secara online melalui website <https://ppid.dpr.go.id> dengan melengkapi data diri dan mengunggah kartu identitas yang masih berlaku dalam bentuk file untuk mendapatkan *user account* yang dapat digunakan seterusnya dalam mengajukan permohonan informasi publik.

Pada praktek teknis, cara-cara tersebut benar-benar dapat ditempuh oleh pemohon informasi. PPID DPR cukup tanggap dalam memberikan informasi kepada masyarakat. Hanya saja sosialisasi cara-cara tersebut di atas tidak banyak diketahui oleh masyarakat. Masyarakat masih menggunakan cara yang paling

¹⁵¹ *Ibid.*

umum yaitu dengan datang dan mengajukan permohonan langsung ke DPR. Sampai sekarang upaya sosialisasi tentang cara-cara mengakses informasi tersebut masih terus diupayakan. Secara umum, berkaitan dengan pembentukan undang-undang, informasi yang dapat disediakan DPR beserta tempat untuk mendapatkannya adalah:

1. Undang-undang

Undang-undang merupakan produk final yang dihasilkan dari proses legislasi di DPR. Undang-undang yang telah disahkan oleh rapat paripurna kedua di DPR dapat langsung diakses ketika rapat berlangsung. Pada saat rapat paripurna biasanya panitia persidangan akan memberikan *copy*-an undang-undang. *Copy*-an tersebut akan diserahkan kepada setiap peserta sidang dan masyarakat. Biasanya panitia persidangan dapat kita temui di depan ruang paripurna.

Selain itu, setelah disahkan biasanya satu hari kemudian undang-undang akan segera dimuat versi *soft copy*-nya oleh PPID di website DPR, www.dpr.go.id, website ini dapat segera diakses oleh masyarakat tanpa membuat *account* terlebih dahulu.

2. Peraturan DPR

Peraturan DPR adalah serangkaian peraturan yang wajib dipatuhi di dalam proses kegiatan di DPR oleh para anggota DPR. Peraturan sifatnya *beschiking* artinya keberlakuannya hanya mengikat internal DPR tidak masyarakat. Peraturan DPR berisi berbagai hal seperti tata cara pembentukan undang-undang, hak-hak setiap anggota DPR, deskripsi tentang alat kelengkapan DPR, tata cara penetapan pendapatan dan belanja negara, tata cara pelaksanaan pengawasan, tata cara pelaksanaan hak DPR, tata cara pelaksanaan hak anggota, tata cara pemilihan pimpinan MPR dari DPR, tata cara menghadirkan seseorang untuk dimintai keterangan, tata cara masyarakat berpartisipasi dalam tugas-tugas DPR, tata cara pelaksanaan persidangan dan rapat, tata cara pengambilan keputusan, dll.

Peraturan internal DPR dapat diakses dengan mudah diwebsite DPR yaitu di www.dpr.go.id. Selain itu beberapa Peraturan, telah dibukukan oleh PPID dan Humas, dan diperuntukkan gratis untuk masyarakat.

3. Rancangan Undang-Undang (RUU)

RUU yang dimaksud dalam poin ini bukan RUU yang disahkan oleh DPR pada rapat paripurna tingkat dua, akan tetapi rancangan yang diajukan baik oleh alat kelengkapan DPR maupun pemerintah.

Untuk merumuskan undang-undang, diperlukan RUU yang senantiasa berubah mengikuti dinamika sidang atau rapat yang terjadi di DPR. Sangat biasa jika untuk satu undang-undang saja, RUU yang dibuat bisa lebih dari 3 versi. Belum lagi jika terdapat RUU dari luar DPR. Oleh karenanya untuk mengetahui perkembangan pembentukan undang-undang lewat sebuah RUU, perlu diperhatikan tanggal pembentukannya dan siapa pemrakarsanya.

RUU lebih sulit untuk mendapatkannya ketimbang RUU yang telah disahkan di rapat paripurna tingkat dua di DPR. RUU juga sulit diakses di PPID karena sering kali dokumen ini dianggap belum selesai sehingga alat kelengkapan belum dapat menyerahkannya ke PPID.

Oleh sebabnya cara yang dapat ditempuh untuk mendapatkan RUU adalah dengan mendatangi langsung alat kelengkapan yang membuat RUU tersebut. Dengan mengajukan surat resmi kepada alat kelengkapan yang bersangkutan RUU dapat diperoleh. Jika alat kelengkapan tersebut merujuk kembali ke PPID, maka dapat dijelaskan bahwa PPID tidak memiliki RUU tersebut. RUU yang belum final termasuk informasi yang dikecualikan di DPR. Sehingga DPR berhak untuk menolak permintaan perolehan RUU.

4. Risalah sidang

Risalah sidang adalah dokumen yang ditulis berdasarkan rekaman percakapan yang terjadi dalam rapat atau sidang di DPR. Rekaman ini dibuat oleh unit kerja DPR misalnya Arsip dan Dokumentasi (Ardok) atau unit kerja dalam alat kelengkapan. Di dalam risalah sidang tersebut dapat dibaca dengan jelas kata per kata yang dibicarakan oleh setiap anggota DPR.

Risalah sidang dapat diperoleh di PPID setelah suatu undang-undang disahkan oleh rapat paripurna DPR. Setiap alat kelengkapan juga mendokumentasikan risalah sidang yang menjadi kewenangannya, sehingga sebenarnya jika prosedur di PPID terhambat, jalan alternatif yang dapat ditempuh adalah dengan membuat permohonan langsung ke alat kelengkapan yang bersangkutan.

5. Naskah Akademis

Naskah Akademis adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RUU, rancangan peraturan daerah provinsi, atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.¹⁵²

Naskah akademis undang-undang dapat dibentuk oleh internal DPR sendiri atau bahkan unsur masyarakat. Misalnya Badan Legislasi biasanya menunjuk beberapa universitas untuk membuat naskah akademis dan RUU suatu undang-undang.

Banyak cara yang dapat dilakukan masyarakat untuk mendapatkan informasi jenis ini. Jika ingin mendapatkannya di DPR, untuk undang-undang yang telah disahkan naskah akademis dapat diperoleh langsung dengan membuat permohonan ke PPID atau alat kelengkapan yang membuat naskah akademis tersebut.

6. Daftar Inventaris Masalah (DIM)

DIM adalah daftar masalah-masalah yang berkaitan dengan suatu undang-undang. DIM akan dibahas dalam rapat pansus, komisi, atau bahkan pada paripurna untuk mencari penyelesaiannya.

Sangat sulit untuk mendapatkan DIM, karena paradigmanya DIM adalah rahasia pansus atau alat kelengkapan. Namun sama seperti halnya dokumen

¹⁵²Indonesia, UU 12 tahun 2011, *op cit.*, pasal 1 point 12.

lainnya, DIM, dapat diakses dengan membuat permohonan ke PPID atau alat kelengkapan lainnya. Namun kewenangan diberikan atau tidaknya tergantung alat kelengkapan bersangkutan.

7. Pidato-Pidato berkaitan dengan Pembentukan Undang-Undang

Pidato-pidato para anggota DPR di dalam rapat ataupun sidang, dapat ditemukan dalam bentuk naskah pidato. Naskah pidato punya banyak fungsi, misalnya untuk mengetahui bagaimana respon pemerintah atau DPR terhadap isi suatu RUU. Dalam naskah pidato juga disampaikan dinamika secara umum pembentukan undang-undang.

Naskah pidato dapat didapat pada saat persidangan atau rapat telah dimulai dari rapat paripurna atau pada panitia persidangan.

8. Pendapat Mini Fraksi

Pendapat Mini fraksi adalah serangkaian tanggapan yang menjadi sikap fraksi terhadap undang-undang tertentu. Sikap tersebut dapat berbentuk persetujuan atau penolakan beserta alasannya. Biasanya pendapat mini fraksi akan dibacakan dalam rapat atau sidang paripurna. Terkadang pendapat mini fraksi akan dibacakan oleh para anggota DPR, terkadang draft naskahnya hanya diserahkan kepada ketua persidangan.

PPID menyediakan secara lengkap draft pendapat mini fraksi ketika alat kelengkapan telah menyerahkannya bersama dokumen-dokumen terkait lainnya ke PPID. Namun seringkali PPID tidak dapat mendokumentasikan dokumen ini karena keterlambatan atau keengganan alat kelengkapan untuk menyerahkannya kepada PPID. PPID tidak dapat memaksa alat kelengkapan untuk memenuhi kewajibannya, dan tidak ada sanksi atau teguran ketika alat kelengkapan mangkir dari kewajibannya.

9. Daftar Anggota Pansus

Daftar anggota pansus adalah daftar orang-orang yang ditetapkan sebagai anggota pansus yang diberi wewenang untuk membahas RUU tertentu. Hasil rapat pansus akan segera dibawa kepada rapat komisi. Seringkali hal-hal rumit

yang tidak dapat disepakati dalam rapat komisi atau rapat paripurna dibawa kembali ke rapat pansus, untuk dicari penyelesaiannya. Setiap pansus memiliki aturan kerja yang berbeda-beda.

Anggota pansus diputuskan dalam rapat paripurna tingkat pertama. Dokumennya dapat diakses di biro persidangan ataupun ruangan pansus bersangkutan.

3.3.5 Dari Segi Kesiapan Alat Kelengkapan Untuk Memberikan Informasi

DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Fungsi tersebut telah menempatkan DPR sebagai lembaga yang memiliki kedudukan strategis dalam menjalankan demokrasi di Indonesia serta mewujudkan keseimbangan kekuasaan (*check and balances*) antara Pemerintah dan DPR. Ketiga fungsi tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 69 ayat (1), sedangkan Pasal 69 ayat (2) UU Tentang Pelayanan Publik, menegaskan bahwa ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.¹⁵³

Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya, DPR memiliki beberapa unit-unit kerja yang disebut dengan alat-alat kelengkapan. Alat-alat kelengkapan DPR tersebut ada yang bersifat tetap dan ada yang sementara. Yang dimaksud dengan tetap adalah unit kerja yang terus menerus ada selama masa kerja DPR berlangsung, yakni selama lima tahun.¹⁵⁴ Keanggotannya juga tidak berubah dari awal sampai akhir, kecuali ada pemberhentian. Sedangkan yang sementara bersifat sebaliknya, hanya dibentuk untuk kebutuhan dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu pula.¹⁵⁵ Begitu juga dengan keanggotannya, berganti-ganti

¹⁵³DPR RI, *Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: DPR RI, 2011), hal. 1.

¹⁵⁴PSHK, "Alat Kelengkapan DPR-RI", http://www.parlemen.net/ind/dpr_struktur.php, diakses pada 21-10-2011 (18.30).

