

LAPORAN INDEPENDEN

Implementasi Open Government Partnership (OGP) di Indonesia



DAFTAR ISI

BAGIAN 1

PERJALANAN KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI INDONESIA | 2

Inisiatif Masyarakat Sipil dalam Mendorong Keterbukaan Informasi | 2

Kesiapan Badan Publik Pemerintah dalam UU KIP | 3

Respon Badan Publik Pemerintah Terhadap Permintaan Informasi | 4

BAGIAN 2

CATATAN KRITIS OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP INDONESIA 2011 | 5

OGP Sebagai Inisiatif Global Menuju Pemerintahan Terbuka | 5

Telaah atas Rencana Aksi OGP Indonesia | 6

Posisi Masyarakat Sipil dalam OGP | 8

BAGIAN 3

KETERBUKAAN INFORMASI DI KETIGA LEMBAGA MODEL OGP | 9

Keterbukaan Informasi di Badan Pertanahan Nasional (BPN) | 9

Keterbukaan Informasi Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak | 13

Keterbukaan Informasi Lembaga Kepolisian | 16

BAGIAN 4

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI | 22

BAGIAN I

PERJALANAN KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI INDONESIA

Hak atas informasi dianggap sebagai elemen penting dalam menciptakan demokrasi yang bermakna, pembangunan berkelanjutan yang berpihak kepada rakyat dan perjuangan melawan korupsi. Pengakuan atas pentingnya hak atas informasi dapat dilihat dari masuknya hak atas informasi dalam pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan pasal 19 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Pelapor Khusus PBB untuk kebebasan berpendapat dan berekspresi juga menyatakan hak atas informasi memberi kewajiban positif bagi negara untuk memastikan akses informasi, khususnya yang dimiliki oleh pemerintah. Selain itu, juga telah dilakukan pengesahan undang-undang atau peraturan tingkat nasional tentang hal tersebut di 90 negara yang mewakili 5 miliar jiwa manusia¹.

Di Indonesia hak untuk tahu (*right to know*) atau hak untuk mengakses informasi publik yang melekat pada setiap warga negara telah dijamin oleh Konstitusi kita, yakni pasal 28 F Undang-Undang Dasar 1945. Indonesia juga sudah memformalkan pengakuan hak atas informasi melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Undang-undang ini memberi jaminan hukum bagi masyarakat dalam meminta informasi dari lembaga-lembaga publik seperti yang tercantum dalam pasal 1 ayat 3 UU KIP.² Peraturan turunan untuk implementasi undang-undang tersebut juga sudah dibuat antara lain: Peraturan Komisi Informasi (PerKI) no 1 Tahun 2010, PP nomor 61 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 35 tahun 2010.

INISIATIF MASYARAKAT SIPIL DALAM MENDORONG KETERBUKAAN INFORMASI³

Spirit keterbukaan penyelenggaraan pemerintahan berjalan beriringan dengan semangat reformasi 1998, terutama dalam upaya memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme. Dorongan masyarakat terhadap institusi-institusi pemerintahan semakin kuat, terutama berkat advokasi organisasi-organisasi masyarakat sipil.

Spirit tentang keterbukaan itu akhirnya dituangkan dalam banyak peraturan perundangan nasional. Undang-Undang No.36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang No.40 Tahun 1999 tentang Pers, Undang-Undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, dan Peraturan

¹ Pengakuan PBB atas hak memperoleh informasi antara lain terdapat dalam: UN General Assembly Resolution 59 (1) 14 Desember 1946, UN General Assembly Resolution 2200A (XXI), disahkan 16 Desember 1966. Laporan Pelapor Khusus PBB, "Promotion and Protection of The Right to Freedom of Opinion and Expression" UN Doc.E/CN.4/1998/40. 28 Januari 1998, Laporan Pelapor Khusus PBB, "Promotion and Protection of The Right to Freedom of Opinion and Expression", UN Doc.E/CN.4/2000/63, 18 Januari 2000.

² Lembaga publik menurut UU KIP adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara negara yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN, APBD atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN, APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negara.

³ Subagyo, H. (2009). *Anotasi Undang-Undang No.14 tentang Keterbukaan Informasi Publik*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia.

Pemerintah No.68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara. Dalam konteks informasi sebagai bagian dari hak asasi manusia, telah hadir Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Sebagian besar peraturan perundang-undangan tersebut hanya mengatur tentang prinsip-prinsip dasar perlunya keterbukaan informasi dan belum mengatur secara rinci apa saja informasi yang bersifat terbuka dan informasi yang dikecualikan. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah perlunya mengatur mekanisme penyelesaian sengketa informasi dan lembaga independen yang menyelesaikan sengketa informasi.