¹⁵⁵*Ibid.*

untuk masa waktu sementara. Alat-alat kelengkapan lembaga ini diatur dalam Bab VI-XIV Peraturan DPR RI.

Alat kelengkapan tetap terdiri dari:

1. Pimpinan DPR RI
2. Komisi dan Sub Komisi
3. Badan Musyawarah (Bamus)
4. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)
5. Badan Legislasi
6. Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP)
7. Panitia Anggaran

Alat kelengkapan yang bersifat sementara terdiri dari:

1. Dewan Kehormatan
2. Panitia-panitia, seperti panitia kerja (Panja) dan panitia khusus (Pansus).

Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang Peraturan. Dalam uraian ini pembahasan akan difokuskan kepada alat-alat kelengkapan yang menunjang fungsi DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang. Alat-alat kelengkapan tersebut adalah:

1. Pimpinan

Pimpinan DPR terdiri atas satu orang ketua dan empat orang wakil ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR. Wakil Ketua DPR ialah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat, dan kelima.

Pimpinan DPR sejak berdirinya DPR senantiasa dipimpin lebih dari satu orang. Sejak berlakunya kembali UUD 1945, pimpinan DPR paling banyak empat orang yang terdiri dari seorang ketua dan tiga orang wakil ketua.¹⁵⁶

¹⁵⁶Max Boboy, *DPR RI: Dalam Persepektif Sejarah dan Tata Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 75.

Akan tetapi sejak DPR GR yang pertama di masa orde lama hingga sekarang DPR mengubah struktur kepengimpinannya menjadi lima orang.

Kedudukan pimpinan dalam dewan bisa dikatakan sebagai juru bicara parlemen. Fungsi pokoknya secara umum adalah mewakili DPR secara simbolis dalam berhubungan dengan lembaga eksekutif, lembaga-lembaga tinggi negara lain, dan lembaga-lembaga internasional, serta memimpin jalannya administratif kelembagaan secara umum, termasuk memimpin rapat-rapat paripurna dan menetapkan sanksi atau rehabilitasi.¹⁵⁷ Untuk melaksanakan fungsi tersebut, pimpinan memiliki tugas-tugas yang bisa dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu tugas di lingkungan internal pimpinan, tugas di lingkungan internal DPR, dan tugas di lingkungan eksternal DPR.

Tugas di lingkungan internal pimpinan adalah:¹⁵⁸

- a. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua, serta mengumumkannya kepada Rapat Paripurna.
- b. Mengadakan rapat pimpinan DPR sekurang-kurangnya sekali sebulan dalam rangka melaksanakan tugasnya.

Tugas di lingkungan Internal DPR:

- a. Menentukan kebijaksanaan alat kelengkapan DPR RI.
- b. Memimpin rapat DPR sesuai dengan ketentuan peraturan Peraturan serta menyimpulkan persoalan yang dibicarakan dalam rapat.
- c. Mengadakan konsultasi dengan pimpinan Fraksi apabila dipandang perlu, dalam mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh Badan Urusan Rumah Tangga.
- d. Menetapkan sanksi atau rehabilitasi kepada anggota dewan yang melakukan pelanggaran terhadap kode etik.

Tugas di lingkungan eksternal DPR:¹⁵⁹

- a. Mengadakan konsultasi dengan presiden dan pimpinan lembaga tinggi negara lainnya setiap waktu diperlukan.
- b. Memberi pertimbangan atas nama DPR terhadap sesuatu masalah atau pencalonan orang untuk jabatan tertentu sesuai ketentuan peraturan undang-undang. Pertimbangan itu diberikan setelah mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi dan pimpinan komisi yang bersangkutan.

¹⁵⁷PSHK, *op cit.*

¹⁵⁸*Ibid.*,PSHK.

¹⁵⁹*Ibid.*,PSHK.

c. Mewakili DPR dan/atau alat kelengkapan DPR di pengadilan.

Dalam mendukung terselenggaranya hak atas informasi, Pimpinan DPR menyelenggarakan forum penerimaan aspirasi dan pengaduan secara langsung. Forum ini diselenggarakan agar masyarakat dapat berkomunikasi dan mengajukan aspirasinya secara langsung. Dalam forum penerimaan aspirasi ini, masyarakat dapat mengetahui secara langsung informasi tentang proses pembuatan undang-undang di DPR. Adapun prosedur penerimaan aspirasi dan pengaduan secara langsung yaitu:¹⁶⁰

- a. Pimpinan DPR menerima delegasi didampingi oleh unsure Pimpinan alat kelengkapan DPR terkait.
- b. Hasil pertemuan Pimpinan DPR dengan delegasi, dapat ditindaklanjuti sebagai bahan masukan untuk dibicarakan dalam rapat-rapat alat kelengkapan DPR.
- c. Berdasarkan arahan dan persetujuan Pimpinan DPR, hasil analisis dan surat tindak lanjutnya disampaikan Sekretariat Jenderal atas nama Pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR untuk ditindaklanjuti dalam rapat-rapat alat kelengkapan DPR dengan mitra kerjanya.

2. Komisi

Komisi adalah unit kerja utama di dalam DPR. Hampir seluruh aktivitas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR, substansinya dikerjakan di dalam komisi. Setiap anggota DPR (kecuali pimpinan) harus menjadi anggota salah satu komisi. Pada umumnya, pengisian keanggotaan komisi terkait erat dengan latar belakang keilmuan atau penguasaan anggota terhadap masalah dan substansi pokok yang digeluti oleh komisi.

Komisi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. DPR menetapkan jumlah komisi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota komisi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

¹⁶⁰ DPR RI, *op cit.*, hal. 12.

Pimpinan komisi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.¹⁶¹ Pimpinan komisi terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan komisi dalam rapat komisi yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan komisi.

Tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan RUU.

Pada periode 2009-2014, DPR mempunyai 11 komisi dengan ruang lingkup tugas, yaitu:¹⁶²

- Komisi I, membidangi pertahanan, luar negeri, dan informasi.
- Komisi II, membidangi pemerintahan dalam negeri, otonomi daerah, aparatur negara, dan agraria.
- Komisi III, membidangi hukum dan undang-undang, hak asasi manusia, dan keamanan.
- Komisi IV, membidangi pertanian, perkebunan, kehutanan, kelautan, perikanan, dan pangan.
- Komisi V, membidangi perhubungan, telekomunikasi, pekerjaan umum, perumahan rakyat, pembangunan pedesaan dan kawasan tertinggal.
- Komisi VI, membidangi perdagangan, perindustrian, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, dan badan usaha milik negara.
- Komisi VII, membidangi energi, sumber daya mineral, riset dan teknologi, dan lingkungan.
- Komisi VIII, membidangi agama, sosial dan pemberdayaan perempuan.
- Komisi IX, membidangi kependudukan, kesehatan, tenaga kerja dan transmigrasi.
- Komisi X, membidangi pendidikan, pemuda, olahraga, pariwisata, kesenian, dan kebudayaan.
- Komisi XI, membidangi keuangan, perencanaan pembangunan nasional, perbankan, dan lembaga keuangan bukan bank.

¹⁶¹Makna kepemimpinan kolegial adalah bahwa semua pemimpin dapat menjalankan semua.

¹⁶²*Ibid.*

Dalam mendukung terselenggaranya hak atas informasi, komisi menyelenggarakan fasilitas pengaduan secara langsung. Fasilitas ini diselenggarakan agar masyarakat dapat berkomunikasi dengan anggota komisi secara langsung, termasuk mendapatkan informasi mengenai proses pembuatan undang-undang di DPR. Adapun prosedur pengaduan secara langsung yaitu:¹⁶³

- 1) Pengaduan yang substansinya terkait lintas komisi ditindaklanjuti dengan melakukan Rapat Gabungan Komisi.
- 2) Inisiatif untuk melaksanakan Rapat Gabungan Komisi dapat dilakukan oleh salah satu Pimpinan Komisi dengan mengajukan usulan Rapat Gabungan kepada Pimpinan Komisi terkait.

Dalam hal mengakses informasi berupa dokumen terkait pembentukan undang-undang seperti risalah sidang, daftar inventaris masalah, RUU, jadwal rapat komisi menurut Ketua Komisi Informasi Abdul Rahman Ma'mun tidak ada larangan bagi masyarakat untuk meminta langsung kepada Komisi, walaupun telah ada PPID yang bertugas menyediakan akses informasi. Sehingga setiap anggota masyarakat dapat meminta dokumen tersebut kepada Sekretariat Komisi dengan menyertakan surat permohonan dan tujuan penggunaan dokumen tersebut. Setelah menyertakan surat permohonan, terkadang staf dalam Sekretariat Komisi tersebut menolak memberikan dan merujuk pemohon ke PPID. Namun hal tersebut tidak berlaku secara keseluruhan, staf-staf sekretariat tertentu sangat kooperatif bahkan mereka dapat memberikan informasi tanpa surat permohonan.

Di dalam setiap Sekretariat Komisi, selalu terdapat papan informasi yang menunjukkan jadwal terbaru dimana rapat-rapat perUU akan diselenggarakan. Masyarakat yang ingin menyaksikan secara langsung rapat tersebut dapat melihat jadwalnya di sana. Selain itu para staf Sekretariat Komisi biasanya mengetahui sedikit banyak tentang informasi proses pembahasan undang-undang yang ditangani komisinya. Sekretariat Komisi

¹⁶³DPR RI, *op cit.*, hal. 12.

memiliki kontaknya masing-masing. Mereka dapat dihubungi langsung di kontak tersebut

3. Badan Musyawarah

DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Musyawarah pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Badan Musyawarah berjumlah paling banyak 1/10 dari jumlah anggota DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Pimpinan DPR karena jabatannya juga sebagai pimpinan Badan Musyawarah.¹⁶⁴

Dalam dinamika politik DPR, Bamus adalah miniatur DPR. Sebagian besar, kalau bukan semua, keputusan penting DPR digodok terlebih dahulu di Bamus. Sehingga bisa dikatakan dinamika yang terjadi di dalam Bamus akan tercermin di dalam Rapat Paripurna, dan hanya Rapat Paripurna sebagai forum tertinggi di DPR yang dapat mengubah putusan Bamus.¹⁶⁵ Pengaturan tentang Bamus terdapat dalam Pasal 28-29 Peraturan DPR.

Badan Musyawarah bertugas:

- a. Menetapkan agenda DPR untuk satu tahun sidang, satu masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian RUU, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya.
- b. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR.
- c. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing.
- d. Mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR.
- e. Menentukan penanganan suatu RUU atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR.
- f. Mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah Komisi, ruang lingkup tugas Komisi, dan mitra kerja Komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR.

¹⁶⁴PSHK., *op cit.*

¹⁶⁵*Ibid.*

- g. Melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

Untuk mendukung hak atas informasi, Sekretariat Badan Musyawarah dapat dimintakan secara langsung dokumen-dokumen terkait proses pembuatan undang-undang. Dokumen yang terdapat di Badan Musyawarah yaitu naskah akademik dan RUU. Sering kali dibandingkan alat kelengkapan lainnya Badan Musyawarah dapat menyediakan informasi lebih cepat dan lebih mudah. Ketersediaan informasi berupa dokumen yang lebih cepat dikarenakan tugas Badan Musyawarah sebagai badan yang mengagendakan jadwal-jadwal rapat di DPR. Kewenangan ini membuat alat kelengkapan ini dapat dengan segera mengordinasikan segala dokumen yang diperlukan untuk terselenggaranya rapat.

Dokumen yang terdapat di Sekretariat Badan Musyawarah sering kali tidak dapat di bawa pulang, hal tersebut dikarenakan dokumen tersebut akan segera digunakan untuk rapat dengan alat kelengkapan lainnya. Hanya saja masyarakat dapat meng *copy* dokumen-dokumen tersebut dengan mensertakan identitas dan jaminan bahwa dokumen tersebut akan segera dikembalikan.

4. Badan Legislasi

DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Legislasi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Legislasi terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan Badan Legislasi dilakukan dalam rapat Badan Legislasi yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Legislasi.

Badan Legislasi bertugas:¹⁶⁶

- a. Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas RUU beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD.
- b. Mengoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah.
- c. Menyiapkan RUU usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum RUU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR.
- e. Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas RUU tahun berjalan atau di luar RUU yang terdaftar dalam program legislasi nasional.
- f. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
- g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan RUU melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
- h. Memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas RUU usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
- i. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang undang-undang pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Untuk mendukung hak atas informasi setiap anggota masyarakat, Sekretariat Badan Legislasi menyediakan informasi mengenai jadwal, lokasi rapat dan perkembangan pembentukan suatu undang-undang yang pembentukannya di bawah kewenangan Badan Legislasi. Sekretariat Badan Legislasi juga kerap kali mengeluarkan segala pedoman-pedoman yang berkaitan dengan prosedur pembuatan undang-undang. Pedoman ini biasanya dibuat dalam bentuk booklet yang mana diperuntukkan untuk masyarakat. Di tempat ini pula, setiap anggota masyarakat juga diperbolehkan meminta dokumen-dokumen terkait proses pembuatan undang-undang yang kewenangannya di bawah Badan Legislasi di Sekretariat Badan Legislasi. Para

¹⁶⁶*Ibid.*, www.dpr.go.id

staf ahli dan staf administrasi dalam alat kelengkapan ini cukup kooperatif dan tidak menyulitkan.

5. Panitia Khusus

Panitia khusus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan panitia khusus berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota panitia khusus ditetapkan oleh rapat paripurna paling banyak 30 orang.

Pimpinan panitia khusus merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan panitia khusus terdiri atas satu orang ketua dan paling banyak tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan jumlah panitia khusus yang ada serta keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pemilihan pimpinan panitia khusus sebagaimana dilakukan dalam rapat panitia khusus yang dipimpin oleh pimpinan DPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan panitia khusus.¹⁶⁷

Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertanggung jawab kepada DPR. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja panitia khusus.

Dalam menjamin hak atas informasi, anggota masyarakat dapat mengajukan audiensi (wawancara) kepada anggota Pansus atau staf ahli Pansus. Audiensi ini penting, karena biasanya merekalah yang memiliki pengetahuan yang paling baik tentang perkembangan pembentukan suatu undang-undang.

Di dalam website DPR di dpr.go.id, Pansus DPR cukup memberikan informasi yang komprehensif. Misalnya pada Pansus RUU Desa, Pansus

¹⁶⁷ *Ibid.*

menginformasikan dengan baik informasi seperti kontak pansus tersebut, naskah akademis, draft RUU, daftar anggota Pansus, jadwal rapat, laporan singkat terkait perkembangan pembentukan undang-undang, risalah sidang, kunjungan kerja, kolom aspirasi masyarakat yang diajukan secara online, dll.

6. Sekretariat Jenderal

Sekretariat Jenderal DPR-RI merupakan unsur penunjang DPR, yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden atas usul Pimpinan DPR. Sekretariat Jenderal DPR RI personelnya terdiri atas pegawai negeri sipil. Susunan organisasi dan tata kerja Sekretaris Jenderal ditetapkan dengan keputusan Presiden.¹⁶⁸

Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputi Sekretaris Jenderal yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR. DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan, dan dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Jenderal dapat membentuk tim asistensi. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR mendapatkan dukungan keahlian dan administrasi teknis dari Sekretariat Jenderal sebagai unsur *supporting system* kepada Dewan. Khusus dalam pengelolaan aspirasi dan pengaduan masyarakat, penanganannya dilakukan oleh unit kerja yang terkait dalam tugas pengelolaan aspirasi dan pengaduan tersebut, baik secara langsung atau tidak langsung.¹⁶⁹

Sekretariat Jenderal memiliki peranan penting untuk menjamin hak atas informasi setiap anggota masyarakat. Beberapa tugas Sekretariat Jenderal terkait jaminan atas hak atas informasi adalah:¹⁷⁰

¹⁶⁸*Ibid.*

¹⁶⁹DPR RI, *op cit.*, hal. 1.

¹⁷⁰*Ibid.*, hal. 12.

1. Sekretariat Jenderal sebagai unsur *supporting system*, mengelola surat aspirasi dan pengaduan yang ditujukan kepada DPR dengan melakukan pencatatan administrasi dan telaah atau analisis.
2. Pimpinan DPR memberikan arahan dan persetujuan atas analisa surat yang disampaikan Sekretariat Jenderal.
3. Berdasarkan arahan dan persetujuan Pimpinan DPR RI, hasil analisa dan surat tindak lanjutnya disampaikan oleh Sekretariat Jenderal atas nama Pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR terkait untuk ditindaklanjuti dalam rapat-rapat alat kelengkapan DPR sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

Sekretariat Jenderal juga mendukung kinerja alat kelengkapan DPR dalam menjamin terselenggaranya hak atas informasi. Beberapa dukungan yang merupakan kewajiban Sekretariat Jenderal kepada alat kelengkapan yaitu:¹⁷¹

1. Sekretariat Jenderal yang memberikan pelayanan di bidang keahlian, administrasi, dan teknis. Untuk dukungan keahlian, selain penugasan Peneliti (P3DI) berdasarkan permintaan permintaan alat kelengkapan DPR, juga ditempatkan Tenaga Ahli khusus di setiap alat kelengkapan DPR.
2. Surat aspirasi dan pengaduan masyarakat yang ditujukan kepada Pimpinan alat kelengkapan DPR diteruskan ke Bagian Pengaduan Masyarakat untuk dilakukan proses administrasi dan dianalisis.
3. Sekretariat alat kelengkapan DPR menerima hasil analisa surat aspirasi dan pengaduan masyarakat dan selanjutnya membuat daftar penerimaan hasil analisis surat yang memuat dengan singkat pokok isi surat dan segera menyampaikan kepada Pimpinan alat kelengkapan DPR yang bersangkutan.
4. Pimpinan alat kelengkapan DPR dalam Rapat Pimpinan membicarakan isi surat aspirasi dan pengaduan masyarakat yang masuk serta cara penyelesaian selanjutnya.

3.3.6 Dari Segi Bentuk-Bentuk Fasilitas yang terdapat di DPR untuk Menjamin Hak atas Informasi

Untuk mengakses informasi terkait dengan pembentukan undang-undang, DPR menyediakan beberapa fasilitas yang dapat digunakan oleh setiap anggota masyarakat untuk mengakses informasi di DPR. Fasilitas-fasilitas tersebut antara lain:

¹⁷¹*Ibid.*, hal. 13.

1. PPID

PPID bertanggung jawab kepada publik untuk menyimpan, mendokumentasikan, menyediakan pelayanan informasi publik di DPR dan Setjen DPR. Dalam melayani publik, PPID menyediakan ruangan yang nyaman untuk mengakses informasi. Ruangan tersebut berada di Gedung Nusantara III. Pada ruangan ini disediakan beberapa komputer yang ditujukan agar setiap pemohon informasi dapat langsung mendaftarkan permohonannya secara digital di komputer tersebut.

Namun, untuk saat ini prosedur tersebut belum berjalan dengan baik. Fungsi PPID masih lebih banyak dijalankan oleh para staff di Bagian Humas. Para pemohon informasi sebagian besar masih dirujuk ke bagian humas yang letaknya tepat di atas ruangan PPID.

PPID dapat menyediakan berbagai informasi terkait keseluruhan perkembangan pembentukan undang-undang seperti risalah sidang, RUU, naskah akademis, daftar inventaris masalah, pendapat mini fraksi, dll. Namun informasi tersebut biasanya adalah informasi untuk RUU yang telah disahkan, sedangkan ketika undang-undang tersebut belum disahkan, biasanya PPID belum dapat menyediakan informasi tersebut.

Saat ini PPID adalah motor penggerak bagi terciptanya kultur keterbukaan informasi di DPR. PPID seringkali mengadakan rapat sosialisasi kepada setiap alat kelengkapan dan unit kerja tentang sistem pelayanan informasi di DPR. PPID juga berfungsi sebagai konsultan bagi alat kelengkapan untuk menentukan mana informasi publik yang terbuka dan mana informasi publik yang dikecualikan. Berkat kerja keras PPID, tahun 2011 DPR mendapatkan penghargaan sebagai peringkat ke tiga nasional dalam hal pelayanan informasi publik di Indonesia. Atas prestasinya PPID DPR kerap kali dimintakan untuk mendampingi 15 departemen di Indonesia untuk membentuk PPID di dalam departemen tersebut.

Sistem alur informasi di DPR sebenarnya sangat sederhana. Setiap alat kelengkapan yang mengeluarkan informasi akan menyetorkan kepada Bagian Arsip dan Dokumentasi (Ardok). Ardok adalah unit kerja di bawah Setjen DPR yang berfungsi untuk mengarsip dan mendokumentasikan seluruh

informasi yang ada di DPR. Ardok akan mentranskripsikan segala rekaman sidang ke dalam bentuk dokumen. Ardok juga berfungsi untuk mengubah file-file dokumentasi dalam bentuk *hard copy* ke dalam bentuk *soft copy*. Setelah dikumpulkan, Ardok akan membantu PPID untuk menyeleksi mana informasi yang terbuka dan dikecualikan. Informasi yang telah terseleksi tersebut akan diserahkan penguasaanya kepada PPID untuk disosialisasikan atau diserahkan kepada pemohon informasi dan/atau masyarakat.