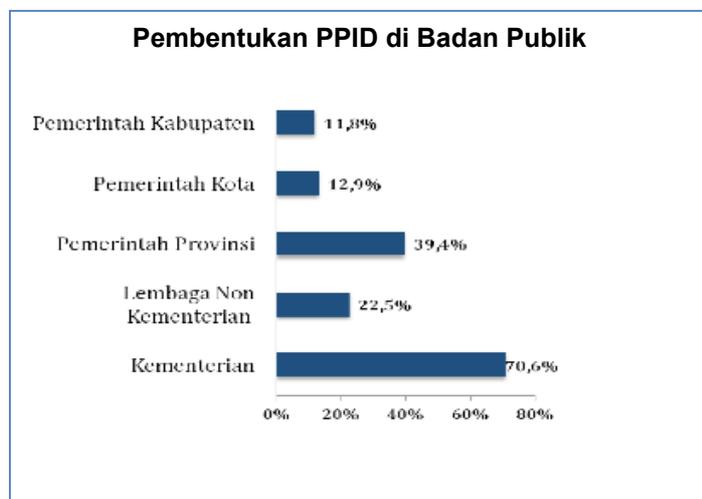
Upaya mendorong lahirnya suatu Undang-Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) terus dilakukan masyarakat sipil. Usaha ini tidak sia-sia. Pada Rapat Pleno Badan Legislasi DPR RI pada Februari 2001, menyetujui pembentukan Panitia Kerja (Panja). Oktober 2001, draft disepakati sebagai usul inisiatif DPR. Sejak saat itulah tahap demi tahap pembahasan RUU KMIP dilakukan. Melalui pembahasan yang panjang selama beberapa tahun, termasuk perubahan judul, Pemerintah dan DPR setuju untuk mengesahkan RUU Keterbukaan Informasi Publik menjadi Undang-Undang. Akhirnya 30 April 2008, Undang-Undang No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik disahkan oleh Presiden, dan mulai berlaku dua tahun setelahnya.

Dalam UU KIP terdapat beberapa pengaturan pokok: (1) Setiap badan publik wajib menjamin keterbukaan informasi publik; (2) Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik; (3) Informasi publik yang dikecualikan bersifat ketat, terbatas, dan tidak mutlak/tidak permanen; (4) Setiap informasi publik harus dapat diperoleh dengan cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana; (5) Informasi publik bersifat proaktif; (6) Informasi publik harus bersifat utuh, akurat dan dapat dipercaya; (7) Penyelesaian sengketa secara cepat, murah, kompeten, dan independen; dan (8) Ancaman pidana bagi penghambat informasi.

Inisiatif masyarakat sipil untuk mendorong kebebasan memperoleh informasi tidak hanya kaitannya dengan kerja advokasi legislasi di level pusat untuk UU KIP. Tercatat 16 Kabupaten/Kota di Indonesia, kelompok masyarakat sipil juga telah berhasil mendorong disahkannya Perda Partisipasi dan Transparansi⁴.

KESIAPAN BADAN PUBLIK PEMERINTAH DALAM IMPLEMENTASI UU KIP

Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia, pada tahun 2011 melakukan pemantauan terhadap 34 Kementerian dan 129 Lembaga di tingkat Pusat. Fokus pemantauan adalah untuk melihat tingkat kepatuhan Badan Publik di tingkat Pusat dalam: (1) Pembentukan PPID di Kementerian dan Lembaga; (2)



⁴ Koalisi KMI (2007). Dinamika Proses Legislasi

Pelaksanaan kewajiban mempublikasi informasi secara berkala sebagaimana diatur dalam pasal 9 UU KIP.

Hasil dari pemantauan tersebut menyatakan bahwa: 71% Badan Publik Kementerian telah membentuk PPID, sedangkan Badan Publik Lembaga Non Kementerian hanya mencapai 22,5%.

Dengan demikian, secara keseluruhan baru 29% Badan Publik tingkat Pusat yang membentuk PPID⁵.

Hasil pemantauan terhadap kepatuhan penyediaan informasi berkala menunjukkan bahwa hampir sebagian besar Kementerian/Lembaga belum melakukan penyesuaian isi (content) website mereka berdasarkan jenis-jenis informasi berkala yang telah diatur oleh UU KIP dan Peraturan Komisi Informasi No.1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.

Hanya 9 Kementerian/Lembaga yang mencapai skor di atas 50% untuk penyediaan informasi berkala. Sementara itu hanya 7 (tujuh) dari 33 Pemerintah Provinsi yang mencapai skor di atas 50% untuk kategori penyediaan informasi berkala dan pembentukan Komisi Informasi Provinsi. Skor tertinggi untuk kepatuhan dicapai oleh Provinsi Jawa Timur (65,6%)⁶.

Data lain menunjukkan bahwa hingga Desember 2011, baru terbentuk 11 Komisi Informasi Provinsi (33%), yaitu: Jawa Barat, Jawa Timur, Kepulauan Riau, Banten, Gorontalo, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Tengah, DIY, Sulawesi Selatan, Kalimantan Tengah. Berikut adalah data perkembangan pembentukan Komisi Informasi Provinsi:

Tahapan	Jumlah provinsi	Persentase
Telah terbentuk	11	33 %
Menunggu pelantikan	5	15%
Dalam tahap <i>fit and proper test</i>	2	6%
Telah selesai seleksi oleh pansel	1	3%
Dalam persiapan pembentukan tim seleksi	2	6%
Belum melakukan upaya sama sekali	12	36%
Jumlah	33	100%

Sumber: Laporan Tahunan 2011, Komisi Informasi Pusat.