Menurut Drs. H. Suratna salah satu pimpinan PPID mengatakan bahwa saat awal pendirian PPID tahun 2010 di DPR pelayanan informasi masih seringkali terhambat karena tidak adanya kordinasi antara alat kelengkapan dan PPID. Namun setelah berjalannya waktu dan semakin seringnya sosialisasi berakibat pelayanan informasi menjadi semakin baik.

2. Website DPR

Sebelum Undang-Undang Keterbukaan Informasi diundangkan, alat-alat kelengkapan DPR memiliki website masing-masing. Website DPR secara umum juga jarang sekali diperbaharui. Namun hal tersebut sekarang sudah banyak berubah. Saat ini dalam website DPR, www.dpr.go.id, klasifikasi informasi publik yang wajib tersedia setiap saat diumumkan dan diperbaharui secara berkala seperti amanah UU KIP dan Peraturan DPR tentang Keterbukaan Informasi di DPR.

Selain website tersebut, PPID secara khusus telah membuat website dengan domain ppid.dpr.go.id. Website ini dikhususkan kepada masyarakat agar dapat melakukan permohonan online tanpa pergi ke DPR. Namun untuk mengajukan permohonan online lewat domain ini, para pemohon informasi harus membuat *account* terlebih dahulu. Permohonan baru dapat diterima ketika *account* telah diverifikasi oleh staff PPID.

3. Menyaksikan secara langsung rapat-rapat yang diselenggarakan oleh anggota DPR.

DPR memperbolehkan masyarakat untuk menyaksikan langsung bagaimana proses perdebatan ketika suatu undang-undang dibuat. Rapat tersebut misalnya

Rapat Paripurna, Rapat Dengar Pendapat Umum, Rapat Kerja Komisi, hearing dengan Fraksi dan/atau Badan Legislasi. Rapat tersebut dapat disaksikan lewat tribun tepat di atas ruangan rapat yang diperuntukkan untuk umum. Biasanya tribun-tribun tersebut diisi oleh wartawan.

Namun sayangnya, DPR berhak menentukan apakah rapat tersebut tertutup atau tidak. Biasanya untuk Rapat Paripurna, dan RDPU khalayak umum dipersilahkan untuk melihat. Sedangkan untuk beberapa Rapat Komisi, DPR sering menyatakan rapat tersebut tertutup untuk umum.

3.3.7 Dari Segi Akses Terhadap Pengaduan Masyarakat

Akses terhadap pengaduan masyarakat langsung juga perlu ditinjau untuk menganalisis implementasi pemenuhan hak atas informasi di DPR. Hak atas informasi terhadap pengaduan masyarakat langsung sangat berkaitan dengan hak turut serta dalam pemerintahan.

Dalam proses pengaduan masyarakat secara langsung, masyarakat bukan saja menyampaikan kebutuhannya namun momen pengaduan ini dapat dijadikan sarana dialog sehingga baik DPR dan masyarakat bisa saling bertukar informasi tentang kondisi masing-masing. Langkah penanganan pengaduan masyarakat yang dilakukan oleh DPR, yaitu:¹⁷²

- Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat secara Langsung

Penanganan Demontran

- a. Pengaturan demonstran yang dilakukan secara tertib, diarahkan melalui bagian hubungan masyarakat dan berkoordinasi dengan bagian Pamdal untuk selanjutnya disalurkan sesuai prosedur.
- b. Pengaturan demonstran yang dilakukan dengan cara-cara anarkis, akan ditangani sesuai protap (prosedur tetap) penanganan demonstran berdasarkan Pedoman Umum Pengelolaan Keamanan DPR RI.

1. Kriteria Penerimaan Delegasi

Kriteria aspirasi dan pengaduan delegasi yang dapat ditindaklanjuti adalah sebagai berikut:

- a. Pengadu/delegasi memiliki identitas yang jelas.

¹⁷²DPR RI, loc cit

- b. Substansi permasalahan arus jelas dan mengandung kebenaran.
- c. Jumlah delegasi yang diterima maksimal 25 orang.

Penerimaan Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat

a. Bagian Pengamanan Dalam (Pamdal)

- 1) Kedatangan delegasi/perorangan diterima oleh Petugas Pamdal di Pos Jaga dengan mencatat identitas, jumlah, maksud, dan tujuan delegasi/perorangan.
- 2) Petugas Pamdal melakukan koordinasi dengan Bagian Hubungan Masyarakat, selanjutnya mengantar dan mengawal delegasi/perorangan dari awal kedatangan sampai kepulangan.

b. Bagian Hubungan Masyarakat

- 1) Bagian Hubungan Masyarakat menerima delegasi/perorangan, mencatat dan mengidentifikasi urgensi permasalahan yang disampaikan, kemudian mengkonfirmasi kesiapan penerimaan oleh alat kelengkapan/anggota dewan, Fraksi, dan unit kerja terkait di Sekretariat Jenderal.
- 2) Bagian Hubungan Masyarakat melakukan koordinasi dengan unit kerja terkait di Sekretariat Jenderal
- 3) Bagian Hubungan Masyarakat mengantar dan menyalurkan delegasi/perorangan ke alat kelengkapan terkait, Fraksi dan unit kerja terkait di Sekretariat Jenderal.

Sedangkan prosedur pengelolaan aspirasi dan surat pengaduan masyarakat, dikelola dalam tiga tahapan yaitu:¹⁷³

a. Pencatatan Surat Masuk

Surat yang diterima oleh Sekretariat Pimpinan DPR atau Sekretariat alat kelengkapan DPR/Sekretariat Fraksi dilakukan proses pencatatan terlebih dahulu di bagian tata persuratan.

b. Analisis/Telaahan Surat/Email

- 1) Proses analisis dilakukan berdasarkan tupoksi dan dapat pula dilakukan di Sekretariat Alat Kelengkapan DPR.
- 2) Surat/email aspirasi dan pengaduan yang ditujukan kepada Pimpinan DPR, selanjutnya dianalisis oleh bagian Pengaduan Masyarakat.
- 3) Surat/email yang ditujukan kepada Pimpinan alat kelengkapan DPR setelah di administrasi dan dianalisis di Bagian Pengaduan Masyarakat selanjutnya diproses lebih lanjut oleh bagian Sekretariat alat kelengkapan DPR.

¹⁷³*Ibid.*, hal. 20.

- 4) Analisa surat/email dilakukan dengan mengacu kepada peraturan undang-undang yang berlaku.
- c. Pembuatan Surat Tindak Lanjut/Tanggapan/Jawaban
- 1) Proses tindak lanjut dilaksanakan berdasarkan arahan disposisi Pimpinan DPR atau Pimpinan alat kelengkapan DPR.
 - 2) Surat tanggapan atau tindak lanjut dibuat berdasarkan hasil analisis yang telah mendapat persetujuan dan arahan Pimpinan DPR.
 - 3) Surat tanggapan atau tindak lanjut yang ditujukan kepada pelapor yang bersifat pemberitahuan bahwa suratnya telah disampaikan ke alat kelengkapan DPR ditandatangani oleh Kepala Biro Pengawasan Legislatif atas nama Sekretariat Jenderal DPR.

Opini Pembaca melalui Surat Kabar

Penyampaian aspirasi dan pengaduan berupa keluhan, kritikan terkait dengan kelembagaan DPR yang disampaikan perorangan atau kelompok masyarakat melalui media massa surat kabar akan ditangani oleh Biro Hubungan Masyarakat Sekretariat Jenderal DPR melalui penyampaian jawaban atau tanggapan secara tertulis pada media massa tersebut setelah melakukan koordinasi atas permasalahan tersebut dengan unit kerja terkait.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ada prosedur penanganan yang jelas terhadap aspirasi masyarakat yang langsung disampaikan ke DPR baik berbentuk demonstrasi maupun dialog langsung.

1.3.8 Dari Segi Kasus Sengketa Informasi antara DPR dan Pemohon Informasi

Sejak 2010, PPID berdiri, aliran informasi di DPR difokuskan pelayanannya kepada PPID. Semenjak pendiriannya memang dirasakan bahwa sirkulasi data di DPR lebih mudah dan lebih teroganisir. Namun dengan begitu banyaknya permohonan ada beberapa sengketa dimana pemohon informasi dan DPR bersilih pendapat tentang mana informasi yang dapat diakses dan mana yang dikecualikan. Contoh sengketa-sengketa tersebut adalah

1. Ferdinand L Tobing vs DPR

Kasus yang terjadi di tahun 2010 ini memperdebatkan informasi tentang rekapitulasi daftar hadir staf ahli anggota DPR. Data tersebut sempat ditahan oleh alat kelengkapan karena kecurigaan alat kelengkapan tentang motif

Ferdinand L Tobing yang juga mantan staf ahli anggota Dewan. Namun pada akhirnya setelah PPID menerangkan prinsip keterbukaan informasi kepada alat kelengkapan yang menguasai informasi tersebut, data tersebut akhirnya diberikan dan kasus selesai sebelum tahap mediasi.

2. Setnas Fitra vs DPR

Kasus terjadi di tahun 2011 ini memperdebatkan informasi tentang realisasi anggaran tahun 2011 yang belum diaudit oleh BPK. Saat itu informasi dianggap dikecualikan karena belum ada kesepakatan di dalam DPR apakah informasi ini bisa dibuka atau tidak. Kasus ini akhirnya ditemukan titik terangnya dengan keputusan Komisi Informasi Pusat bahwa realisasi anggaran badan publik dapat dianggap sebagai informasi publik. Akhirnya walaupun informasi diberikan melewati waktu 10+7 hari seperti yang ditetapkan, kasus dapat diselesaikan sebelum tahap mediasi.

3. Dyah Pramita vs DPR

Kasus terjadi di tahun 2011 ini memperdebatkan informasi tentang hasil kunjungan lapangan Komisi VII ke PT. Indah Kiat Serang. Informasi ini ditahan oleh alat kelengkapan karena beberapa anggota dewan tidak menyetujui informasi ini dibuka karena mencurigai motif Dyah Pramita yang dianggap berasal dari LSM tertentu. Kasus ini akhirnya selesai setelah PPID menerangkan prinsip keterbukaan informasi kepada alat komisi Dewan dan menyatakan bahwa PPID tidak menguasai informasi ini, karena informasi ini melekat pada diri anggota Dewan sehingga anggota Dewan yang memiliki kewenangan dalam membuka informasi tersebut.