Tingginya ketidakpatuhan yang berujung pada ketidaksiapan Badan Publik Pemerintah dalam mengimplementasikan UU KIP menunjukkan bahwa masih lemahnya komitmen dalam menjalankan keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini tentunya dapat juga ditarik pada kesimpulan bahwa keberadaan Undang-Undang KIP, Peraturan Pemerintah No.61 tentang Pelaksanaan UU KIP tidak cukup diketahui dan dimengerti oleh lingkungan Badan Publik Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.35 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Pelayanan Informasi dan Dokumentasi di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

RESPON BADAN PUBLIK PEMERINTAH TERHADAP PERMINTAAN INFORMASI

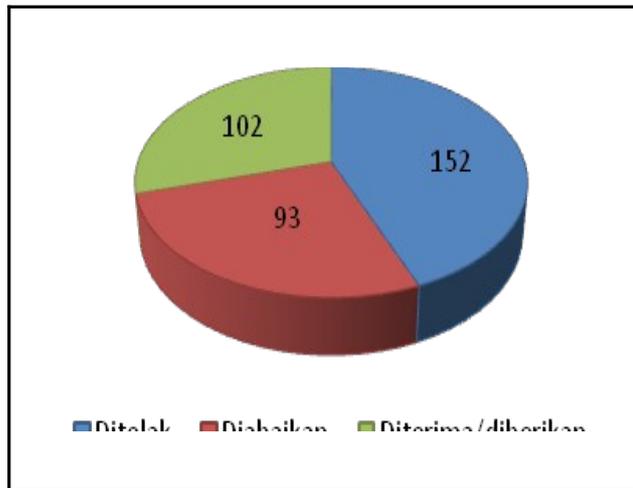
FOI-Network, suatu koalisi masyarakat sipil yang aktif memperjuangkan keterbukaan informasi di Indoensia, pada Desember 2010 me-*release* laporan yang menyebutkan dari 347 permintaan

⁵ _____.(2012). Laporan Tahunan 2011. Jakarta: Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia.

⁶ *Ibid*.

informasi yang dilakukan kepada Badan Publik Pemerintah, sebanyak 152 permintaan ditolak; 93 permintaan diabaikan dan hanya 102 permintaan yang diterima/diberikan⁷.

Dari 102 permintaan informasi yang diterima/diberikan oleh Badan Publik, 60 permintaan dijawab secara tertulis dan 42 dijawab secara lisan. Bentuk pemenuhan permintaan informasinya pun beragam. Sebanyak 69 permintaan dijawab secara tepat (waktu) dan lengkap (sesuai yang diminta); 2 permintaan dijawab tidak tepat; dan 31 permintaan dijawab dengan tepat tetapi tidak lengkap⁸.



Dari 245 permintaan informasi yang ditolak/diabaikan oleh Badan Publik, 41 permintaan diantaranya ditolak/diabaikan dengan alasan yang tidak jelas dan berubah-ubah; dan 41 permintaan diantaranya ditolak/diabaikan dengan alasan data tidak bisa diberikan kepada pemohon individu. Sedangkan permintaan lainnya ditolak/diabaikan dengan beragam alasan⁹.

Laporan FOI-Network tersebut memperkuat fakta bahwa sebagian besar Badan Publik Pemerintah masih belum menjalankan mandat UU KIP dengan baik. Penolakan/pengabaian permintaan informasi paling banyak adalah permintaan berupa dokumen perencanaan dan pelaksanaan anggaran pemerintah. Fakta lain menunjukkan bahwa penolakan/pengabaian terhadap permintaan informasi juga banyak terjadi karena belum dimilikinya prosedur pelayanan informasi publik serta belum ditunjuknya Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID).

⁷ Laporan Tahunan “Implementasi UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik”.(2010).

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

BAGIAN II

CATATAN KRITIS OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP INDONESIA 2011

OGP SEBAGAI INISIATIF GLOBAL MENUJU PEMERINTAHAN YANG TERBUKA

Open Government Partnership (OGP) merupakan kerjasama global dalam mewujudkan pemerintahan yang lebih terbuka: transparan, efektif dan akuntabel. Sejak dideklarasikan di New York Amerika Serikat, 20 September 2011, sebanyak 46 negara telah bergabung dalam gerakan OGP ini. Indonesia bersama Amerika Serikat dan 6 negara lainnya duduk sebagai Komite Pangarah (*steering committee*). Sebagai inisiatif global, OGP mempunyai 4 (empat) tujuan besar, yaitu: meningkatkan ketersediaan data tentang penyelenggaraan negara, mendukung partisipasi publik, mengimplementasikan standar tertinggi atas integritas profesional administrasi publik, meningkatkan akses atas teknologi baru untuk mendukung keterbukaan dan akuntabilitas.

Indonesia dalam implementasi OGP, mencanangkan komitmen dalam bentuk rencana aksi yang konkret untuk mengupayakan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas di pelbagai sektor pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, akses pada keadilan. Selain itu Indonesia juga berkomitmen untuk mendorong transparansi penyelenggaraan negara, terutama dalam hal anggaran. Indonesia menyiapkan tiga *track* untuk mendorong terwujudnya *open government* ini. Pada *track* pertama, keterbukaan informasi dengan memanfaatkan instrumen Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) akan menjadi langkah awal dalam mengurangi kemiskinan dan meningkatkan pelayanan publik. Kedua, pembangunan portal nasional untuk menarik partisipasi masyarakat, dan ketiga, membuka peluang inisiatif baru bagi implementasi *open government* di setiap level pemerintahan.