4. Muhamad Hidayat vs DPR

Kasus yang terjadi di tahun 2012 ini memperdebatkan informasi tentang pengadaan barang dan jasa, biodata anggota DPR secara lengkap. Sengketa informasi ini sempat dibawa ke Komisi Informasi dan selesai pada tahap mediasi. Pada akhirnya DPR mau memberikan informasi tentang pengadaan barang dan jasa namun tidak menyetujui permintaan pemohon untuk

menyediakannya dalam bentuk hard copy dan melakukan dokumen yang diberikan.

5. ICW vs DPR

Kasus ini memperdebatkan laporan kunjungan kerja anggota DPR. Kasus ini selesai sebelum tahap mediasi karena PPID dapat meyakinkan ICW bahwa informasi yang dimaksud belum dikuasai oleh PPID dan ICW diminta menunggu sampai hasil kunjungan kerja tersebut disalin dalam bentuk transkrip yang dapat diakses.¹⁷⁴

Sengketa-sengketa informasi di atas biasanya bersumber dikarenakan paradigma alat kelengkapan dan anggota dewan yang kurang memahami kewajiban keterbukaan informasi. Penyebab lain adalah persoalan administrasi dimana terkadang alat kelengkapan terlambat memberikan informasi. Beberapa unit kerja yang terkait seperti unit kerja bagian arsip dan dokumentasi (ardok) juga mengalami kesulitan melaksanakan tugasnya karena banyaknya rapat yang harus ditranskrip menjadi dokumen. Namun penyebab utama dari kasus-kasus tersebut adalah perbedaan tentang batasan antara informasi yang dikecualikan dan informasi publik itu sendiri.

Perlu diapresiasi ketika PPID berhasil menyelesaikan seluruh sengketa sebelum persidangan di Komisi Informasi. Kasus-kasus yang terjadi dapat diselesaikan oleh PPID dengan menjelaskan hambatan PPID untuk menyediakan informasi kepada pemohon informasi. Hanya satu kasus yaitu kasus dengan pemohon informasi perorangan Muhamad Hidayat yang kasusnya sampai ke tahap mediasi di Komisi Informasi.

3.4 Hambatan-Hambatan yang Dirasakan oleh Pemohon Informasi

Dalam mengakses dokumen di DPR tidak berarti tidak ada hambatan. Beberapa hambatan sengaja dibuat oleh pihak DPR sendiri. Hal tersebut sangat

¹⁷⁴Hasil wawancara dengan Pimpinan PPID, Drs. H. Suratna dan staff PPID Andam, Yani dan Yanti.

membahayakan keterbukaan informasi di DPR. Beberapa hambatan yang terjadi yaitu:

- Permintaan yang tidak bisa disampaikan/ditolak

Ketika melakukan permohonan kepada alat kelengkapan yang menguasai informasi, ada kalanya permohonan ditolak atau permintaan tidak bisa disampaikan. Pemohon kerap kali terhalang baik karena prosedur maupun jenis-jenis penolakan lain. Alasan penolakan berbagai macam, misalnya dengan menunjukkan bahwa pemohon informasi salah tempat dan ditunjuk tempat lain, ketika datang ke tempat yang dirujuk, kembali ditolak dan dirujuk ke tempat lain begitu seterusnya sampai akhirnya pemohon informasi tidak menemukan informasi yang dimaksud. Bahasa sehari-harinya “di pimpong”. Atau misalnya setelah pemohon informasi mengajukan permohonan secara lisan, permohonan ditolak karena permohonan harus berbentuk tertulis.

Dalam praktek, misalnya ketika meminta risalah undang-undang kepada Komisi, Komisi mengatakan bahwa permintaan tidak dapat dikabulkan karena permohonan harus lewat PPID. Sedangkan ketika mengajukan permohonan kepada PPID, risalah sidang tersebut belum diberikan oleh Komisi kepada PPID. Permasalahan tersebut di atas tentu harus diatasi. Untuk sementara ini tidak ada pengaturan di DPR tentang siapa dan dimana informasi diperoleh. Tidak ada kejelasan apa saja informasi yang dikuasai oleh suatu alat kelengkapan. Akibatnya setiap alat kelengkapan kerap mem”pimpong” pemohon informasi bahkan mem”pimpong” staff PPID yang bertugas melayani informasi.

Permasalahan tersebut di atas dapat diatasi dengan dibuatnya daftar informasi di DPR dan siapa yang menguasai informasi tersebut. Sehingga ketika ada permohonan, daftar tersebut dapat memudahkan perolehan informasi. Idealnya daftar informasi tersebut dibuat sebagai ketetapan sehingga setiap alat kelengkapan akan meningkatkan tanggung jawabnya terhadap informasi yang ia kuasai.

- Kurangnya Kesadaran dan pengetahuan staf dan anggota DPR

Penolakan permohonan informasi, sering kali justru dikarenakan karena kurangnya kesadaran para staf dan anggota DPR dalam melaksanakan prinsip keterbukaan informasi seperti yang diamanahkan UU KIP. Seringkali walaupun komisi berwenang untuk membahas suatu RUU, namun para staf di sekretariat komisi tersebut menolak memberikan informasi dikarenakan informasi tersebut belum dibaca oleh pimpinan mereka atau belum dibahas. Padahal alat kelengkapan lain semisal Badan Musyawarah bersedia menyediakan informasi yang sama. Atau seringkali prosedur untuk mengakses informasi menjadi lebih panjang, karena kendala perizinan ke berbagai pihak.

- Penolakan Secara Lisan

Penolakan secara lisan merupakan pernyataan secara lisan oleh seseorang pejabat yang menerima permintaan secara tertulis atau lisan bahwa permintaan itu tidak dijawab. Respon semacam ini biasanya diberikan langsung setelah disampaikannya permintaan. Penolakan secara lisan merupakan cara yang efektif bagi pejabat untuk membebaskan diri dari pemohon yang gigih.¹⁷⁵ Penolakan secara lisan juga seringkali ditemui oleh pemohon informasi di DPR, misalnya permohonan tidak dapat dikabulkan karena tidak ada petugas yang berwenang.

- Informasi tidak dimiliki: Kegagalan Mengumpulkan informasi

Maksud dari alasan informasi tidak dimiliki bisa berbagai hal. Misalnya adanya kegagalan dalam mengumpulkan informasi. Hal tersebut seringkali dialami ketika melakukan permohonan kepada PPID. Berdasarkan wawancara pada beberapa pejabat PPID, walaupun telah disampaikan memo kepada alat kelengkapan untuk memberikan informasi secara berkala, alat kelengkapan seringkali terlambat atau tidak melaksanakan kewajibannya. Dalam hal ini PPID, mengalami masalah karena tidak dapat memaksa alat kelengkapan untuk memenuhi kewajibannya. Di dalam Peraturan internal DPR pun tidak ada sanksi yang diterapkan ketika alat kelengkapan tidak memenuhi kewajibannya. Jika hal

¹⁷⁵ Dashbire dan Thomas Carson, *op cit.*, hal. 80.

tersebut terjadi sanksi yang berlaku akhirnya adalah sanksi pidana yang ada di UU KIP.

- Informasi tanggung dan tidak lengkap

Pada ketentuan klasifikasi informasi, memungkinkan peluang adanya praktek penyediaan informasi yang tanggung dan/atau tidak lengkap. Misalnya dokumen yang diminta diotong sehingga hanya bagian yang boleh diketahui oleh masyarakat yang dapat diakses. Sebenarnya UU KIP memperbolehkan mekanisme ini asalkan prosesnya melalui tahap uji kepentingan publik terlebih dahulu.

- Informasi terlambat diberikan

Sering terjadi sengketa informasi terjadi karena PPID terlambat memberikan informasi. PPID melampaui waktu yang sudah ditetapkan UU KIP yaitu 7+10 hari. Keterlambatan tersebut muncul karena berbagai misalnya karena keterlambatan pengerjaan Ardok untuk mentranskripkan rekaman sidang ke dalam bentuk dokumen. Dalam realitas sebenarnya staff Ardok seringkali kewalahan untuk mentranskripkan seluruh rekaman sidang di DPR. Menumpuknya pekerjaan tersebut seharusnya tidak dibiarkan. DPR dapat menambah staff Ardok agar tidak lagi terjadi keterlambatan pelayanan informasi.

3.5 Tinjauan yuridis terhadap Penegakan Hak Atas Informasi sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia oleh DPR.

Hak atas informasi merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM) yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang. Jika berdasarkan doktrin hukum dari A.C Dicey seharusnya negara yang mengaku sebagai negara hukum seperti Indonesia wajib menjamin hak-hak asasi manusia baik oleh undang-undang ataupun keputusan-keputusan pengadilan.

Hak atas informasi mesti ditegakkan karena hak atas informasi merupakan cerminan dari terlaksananya teori kedaulatan rakyat. Dalam teori kedaulatan rakyat, masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam membuat hukum yang akan mengatur dirinya sendiri. Hak atas informasi mutlak untuk dijamin oleh negara

karena selain sebagai cerminan dari asas kedaulatan rakyat juga merupakan jembatan terlaksananya hak-hak politik masyarakat lainnya seperti hak untuk berpendapat dan hak untuk turut serta dalam pemerintahan.

Indonesia telah mengesakan UU KIP pada tahun 2008. Kewajiban tersebut diikuti kemudian dengan membentuk Komisi Informasi, Peraturan Pelaksana UU KIP yakni PP 61 Tahun 2010 kemudian diikuti pula oleh badan-badan publik seperti DPR untuk membuat peraturan internal sebagai tindak lanjut dari UU KIP tersebut. DPR telah mengeluarkan Peraturan No.1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR sebagai bentuk komitmen DPR agar penyelenggaraan pelayanan informasi kepada publik berjalan lebih baik.

Jaminan atas perlindungan hak atas informasi juga ditegaskan dalam Pasal 28 F UUD 1945 yang mana setiap orang berhak untuk 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. Jaminan terlaksananya hak atas informasi dalam berbagai bidang di Indonesia dijabarkan pula dalam hirarki peraturan undang-undang di bawah UUD 1945. Jaminan atas hak atas informasi menjadi sangat penting, karena dimana ada jaminan atas hak atas informasi berarti ada keterbukaan informasi, sedangkan keterbukaan informasi merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.¹⁷⁶

Kewajiban untuk memenuhi hak atas informasi yang telah dijamin oleh UUD 1945, tidak cukup dengan mengeluarkan peraturan-peraturan tentang keterbukaan informasi seperti di atas. Kewajiban tersebut memerlukan upaya-upaya konkrit dari setiap badan publik termasuk DPR. Kewajiban DPR untuk memenuhi hak atas informasi masyarakat harus dilakukan dalam setiap kegiatan penyelenggaraan negara termasuk pemenuhan hak atas informasi dalam proses pembentukan undang-undang.

¹⁷⁶Indonesia, UU KIP, *op cit.*, Pertimbangan.

Salah satu prinsip penting dari hak atas informasi yang dikeluarkan oleh Article 19¹⁷⁷ sebuah LSM HAM Internasional yang memiliki konsen dalam menumbuhkan kultur keterbukaan informasi di dunia, adalah prinsip adanya proses untuk memfasilitasi akses terhadap informasi. Hak atas informasi tidak mungkin terlaksana di DPR ketika tidak ada unit kerja yang membantu masyarakat untuk mencari dan memiliki informasi. Oleh sebab itu sudah tepat ketika DPR membentuk PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) berdasarkan ditetapkannya Pasal 8 ayat (2) Peraturan DPR No.1 Tahun 2010 tentang Pembentukan PPID. PPID berfungsi untuk melakukan penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan pelayanan informasi publik di DPR.

Dalam pemenuhan pelayanan informasi, seharusnya informasi disampaikan berdasarkan prinsip pengungkapan maksimum (*maximum disclosure*) bahwa semua informasi harus dapat diungkap dan hanya dapat dibatasi dalam situasi yang sangat terbatas. Pembatasan ini idealnya harus diatur oleh undang-undang. Prinsip ini dimaksudkan agar paradigma yang tertanam dalam setiap benak pejabat publik adalah bahwa seluruh informasi harus dianggap terbuka, kecuali yang bersifat ketat dan terbatas. Prinsip ini sebenarnya juga diamini oleh asas keterbukaan informasi yang diamanhkan Pasal 2 UU KIP. Hal ini jelas berbeda dengan apa yang terjadi sebelum UU KIP disahkan dimana paradigma yang ditanamkan adalah bahwa seluruh informasi harus dianggap tertutup kecuali jika ada izin dari atasan barulah dapat dibuka. Sesungguhnya perubahan paradigma inilah yang sangat sulit. Berdasarkan prinsip ini seharusnya batasan-batasan mengenai informasi di DPR termasuk dalam hal mengenai informasi pembentukan undang-undang harus bersifat terbuka.

Dalam tahapan pembentukan peraturan undang-undang sesungguhnya pembentukan prolegnas adalah awal gerbang keterbukaan informasi dalam pembentukan undang-undang di DPR kepada masyarakat. Informasi dalam prolegnas sangat penting untuk dibuka karena prolegnas sangat menentukan jenis undang-undang yang akan menjadi prioritas DPR. Tingginya pengetahuan

¹⁷⁷ Article 19 berlokasi di Lacaster House, 33 Islington High Street London, NI 91.H, United Kingdom

masyarakat terhadap prolegnas dapat meningkatkan partisipasi mereka dalam proses pembentukan undang-undang. Hal serupa juga merupakan tujuan dari diadakannya keterbukaan informasi sebagaimana terdapat pada Pasal 3 tentang tujuan UU KIP dimana keterbukaan informasi diharapkan dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan. Sudah semestinya DPR tidak hanya mengundang masyarakat secara formil namun benar-benar menjadikan kebutuhan masyarakat sebagai tolak ukur prioritas dan tidak prioritasnya suatu undang-undang.

Dalam praktik, keterbukaan informasi dalam rapat-rapat pembahasan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh keinginan setiap anggota DPR. Hal tersebut dilegallisasikan oleh Pasal 5 ayat (2) Peraturan DPR No.1 Tahun 2010. Dalam ketentuan tersebut DPR berhak menutup informasi yang dikecualikan sedangkan berdasarkan Pasal 11 ayat (1) butir a, informasi yang dikecualikan termasuk informasi publik dari hasil rapat-rapat di DPR yang bersifat tertutup yang dinyatakan rahasia. Informasi yang dapat ditutup berbentuk laporan singkat, catatan rapat, risalah, dan/atau pembicaraan dan keputusan rapat tertutup yang bersifat rahasia.

Pada Pasal 6 ayat (1) UU KIP tentang hak badan publik, DPR memang berhak untuk menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Namun sebelum melangkah ke dalam hak tersebut dalam Pasal 2 ayat (4) UU KIP, informasi publik baru dapat dikecualikan ketika telah dilakukan pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah mempertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar dari pada membukanya.

Seharusnya DPR memiliki mekanisme uji konsekuensi seperti yang diamanahkan oleh UU KIP. Uji konsekuensi juga diwajibkan oleh Pasal 3 PP No.61 Tahun 2010 yang menunjukkan bahwa pengklasifikasian informasi harus terkait dengan proses penegakkan hukum, pertahanan dan keamanan negara, dan ketahanan sosial. Uji konsekuensi dilakukan dalam rangka mengukur dampak apabila suatu informasi dibuka atau tidak termasuk informasi yang terdapat dalam

suatu rapat. Uji konsekuensi harus mengutamakan pertimbangan kemashalatan masyarakat. Dengan uji konsekuensi, klasifikasi informasi terbuka atau dikecualikan akan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam uji konsekuensi, suatu informasi baru dapat dikategorikan sebagai informasi yang dikecualikan ketika alasan pengecualiannya telah sesuai dengan Pasal 6 ayat (3) UU KIP. Jika ketentuan ini diterapkan untuk menutup suatu informasi, DPR harus membuktikan bahwa alasan ketertutupannya telah sesuai dengan berdasarkan Pasal 6 ayat (3) UU KIP atau undang-undang lainnya. Diterapkannya uji konsekuensi, klasifikasi informasi yang sewenang-wenang oleh DPR dapat dihindari.

Perlu ditekankan bahwa seharusnya seluruh rapat di DPR sifatnya terbuka sesuai dengan asas keterbukaan informasi pada Pasal 2 ayat (1) UU KIP. Pada setiap awal rapat, DPR harus mengumumkan apakah rapat tersebut tertutup atau terbuka untuk umum. Hendaknya jika pun rapat memang harus tertutup, alasan keterutupannya harus diumumkan kepada masyarakat.

Menurut penulis banyaknya rapat panja dan pansus yang diklasifikasikan tertutup akan menghilangkan esensi dari keterbukaan informasi sendiri. Hal tersebut juga tidak sesuai dengan prinsip keterbukaan sendiri yang dikeluarkan oleh Article 19 yang mana dalam prinsip 7 *open meetings* yang mengharuskan setiap rapat yang menyangkut kepentingan publik harus dianggap terbuka untuk masyarakat. Lalu dalam konsideran butir c UU KIP, disebutkan pula bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara. Jika memang seperti itu esensinya, bagaimana mungkin esensi tersebut dapat tercapai jika rapat yang disana terdapat proses pengambilan keputusan, proses dinamika politik, kepentingan-kepentingan para anggota DPR dan perdebatan kepentingan masyarakat ditutup untuk masyarakat. Apalagi dalam praktek alasan ketertutupannya adalah karena alasan politik. Hal tersebut tidak dapat dibiarkan, justru rapat yang tingkat kepentingan politiknya tinggi, harus dibuka agar tidak terjadi transaksi politik yang mengorbankan kepentingan rakyat. DPR harus

konsisten bahwa alasan ketertutupan harus berdasarkan undang-undang dan peraturan terkait.

Sedangkan dalam proses pembahasan RUU, dalam setiap rapat biasanya RUU akan terus berubah seiring dengan perubahan-perubahan yang disepakati dalam rapat-rapat pembahasan. Sesuai dengan Pasal 3 butir e bahwa keterbukaan informasi tidak lain adalah agar masyarakat mengetahui kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Untuk mewujudkan tujuan ini kiranya setiap RUU yang terus berubah tersebut dapat segera diketahui oleh masyarakat sebagaimana asas keterbukaan informasi pada Pasal 2 ayat (3) bahwa informasi harus diperoleh dengan cepat dan tepat waktu. Diharapkan dengan mengumumkan informasi tersebut dengan cepat akan sangat berguna agar masyarakat tidak terlambat mengadvokasikan kepentingan mereka dalam setiap perubahan tersebut.

Indikator paling mudah dalam menilai keterbukaan informasi di DPR adalah dengan meninjau apakah klasifikasi informasi publik di DPR telah sesuai dengan amanah undang-undang. Untuk itu perlu dianalisa bagaimana UU KIP mengklasifikasikan mana informasi publik dan mana yang dikecualikan lalu kemudian membandingkan klasifikasi tersebut dengan klasifikasi yang dibuat oleh DPR.

Informasi yang dimaksud dalam UU KIP Pasal 1 butir 1, didefinisikan secara luas. Definisi yang luas mengakibatkan ruang lingkup informasi demikian luas tidak terbatas pada bentuk dokumen semata. Informasi dalam pembentukan undang-undang bukan saja risalah sidang akan tetapi seluruh gagasan yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang termasuk rekaman sidang, pidato, dan bentuk-bentuk gagasan lainnya juga termasuk informasi.

Berdasarkan perbandingan klasifikasi informasi di DPR yang telah diuraikan sebelumnya, dalam berbagai aspek, DPR kurang tepat dalam mengklasifikasikan informasi sesuai dengan petunjuk yang terdapat pada UU KIP. Kekeliruan terlihat dimana hasil keputusan DPR dan pertimbangannya, informasi dan kebijakan yang disampaikan dalam rapat yang terbuka untuk umum diklasifikasikan sebagai informasi publik di DPR yang wajib disediakan setiap saat. Klasifikasi yang

demikian menyebabkan informasi baru dapat diakses ketika ada permohonan padahal jika informasi tersebut diumumkan tanpa perlu permohonan, maka akan membuka akses yang lebih luas kepada masyarakat dan mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik terutama partisipasi dalam pembentukan undang-undang. DPR juga akan terdorong untuk terus menghasilkan kebijakan yang transparan, efektif, akuntabel, serta dapat dipertanggungjawabkan. Informasi seperti ini seharusnya diumumkan dan diperbaharui secara berkala.

Namun pengklasifikasian yang dilakukan DPR tidak dapat disalahkan sepenuhnya karena pada Pasal 9 UU KIP, informasi yang diklasifikasikan ke dalam informasi yang wajib disediakan setiap saat memang termasuk menginformasikan kegiatan badan publik, sedangkan dalam penjelasan Pasal 9 UU KIP bahwa ruang lingkup kinerja badan publik hanyalah meliputi hasil, prestasi serta kemampuan kerja. Dalam pasal tersebut tidak disebutkan bahwa proses pembentukan harus diumumkan secara berkala. Sehingga apa yang dilakukan oleh DPR dapat dianggap sah oleh ketentuan ini.