Jika dibandingkan tujuan besar dari OGP sebagai gerakan global dengan komitmen yang disampaikan Pemerintah Indonesia, terdapat gap di mana dari empat tujuan besar OGP, Indonesia hanya berkomitmen untuk meningkatkan partisipasi publik di pelbagai sektor pelayanan publik seperti pendidikan dan kesehatan. Sementara tiga tujuan lainnya tidak dimasukkan dalam komitmen Indonesia. Hal ini dapat mengancam tercapainya spirit untuk membentuk pemerintahan yang terbuka, karena pemerintah tidak berkomitmen untuk meningkatkan ketersediaan data tentang penyelenggaraan negara serta meningkatkan akses atas teknologi yang digunakan untuk mendukung keterbukaan dan akuntabilitas negara.

Apabila data yang tentang penyelenggaraan negara yang tersedia tidak meningkat, menjadi pertanyaan data apa yang akan dipublikasikan oleh pemerintah Indonesia. Demikian juga apabila pemerintah tidak mendukung akses terhadap teknologi untuk mempublikasikan data tersebut, bagaimana masyarakat akan dapat melakukan akses atas publikasi data yang disampaikan. Padahal, publikasi data tidak akan serta-merta menciptakan partisipasi public. Untuk menciptakan partisipasi public, sebuah data atau informasi tidak cukup hanya

dipublikasikan melainkan harus ada upaya masyarakat untuk mengakses dan memanfaatkannya.

Adanya gap antara tujuan besar OGP secara global dengan komitmen yang disampaikan Pemerintah Indonesia dapat menghalangi upaya pembentukan pemerintahan terbuka yang transparan. Khususnya tidak adanya komitmen untuk meningkatkan ketersediaan data penyelenggaraan negara serta komitmen terhadap peningkatan akses terhadap teknologi. Kedua komitmen di atas memungkinkan adanya pembentukan pemerintahan yang transparan melalui pemenuhan hak publik mendapat informasi.

TELAAH ATAS RENCANA AKSI OGP INDONESIA

Track 1 rencana aksi OGP Indonesia adalah melakukan akselerasi implementasi UU KIP. Implementasi dari rencana aksi tersebut pemerintah akan membangun model di lembaga-lembaga yang melakukan pelayanan public, yaitu Kepolisian, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan institusi pajak (Direktorat Jenderal Pajak). Dari rencana aksi yang telah ditetapkan pemerintah tersebut patut dipertanyakan apakah rencana aksi yang telah ditetapkan akan dapat melakukan akselerasi implementasi UU KIP atau tidak.

Seperti telah diuraikan pada bagian pertama laporan ini, implementasi UU KIP yang dilakukan oleh pemerintah masih sangat minim. Hal tersebut merujuk kepada lima kewajiban yang telah ditetapkan dalam UU KIP, menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), menyusun daftar informasi publik. Ketiga, melakukan uji konsekuensi atas informasi yang dikecualikan. Keempat, membuat Standar Operasional Prosedur (SOP) pelayanan informasi, dan kelima, mengalokasikan anggaran pelayanan informasi publik. Penilaian minimnya implementasi UU KIP tersebut akan bertambah jika melihat progress pembentukan Komisi Informasi Provinsi.

Merujuk kepada poin-poin kewajiban badan publik dalam UU KIP di atas, rencana aksi OGP Indonesia sangat sulit untuk mendorong akselerasi implementasi undang-undang tersebut. Rencana aksi yang dilakukan pemerintah tidak menyentuh sama sekali pemenuhan mandat UU KIP. Pembuatan model pada tiga lembaga (Polri, BPN, dan Ditjen Pajak) tidak menyinggung mandat UU KIP. Kecenderungan pemerintah Indonesia melaksanakan OGP dengan determinan teknologi. Ketiga track rencana aksi pemerintah menempatkan pembangunan website dan portal sebagai bentuk akselerasi keterbukaan dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Publikasi informasi melalui website hanya salah satu media untuk memberikan pelayanan informasi kepada publik, khususnya publikasi informasi secara berkala.

Melihat problem implementasi UU KIP yang minim hingga 2 tahun pemberlakuannya, rencana aksi OGP Indonesia perlu lebih fokus untuk mendorong lembaga pemerintah melaksanakan keseluruhan kewajiban yang telah dimandatkan dalam UU KIP. Fokus tersebut akan mendorong pemerintah menyesuaikan komitmennya dengan seluruh tujuan besar OGP secara global.

Rencana aksi yang mengarah pada pembangunan website atau portal pun perlu diarahkan mendorong terciptanya publikasi informasi secara proaktif dari badan-badan publik. Publikasi informasi proaktif dapat menjamin perlakuan yang sama bagi semua orang untuk mendapatkan informasi. Praktik akses informasi di Indonesia masih cenderung bersifat diskriminatif di mana

hanya kalangan tertentu yang memiliki relasi dengan pejabat pemerintah atau kemampuan bernegosiasi dengan pejabat sebuah lembaga pemerintah akan mudah untuk mendapatkan informasi yang diinginkan¹⁰.

Kondisi akses informasi yang tidak merata ini berimplikasi langsung terhadap kondisi yang dihadapi oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokoknya. Sebagai contoh di bidang kesehatan ada korelasi yang cukup erat antara pengetahuan tentang program akses kesehatan gratis (Jamkesmas/Jamkesda) dengan kesempatan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan gratis di rumah sakit/puskesmas. Juga, korelasi antara pengetahuan Jamkesmas dengan posisi tawar peserta dalam mengakses layanan kesehatan gratis di rumah sakit¹¹.

Dalam kepentingan publikasi informasi proaktif ini, pembuatan portal dan website dalam rencana aksi OGP seharusnya mendorong perpindahan penguasaan informasi tidak hanya kepada perseorangan melainkan juga secara institusi dan mendorong dipublikasikan kepada publik. Untuk mencapai tujuan tersebut, informasi yang disediakan dalam website tersebut harus merupakan informasi-informasi yang dibutuhkan oleh publik serta memenuhi standar klasifikasi dan pelayanan informasi yang diatur dalam UU KIP dan Peraturan Komisi Informasi. Sebagai contoh: informasi tentang daftar peserta akses kesehatan gratis (Jamkesmas) seharusnya menjadi salah satu informasi yang dipublikasikan di website Kementerian Kesehatan atau portal yang akan dibuat. Informasi yang cukup penting ini justru tidak masuk sebagai informasi yang dipublikasikan dalam website Kementerian Kesehatan¹².

Selain jenis informasi yang dipublikasikan, pembuatan portal atau website juga perlu mempertimbangkan agar dapat menjangkau masyarakat di level paling rendah, desa. Website dan portal yang dibuat tidak cukup hanya di level nasional karena pemanfaatan layanan publik tersebut juga harus dapat dinikmati seluruh level publik. Pada akhir laporan bagian ini, dipaparkan pembelajaran pemanfaatan teknologi informasi untuk membangun pelayanan publik di level desa, yaitu sistem informasi desa (SID) di Desa Terong, Kabupaten Bantul. Sistem informasi tersebut menunjukkan sistem informasi secara terorganisir dapat meningkatkan kinerja desa dalam pelayanan publik. Misalnya pengurusan SKCK dan KTP hanya memakan waktu 1,5 menit. Juga pemanfaatan data yang ada untuk kebutuhan yang mendesak, seperti pada situasi darurat ada warga yang membutuhkan donor darah, karena pengorganisasian data yang baik, maka dengan mudah diketahui, warga mana saja yang memiliki tipe golongan darah yang sama. Sehingga persoalan permintaan darah kepada PMI yang jaraknya sangat jauh dari desa, dapat diatasi dengan donor darah sesama warga desa dalam hitungan menit. Pengambilan darah hanya memerlukan mantri puskesmas di desa atau bidan desa.

Sistem Informasi Desa (SID) adalah sebuah aplikasi berbasis internet (website) untuk mengelola data kependudukan di tingkat desa. Ia akan dimanfaatkan untuk mendukung kerja dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat pedesaan. SID dibangun sebagai sebuah paket sistem yang meliputi sistem database kependudukan, keuangan, dan sumber daya desa. Informasi ini dapat diakses melalui papan informasi, diumumkan di radio, akses melalui layar sentuh (one touch screen) yang dipasang secara interaktif di kantor desa, sms interaktif menggunakan handphone untuk memberitahukan informasi kepada aparat desa ataupun

¹⁰ Temuan dalam penelitian “Implementasi UU KIP di Ketiga Pemerintahan di NTT” Yayasan TIFA-Article 19, 2011.

¹¹ Laporan Penelitian ICW Pengetahuan Masyarakat tentang Jamkesmas (2009) dan Laporan Kegiatan “Program Edukasi Publik Akses Informasi di Sektor Kesehatan di TAngerang, Sidoarjo dan Palu”, MediaLink-Yayasan TIFA, 2010.

¹² Lihat booklet OGP Indonesia

memberi masukan. Saat ini Desa Terong juga telah memiliki Petugas Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Desa sebagai pemberi pelayanan informasi¹³.

Aplikasi sistem akses informasi di level desa menunjukkan lembaga pemerintah dapat memberikan informasi tanpa harus menunggu permintaan dari masyarakat (publikasi open data). Publikasi informasi yang sifatnya proaktif sangat membantu masyarakat yang cenderung tidak berani untuk bertanya langsung kepada lembaga-lembaga pemerintah.

POSISI MASYARAKAT SIPIL DALAM OGP

Inisiatif *Open Government Partnership* (OGP) sesungguhnya dapat menjadi instrumen untuk memperkuat pola relasi antara masyarakat sipil dengan pemerintah. Peran masyarakat sipil dalam inisiatif OGP paling tidak mempunyai dua nilai strategis: (1) Menjadi *control mechanism*, atas penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi atas rencana aksi yang disusun; (2) Menjadi mitra dalam mengoptimalkan rencana aksi melalui kontribusi kerja-kerja dalam memperkuat *demand side* dan pendampingan teknis sektor pemerintah. Kedua posisi inilah yang perlu diwujudkan dalam implementasi OGP Indonesia ke depan.