Dalam pengklasifikasian yang telah ditetapkan oleh DPR, tidak ada informasi yang diklasifikasikan sebagai informasi yang wajib diumumkan serta merta. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU KIP, klasifikasi informasi yang wajib diumumkan serta merta mengharuskan penguasa informasi mengumumkan informasi langsung pada saat informasi didapat karena informasi tersebut mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum. Sehingga jika ada informasi yang diklasifikasikan ke dalam klasifikasi ini, tidak boleh ada penundaan untuk membuka informasi tersebut. Berdasarkan hal tersebut, secara umum informasi di DPR memang tidak banyak yang memerlukan pengumuman yang segera. Namun, tidak berarti tidak mungkin jika kelak DPR menguasai informasi yang wajib diumumkan serta merta.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1), sebagai badan publik DPR juga wajib memberikan pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap pemohon informasi publik. Kewajiban ini belum ditunaikan oleh PPID DPR sebagai pelayan informasi. Kewajiban ini sebenarnya dapat

menghambat kecepatan dalam mengakses informasi. Setidaknya kewajiban memberikan pertimbangan tertulis tidak menghalangi keterbukaan informasi.

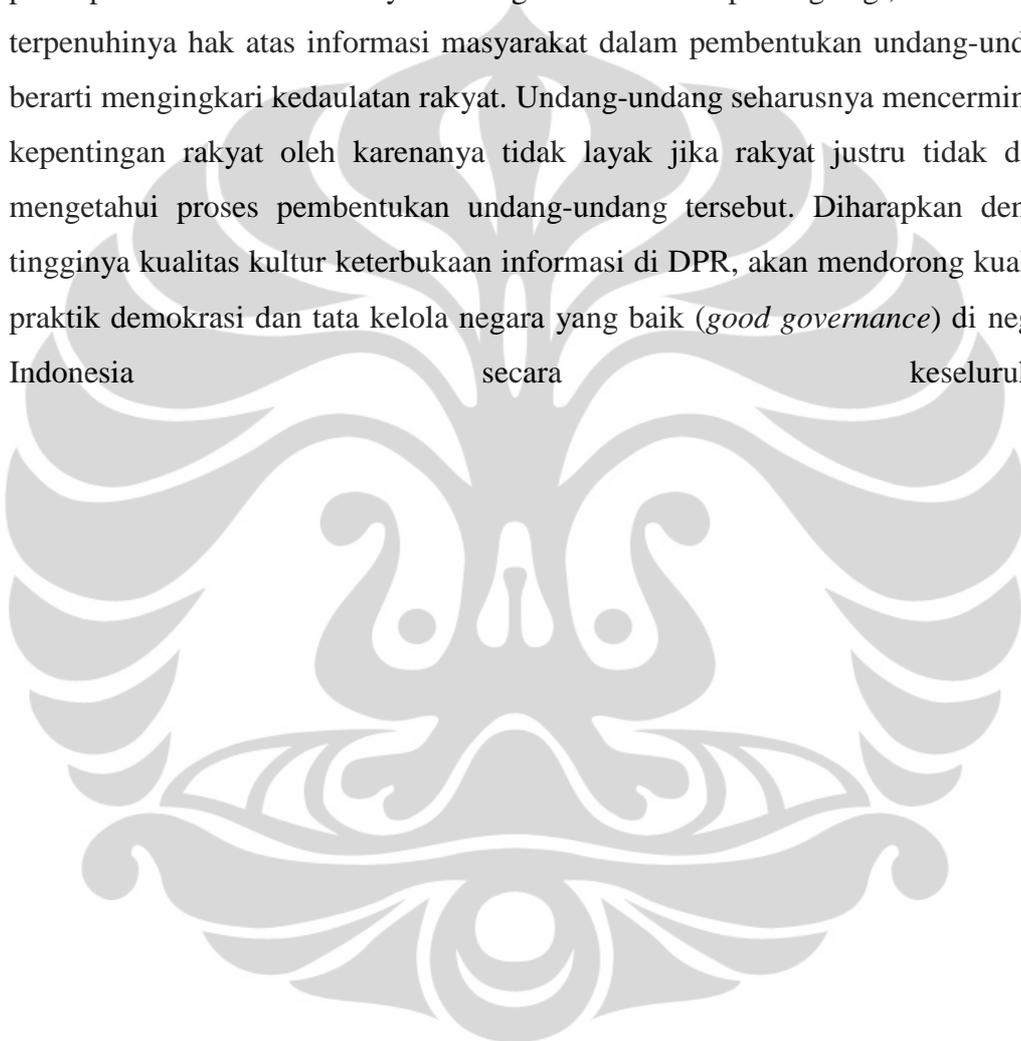
Di dalam pengaturan tentang keterbukaan informasi saat ini, tidak ada pengaturan tentang waktu maksimal yang diberikan kepada alat kelengkapan untuk mengumumkan dan menyerahkan informasi yang dikuasai olehnya kepada Ardok dan PPID. Akibat hal tersebut alat kelengkapan dapat dengan sewenang-wenang menunda dan menahan informasi walaupun informasi tersebut tidak termasuk informasi yang dikecualikan. Hal tersebutnya sebenarnya telah melanggar ketentuan pidana pada Pasal 52 UU KIP bahwa ketika badan publik dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan informasi public dapat dikenakan sanksi pidana. Namun ketentuan pidana ini belum tentu dapat mendorong penyediaan informasi yang tepat waktu. Proses tindak pidana memerlukan waktu yang sangat panjang, padahal nilai dari informasi selain dilihat dari isinya juga dilihat dari kapan diketahuinya. Jika menunggu proses tindak pidana dilaksanakan sangat mungkin informasi diberikan terlambat. Informasi yang terlambat sering kali tidak berguna. Oleh sebab itu walaupun tidak ada informasi yang diklasifikasikan ke dalam informasi serta merta, DPR tetap perlu melengkapi pengaturan tentang jangka waktu bagi alat kelengkapan untuk menyerahkan informasi yang ia kuasai kepada PPID.

Permasalahan terbesar mengenai keterbukaan informasi di DPR sampai saat ini adalah belum ada standar uji konsekuensi terhadap informasi-informasi di DPR. Tidak ada alasan yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan apalagi tertulis mengapa suatu informasi dianggap dikecualikan sedangkan informasi lain tidak, siapa yang menetapkan, berapa lama waktunya, dll. Ketiadaan standar inilah yang selalu menjadi awal sengketa antara pemohon informasi dan DPR. PPID hendaknya mengupayakan standar uji konsekuensi untuk meningkatkan pelayanan informasinya.

Ketiadaan kejelasan tentang dimana dan siapa yang menguasai informasi juga menjadi alasan para pemohon informasi kecewa. Memang saat ini tidak ada pengaturannya. Oleh karenanya PPID hendaknya mengupayakan diterbitkannya surat keputusan Sekretariat Jenderal tentang pengaturan penguasaan informasi

oleh alat kelengkapan, berapa lama waktu tunggu alat kelengkapan untuk memberikan suatu informasi kepada PPID, sehingga ke depan tidak ada lagi yang lepas tanggung jawab terhadap permohonan informasi.

Hambatan-hambatan yang menghambat keterbukaan informasi di DPR, harus segera di atasi, karena akan menghambat terciptanya suatu undang-undang yang partisipatif dan memiliki daya dukung sosial. Lebih penting lagi, bahwa tidak terpenuhinya hak atas informasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berarti mengingkari kedaulatan rakyat. Undang-undang seharusnya mencerminkan kepentingan rakyat oleh karenanya tidak layak jika rakyat justru tidak dapat mengetahui proses pembentukan undang-undang tersebut. Diharapkan dengan tingginya kualitas kultur keterbukaan informasi di DPR, akan mendorong kualitas praktik demokrasi dan tata kelola negara yang baik (*good governance*) di negara Indonesia secara keseluruhan.



BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. Negara yang menegakkan prinsip *good government* adalah negara yang menjamin keterbukaan informasi berdasarkan hukum guna menegakkan kehidupan demokrasi. Kebebasan memperoleh informasi merupakan ciri penting negara yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka dan transparan. Di Indonesia, hak atas informasi merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh Pasal 28F UUD 1945. Jaminan tersebut juga dikuatkan dengan dikeluarkannya UU Tentang HAM Pasal 14, UU Tentang Pelayanan Publik, dan seterusnya. Sebagai negara yang menghormati hak asasi manusia, negara Indonesia berkewajiban untuk menghormati HAM (*obligation to respect*) dan menghormati HAM (*obligation to respect*).
2. Kewajiban untuk menjamin hak atas informasi setiap anggota masyarakat dibebankan pula kepada seluruh badan publik termasuk DPR. DPR diwajibkan untuk membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Keterbukaan informasi di DPR wajib dilakukan terutama dalam proses pembentukan undang-undang.

Hak atas informasi dalam proses pembentukan undang-undang di DPR penting untuk dilindungi oleh negara karena berdasarkan asas kedaulatan rakyat, rakyat berhak untuk menentukan hukum yang akan mengatur

dirinya. Selain itu dengan dianutnya teori fiksi hukum atau adagium yang menganggap semua orang tahu hukum (*recht fictie*) oleh sistem hukum Indonesia. Dalam fiksi hukum negara memandang setiap warga negaranya sudah pasti mengetahui adanya undang-undang dan ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum. Faktanya meskipun semua orang dianggap tahu hukum, faktanya tak semua orang tahu hukum dan tak semua peraturan undang-undang dipahami warga. Jika berusaha memaksakan berlakunya suatu hukum, birokrat pemerintahan akan berhadapan dengan pembangkangan, termasuk upaya menyuap dan intimidasi. Kendala-kendala tersebut di atas dapat dipecahkan jika sebelum suatu peraturan undang-undang disahkan pemerintah membuka informasi seluas-luasnya tentang setiap perkembangan dalam proses pembentukan undang-undang. Keterbukaan informasi pada setiap tahap pembentukan suatu undang-undang akan mendorong terciptanya suatu undang-undang yang partisipatif, memiliki daya dukung sosial, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Untuk menumbuhkan keterbukaan informasi dalam pembentukan undang-undang, DPR menetapkan Peraturan No. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi di DPR. Dalam tataran teknis DPR telah membentuk pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID) yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di DPR. Dalam seluruh rangkaian proses pembentukan undang-undang DPR menjamin hak masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan diskusi. DPR juga telah mengklasifikasikan informasi baik yang terbuka maupun dikecualikan sesuai dengan petunjuk yang terdapat pada UU KIP. Selain itu PPID telah menetapkan standar tata cara memperoleh informasi publik sehingga ada prosedur yang jelas dalam mendapatkan informasi.