¹³ Diolah dari Laporan Program “Pengembangan Sistem Informasi Desa” yang dilaksanakan Combine Resource Institution tahun 2009-2010 atas dukungan Yayasan TIFA.

BAGIAN III

KETERBUKAAN INFORMASI DI KETIGA LEMBAGA MODEL OGP

Bagian III ini menyoroiti implementasi UU KIP di ketiga lembaga yang digunakan sebagai model pelaksanaan OGP Indonesia, yaitu: insituti kepolisian (Polri), institusi pertanahan (Badan Pertanahan Nasionao (BPN)), dan institusi perpajakan (Direktorat Jenderal Pajak). Fokus memang dilakukan untuk melihat implementasi UU KIP karena rencana aksi OGP Indonesia adalah mendorong akselerasi implementasi UU KIP. Aspek yang disorot adalah langkah implementasi UU KIP yang dilakukan, problem dalam implementasi dan situasi pelayanan informasi publik di ketiga lembaga yang dijadikan model tersebut.

A. KETERBUKAAN Informasi di Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan salah satu badan publik pemerintah yang dipilih sebagai *pilot project* dalam pelaksanaan OGP untuk ditingkatkan integritas pelayanan publiknya. Pilihan terhadap BPN sunggguh tepat mengingat institusi ini memiliki posisi strategis sebagai regulator ditengah maraknya kasus sengketa kepemilikan tanah. Nilai ekonomis tanah semakin hari semakin tinggi dan peluang terjadinya penyimpangan prosedur kepemilikannya pun semakin tinggi pula, dibutuhkan BPN yang tegas dan berintegritas.

Kondisi saat ini harapan terhadap lembaga ini masih *jauh panggang dari api*, karenai BPN justru menjadi bagian dari masalah yang merugikan masyarakat sendiri. Beberapa riset seperti laporan survey integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dilakukan secara rutin sejak tahun 2007, ternyata selalu menempatkan BPN dalam posisi terendah dalam memberikan pelayanan publik yang bebas korupsi. Begitu pula hasil survey kualitas pelayanan terhadap 30 institusi publik yang dilakukan MarkPlus Insight tahun 2009 juga menempatkan BPN dan Bea Cukai sebaga institusi yang paling buruk pelayanannya dibanding 28 institusi lain¹⁴. Pada tahun 2011 satgas pemberantasan mafia hukum juga mempublikasikan jumlah laporan masyarakat terkait sengketa pertanahan dimana dari 4.301 pengaduan ke Satgas, jenis kasus tanah paling tinggi yaitu 22 persen, KKN 14 persen, dan penipuan 9 persen¹⁵.

Upaya lebih serius untuk membenahi pelayanan BPN terus dilakukan, misalnya KPK yang secara khusus melakukan melakukan kajian terhadap sistem pelayanan di BPN. Namun sayangnya beberapa rekomendasi perubahan diantaranya, alur proses pengurusan perizinan, sistem administrasi dan menghentikan transaksi suap-menyuap, tetap tidak dihiraukan BPN¹⁶. Bahkan langkah represif yang dilakukan KPK dengan melakukan inspeksi mendadak dan tangkap tangan seperti yang menimpa kepala BPN Surabaya tetap tak membuat efek jera yang signifikan.

¹⁴ http://nasional.vivanews.com/news/read/97204-pelayanan_bpn__bea_cukai_dinilai_terburuk

¹⁵ <http://news.okezone.com/read/2011/04/01/339/441298/satgas-ajak-kpk-usut-dugaan-korupsi-di-bpn>

¹⁶ <http://sasa54.wordpress.com/2011/04/09/apa-yang-bikin-pejabat-bpn-jera-korupsi/>

Saat ini setidaknya sudah dua lembaga yang sudah mengirimkan surat resmi kepada Presiden yaitu KPK dan Ombudsman akibat rekomendasi-rekomendasi kebijakan untuk memperbaiki kinerja BPN dalam melayani publik tidak pernah direspon oleh BPN. Dengan kondisi demikian inisiatif internal pemerintah dengan pendekatan instrument OGP untuk mendorong perubahan di BPN kearah yang lebih baik sangat diharapkan publik bisa segera tercapai.

Potret Keterbukaan Informasi di BPN

Memasuki tahun ketiga pelaksanaan UU KIP, permohonan informasi yang berlanjut ketahap sengketa informasi juga mulai memasuki ranah informasi pertanahan¹⁷. Hampir keseluruhan permohonan informasi dibidang pertanahan yang mulai masuk taraf penyelesaian sengketa oleh Komisi Informasi Pusat terkait dengan sengketa hak milik atas tanah. Sebagian besar sengketa informasi yang diajukan ke Komisi Informasi Pusat terkait dengan tanah mempersoalkan tidak terpenuhinya permohonan informasi perubahan status kepemilikan atas tanah kepada kantor BPN.

Tabel
Sengketa Informasi Pertanahan

No	Lokasi	Deskripsi Sengketa	Perkembangan
1.	Lampung	Pemohon melaporkan BPN Lampung ke KIP karena dinilai menghalangi haknya untuk mengetahui hasil pengukuran lahan yang tengah dalam proses hukum	Proses mediasi pemohon dengan pihak BPN Lampung dilangsungkan di KI Propinsi Lampung
2.	Kepri	Pemohon Informasi Publik mengajukan sengketa permohonan itu ke KIP karena BPN menolak permohonan dibukanya 15 informasi publik. BPN beralasan informasi yang diajukan pemohon bersifat rahasia.	Proses mediasi pemohon dengan pihak BPN dilangsungkan oleh KI Provinsi Kepri antara pemohon dan BPN
3.	Sumatera Barat	Konsumen dan LPKSM PCC mengadukan ke KI Pusat karena adanya ketidakpastian dalam proses pembelian sejumlah rumah di Kelurahan Kuranji Padang yang dikembangkan oleh salah satu pengembang (developer). Masalah ini terjadi karena diduga ada pengalihan atau pergantian sebuah sertifikat yang sebelumnya sertifikat itu diduga telah hilang.	Mediasi gagal karena BPN Padang menolak memberikan informasi yang dimintai oleh LPKSM PCC dengan alasan ada peraturan Menteri BPN yang mengatakan bahwa informasi yang terkait warkah (sengketa informasi/data) tidak bisa diberikan, kecuali untuk penyidikan. Selain itu BPN juga menolak memberikan informasi yang menyangkut hak-hak pribadi
4.	Kotawaringin Timur	Panitia Khusus (Pansus) Sawit DPRD Kotawaringin Timur (Kotim) juga mengeluhkan sikap BPN Sampit yang dinilai tidak kooperatif. Sampai saat ini instansi vertikal tersebut belum juga bersedia memberikan data kadastral semua perkebunan besar swasta (PBS), kecuali PT Karya Makmur Bahagia.	Kepala BPN Kotim Priambodo berdalih, pihaknya tidak diperbolehkan memberikan data ke pihak manapun, sekalipun Pansus. Menurutnya, dalam memberikan data, BPN kabupaten harus minta izin kepada BPN provinsi dan Presiden, karena merupakan

¹⁷ Makalah Alamsyah Saragih “Klasifikasi Informasi Publik dan Dokumen Pertanahan”. Makalah tidak diterbitkan

		Sikap penolakan BPN dianggap melanggar UU 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik	rahasia negara.
--	--	--	-----------------

Sumber : Diolah dari berbagai media

Dengan semakin tingginya intensitas sengketa informasi pertanahan maka menjadi menarik mengetahui sejauh mana komitmen BPN dan inisiatif-inisiatif yang dilakukan dalam menerapkan semangat keterbukaan sesuai amanah UU KIP di internal institusinya. Beberapa indikator yang bisa digunakan mengukur komitmen dan inisiatif keterbukaan BPN adalah pertama, adanya kebijakan internal terkait pelayanan informasi. Penelitian untuk penyusunan laporan independen ini belum menemukan kebijakan internal di BPN yang secara khusus mengatur pengelolaan informasi dan dokumentasi yang mengacu pada UU KIP. Aturan tentang pelayanan informasi lebih banyak diatur dalam peraturan kepala BPN No 3 tahun 2011 tentang pengelolaan, pengkajian dan penanganan kasus pertanahan. Pada Bab IV, khususnya bagian ketiga mengatur pelayanan informasi kasus pertanahan. Pasal-pasal pada bagian ketiga bab IV tersebut secara garis besar menjelaskan beberapa hal diantaranya¹⁸ ;

- a. Pasal 8 mengatur bahwa hak atas informasi kasus pertanahan hanya bisa diberikan kepada pihak yang berkepentingan dengan memperhatikan penggolongan informasi
- b. Pasal 9 mengatur penggolongan informasi kasus pertanahan dibagi menjadi tiga yaitu ;
 - Informasi rahasia
 - Informasi terbatas
 - Informasi terbuka untuk umum
- c. Pasal 10 mengatur siapa saja yang berhak mendapatkan informasi rahasia, terbatas dan terbuka untuk umum
- d. Pasal 11 mengatur perizinan bagi instansi lain (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, Dewan Perwakilan Daerah, Ombudsman Republik Indonesia, dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) yang ingin mendapatkan Informasi perkembangan penanganan kasus pertanahan
- e. Pasal 12 mengatur bagi pihak pemohon/pengadu dan termohon untuk menanyakan perkembangan penanganan kasus pertanahan.
- f. Pasal 13 mengatur jangka waktu bagi BPN dalam menyampaikan perkembangan Penanganan Kasus Pertanahan.

Aturan lainnya tentang database atau pendokumentasian informasi pertanahan, BPN lebih mengacu pada UU ITE No 11 tahun 2008. Hal ini seperti tercantum dalam makalah yang disusun oleh Muhamad Rukhyat Noor, Kepala Pusat Data dan Informasi Pertanahan BPN RI yang memaparkan bahwa ;

Dengan telah disyahkannya Undang-Undang nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik banyak memberikan jawaban terhadap keseimbangan banyak kalangan di BPN mengenai pengelolaan data pertanahan secara digital dan

¹⁸ Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2011 tentang pengelolaan, pengkajian dan penanganan kasus pertanahan

juga memberikan arah jelas bagi Badan Pertanahan Nasional dalam pemanfaatan, penggunaan dan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional untuk mewujudkan kesejahteraan bangsa¹⁹.