Namun tentu saja yang masyarakat tidak hanya menginginkan adanya jaminan yang ditetapkan peraturan atau adanya unit kerja yang membantu mereka untuk mengakses informasi. Masyarakat menginginkan keterbukaan informasi yang seluas-luasnya tanpa hambatan.

Dalam menilai keterbukaan informasi tersebut perlu diperhatikan hambatan –hambatan yang terjadi selama mengakses informasi di DPR. Hambatan itu misalnya permintaan yang tidak bisa disampaikan/ditolak karena tidak ada kejelasan siapa yang menguasai informasi dan dimana tempat perolehan informasi, rendahnya kesadaran dan pengetahuan staff sekretariat atau anggota DPR terhadap keterbukaan informasi, tidak ada uji konsekuensi untuk menilai apakah klasifikasi setiap informasi yang ada di DPR telah tepat, keterlambatan DPR dalam memberikan informasi sehingga informasi kehilangan nilainya dan penyediaan informasi yang tanggung / tidak lengkap karena kendala izin dari anggota Dewan. Seharusnya walaupun segala fasilitas telah disediakan, perlu dilakukan peninjauan kembali apakah fasilitas-fasilitas tersebut telah mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang atau tidak. Jangan sampai pemenuhan sarana dan prasarana keterbukaan informasi di DPR hanyalah sesuai dengan peraturan formil di UU KIP, tetapi tidak mencapai esensi dari keterbukaan informasi itu sendiri, yaitu untuk mendorong penyelenggaraan negara yang baik, transparan, efektif, efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan hal tersebut, DPR khususnya motor penggerak informasi di DPR yaitu PPID, harus terus didukung untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan informasinya kepada masyarakat.

4.2 Saran

Berdasarkan permasalahan keterbukaan informasi di DPR, penulis bermaksud memberikan informasi sebagaimana berikut:

1. Klasifikasi yang sudah ada di Peraturan DPR No.1 Tahun 2010, perlu diuraikan dan dirinci kembali. Klasifikasi tersebut masih sangat umum dan multi tafsir. Sehingga sangat rawan praktek kesewenang-wenangan.
2. Diperlukan uji konsekuensi sebagai dasar pertimbangan suatu informasi dikatakan terbuka atau dikecualikan. Dengan uji konsekuensi maka akan terjadi transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas mengenai alasan pengklasifikasian informasi.
3. Diperlukan upaya keras untuk menggambarkan seluruh informasi di DPR tentang siapa yang menguasainya dan dimana tempat perolehannya. Upaya ini bermanfaat agar setiap alat kelengkapan dan unit kerja dapat bertanggung jawab dengan informasi yang dikuasainya.
4. Upaya sosialisasi peningkatan kesadaran tentang keterbukaan informasi kepada seluruh staf maupun anggota Dewan harus terus dilanjutkan. Untuk mendorong kesadaran tersebut, DPR dapat mengusahakan sistem reward dan punishment bagi setiap alat kelengkapan yang memiliki kinerja dalam hal pelayanan publik yang paling baik. Sistem reward dapat berupa penghargaan yang diumumkan kepada publik, sedangkan sistem punishment dapat berupa tindakan administratif, seperti teguran dalam bentuk surat.
5. Diperlukan pengaturan waktu mengenai masa pengolahan informasi dari yang berbentuk rekaman ataupun rekaman sidang ke dalam informasi yang siap diakses publik. Ketiadaan batasan waktu akan menyebabkan setiap alat kelengkapan lalai dalam menyerahkan informasi kepada PPID. Kelalaian ini akhirnya dapat menghambat pelayanan informasi secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Appledoorn, L.J. Van. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2001.

Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomosari. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: PS HTN FHUI, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Hukum, Media dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

_____. *Perihal Undang-Undang*. Cet.1. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II*. Cet.3. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

_____. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Pebandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press, 1996.

Boboy, Max. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*. Jakarta: Pustakan Sinar Harapan, 1994.

Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia, 1982.

Cipto, Bambang. *Dewan Perwakilan Rakyat: Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Cet.1. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Darbishire, Helen dan Thomas Carson. *Transparency & Silence Sebuah Survei Undang-Undang Akses Informasi dan Prakteknya di 14 Negara (Tranparency & Silence A Survey of Access to Informastion Laws and*

Practice in Fourteen Countries). Diterjemahkan oleh Marianus Kleden dan Mohammad Hamid. Jakarta: Pusat Data & Analisa Tempo dan Yayasan Tifa, 2008.

Dewan Perwakilan Rakyat. *Modul PeRUU*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

_____. *Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi Dan Pengaduan Masyarakat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Badan Urusan Rumah Tangga DPR, 2011.

Faisal, Ahmad, Irawan Saptono dan Tri Mariyani Parlan. Ed. *Access to Public Informastion: A Handbook for Journalists*. Cet.1. Jakarta: Institut Studi Arus Informasi dan TIFA, 2008.

Fatmawati. *Stuktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indoneisa dan Berbagai Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2010.

Gonggong, Anhar, Abdre A Hardjana dan A. Agus Nugroho. *Sejarah Pemikiran Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Cet.1. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1995.

Hertanto, Ari Wahyudi. *Bunga Rampai Ilmu Hukum Korealsi antara Negara, Warga Negara, dan Hukum Positif pada Kepentingan Masyarakat secara Demokratis dan Konstitusi*. Jakarta: Hak Cipta pada Pengarang, 2010.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu undang-undang: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Cet.6. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Kansil dan Christine S.T. Kansil. *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-Undang: UU 10 Tahun 2004*. Jakarta: PT. Pradnya Paramitha

Koalisi untuk Kebebasan Informasi. *Buku Melawan Ketertutupan Informasi, Menuju Pemerintahan Terbuka*. Jakarta: USAID dan The Asia Foundation, 2003.

Komisi Informasi Pusat. *Laporan Tahunan Komisi Informasi Pusat RI 2010*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2010.

Mahfud MD, Mohammad. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Murhajanti, Prayekti. Et al., Ed., *Manual Sudahkah Hak Akses Kita Terpenuhi: Panduan untuk Menilai Pemenuhan Hak Atas Akses Informasi, Akses Partisipasi dan Akses Keadilan dalam Pengambilan Keputusan di Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), LAPERA INDONESIA, LBH Bandung, 2009.

Noer, Deliar. *Pengantar ke Pemikiran Politik*. cet.1. Jakarta: CV Rajawali, 1983.

Raliby, Osman. E.d. *Kamus Internasional*. Jakarta: CV. Bulan Bintang, 1956.

Prayitno, Eko Dessy, et.al.ed. *Penafsiran Atas Pengecualian Dalam Hak Atas Informasi: Pengalaman Di Indonesia Dan Negara Lain*. Jakarta: Center for Law and Democracy dan Indonesian Center for Environmental Law, 2009.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: PSHK, 2005.

_____. *Kenali DPR*. Jakarta: PSHK, tanpa tahun.

_____. *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: USAID, DRSP dan PSHK, 2008.

_____. *Semua Harus Terwakili: Studi mengenai MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: PSHK, 2003.

Soekanto, Soerdjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. cet. 3. Jakarta: UI Press, 1986.

Tim Hukum Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I). *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001.

Tim Penulis Kontras. *Panduan Mengenai Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian*. Jakarta: Kontras dan Yayasan Tifa, 2010.

Tesis

Amin, Muhammad. “Hubungan DPR dan DPRD dalam system ketatanegaraan pasca perubahan UUD 1945.” Tesis magister Program Pasca Sarjana fakultas hukum universitas Indonesia, 2005.

Iqbal, Muhammad. “Modal Sosial Demokratisasi Informasi: Analisis Kritis Ekonomi Politik Kebebasan Memperoleh Informasi Publik,” Tesis Magister Program Ilmu Komunikasi dalam Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2004.

Yasin, Muhammad. “Akses Terhadap Informasi dan Dokumentasi Hukum: Studi Tentang Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas dalam Peraturan Undang-undang Indonesia 1998-2006”. Tesis Fakultas Hukum Pasca Sarjana: Universitas Indonesia, 2007.

Undang-undang

Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

Indonesia. *Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*. UU No. 14 Tahun 2008. L.N. No.61 Tahun 2008.TLN No. 4846.

Indonesia. TAP MPR No.XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*. UU No. 39 Tahun 1999. L.N. No.165 Tahun 1999.

Komisi Informasi. Peraturan Komisi Informasi tentang Standar Layanan Publik. PERKI SLIP No. 1 Tahun 2010.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pelayanan Publik*. UU No.25 Tahun 2009. L.N. No.112 Tahun 2009. T.L.N 50389

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Undang-undang*. UU No. 12 Tahun 2011.

DPR RI. Peraturan DPR RI tentang Keterbukaan Informasi Publik. Peraturan No.1 Tahun 2010

DPR RI. Risalah Rapat Proses Pembahasan RUU Tentang Kebebasan Memperole Informasi Publik. Jakarta: DPR RI, 2006-2007

DPR RI. Risalah Rapat Dengar PendaPat Umum Panitia Khusus DPR RI RUU tentang Pengadaan Tanah. Jakarta: DPR RI, 2010-2011

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Keterbukaan Informasi*. PP No.61 Tahun 2010. L.N. No.39 Tahun 2010.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU No.27 Tahun 2009. L.N. No.13 Tahun 2009.

Konvenan Internasional

American Convention on Human Rights.

African Charter on Human and People Rights.

European Convention on Human Rights.

Majelis Umum PBB. *Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia*. Diterima dan diumumkan pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217A (III)

The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2005.

Resolusi Majelis Umum PBB 217 (III) A, 10 Desember 1948, A/RES/217(III)A.

Jurnal Ilmiah

Article 19. The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation. London: 1999.

Website

Rastika, Icha dan I Made Asdhiana. "Wa Ode Tuding Anis Matta dan Pimpinan Banggar", diunduh dari Nasional. Kompas.com pada tanggal 15 Mei 2012

Rastika, Icha. "Angelina: Saya Sudah Kooperatif", diunduh dari Nasional. Kompas.com pada tanggal 15 Mei 2012

<http://dpr.go.id//> diunduh pada bulan Mei, Juni 2012

<http://ppid.dpr.go.id//> diunduh pada bulan Mei, Juni 2012

<http://www.parlemen.net/> diunduh pada November 2011