Selanjutnya Muhamad Rukhyat Noor dalam makalahnya kembali menjelaskan bahwa akhir tahun 2008, Badan Pertanahan Nasional sudah ditargetkan untuk memberikan layanan informasi pertanahan dan layanan pendaftaran tanah secara online di seluruh Kantor Pertanahan di Provinsi DKI Jakarta

Beberapa layanan informasi telah disiapkan dalam BPN web (<http://www.bpn.go.id>) seperti peta online, dan informasi status berkas permohonan. Layanan-layanan lainnya yang sedang disiapkan adalah layanan PPAT untuk pengecekan sertifikat dan untuk pendaftaran pelayanan secara online dan sedang disiapkan juga layanan online untuk masyarakat yaitu dengan menyiapkan layanan e-form sebagai sarana pengisian form pendaftaran pertanahan secara online²⁰.

Mengacu pada kebijakan dan inisiatif yang dilakukan BPN, setidaknya ada beberapa catatan penting yang harus di garis bawahi. Pertama, BPN telah mengatur pengklasifikasian informasi dan pengelolaan data pertanahan meskipun tidak secara langsung berlandaskan UU KIP. Kedua, kebijakan tentang kerahasiaan informasi tidak mengatur tata cara bagaimana sebuah informasi bisa dikategorikan sebagai informasi rahasia. Ketiga, Tidak ada aturan tentang masa retensi (batas waktu) sampai kapan sebuah informasi yang bersifat rahasia dan rahasia terbatas bisa dibuka untuk umum. Dan Keempat, Besarnya diskresi atau kewenangan kepala BPN atau pejabat yang ditunjuk untuk memberikan perizinan sebuah informasi bisa diberikan.

Kemudian terkait dengan inisiatif-inisiatif keterbukaan informasi yang dilakukan BPN, praktis peneliti tidak memiliki gambaran komprehensif tentang apa yang dilakukan oleh institusi ini. Beberapa upaya untuk melakukan permintaan wawancara langsung kepada BPN baik permohonan melalui email maupun melalui surat resmi, hingga laporan ini diselesaikan ternyata tidak ada respon maupun persetujuan wawancara dari pejabat BPN. Karena pihak BPN tidak bisa di konfirmasi, akhirnya beberapa mandat UU KIP seperti keberadaan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID) maupun standar operasional prosedur pelayanan informasi juga tidak diketahui dengan pasti ada atau tidak.

Namun menurut catatan Komisi Informasi Pusat hingga Per tanggal 15 februari 2012, belum ada laporan tembusan dari BPN yang menginformasikan bahwa di institusi tersebut telah mengangkat PPID maupun menyusun SOP pelayanan informasi²¹. KI Pusat juga menyematkan peringkat rendah kepada BPN dalam hal pelayanan informasi berkala, dimana BPN RI hanya

¹⁹ Makalah seminar Muhamad Rukhyat Noor Kepala Pusat Data dan Informasi Pertanahan Badan Pertanahan Nasional – Republik Indonesia, berjudul ; Aspek Hukum Teknologi Digital dan Dokumentasi Pertanahan, Hal 2

²⁰ Makalah seminar Muhamad Rukhyat Noor Kepala Pusat Data dan Informasi Pertanahan Badan Pertanahan Nasional – Republik Indonesia, berjudul ; Aspek Hukum Teknologi Digital dan Dokumentasi Pertanahan,, Hal 10

²¹ Informasi dikutip dari sumber di Komisi Informasi Pusat

menempati peringkat 61 dari 82 Kementerian/ Lembaga dengan skor 22,6²². Demikian halnya dengan pengalaman yang dialami Organisasi masyarakat sipil seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang selama ini bersinggungan dengan isu pertanahan. Organisasi ini menilai pelayanan penyelesaian sengketa pertanahan tidak banyak perubahan karena mereka sampai sekarang tetap kesulitan mengakses dokumen tanah para korban sengketa pertanahan seperti HGU, HGB yang terbit diatas tanah masyarakat karena selalu dianggap rahasia negara²³.

Inisiatif OGP di BPN

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa BPN dijadikan sebagai *pilot project* dan inisiatif baru dalam rangka mendorong transparan layanan pertanahan. Target/ capaian yang diharapkan pada desember 2011 lalu adalah terpublikasikannya jenis layanan seperti mekanisme ; biaya, waktu dan status proses aplikasi; serta media untuk menampung keluhan masyarakat (Survei, Pengukuran dan Pemetaan; Penerbitan Sertipikat Tanah; dan Pemeliharaan Data Tanah) dengan akses informasi jelas hingga daerah.

Jika target/capaian tersebut di kroscek pada website BPN www.bpn.go.id per tanggal 11 april 2012, ternyata publikasi/ ketersediaan dalam website masih belum optimal karena tidak semua informasi seperti yang ditargetkan tersedia. Informasi layanan pertanahan misalnya untuk informasi berkas, layanan Penerbitan Sertipikat Tanah, Pemeliharaan Data Tanah dan catatan sudah tersedia, termasuk mekanisme, prosedur waktu dan standar biaya setiap pengurusan. Namun, untuk informasi tentang layanan Survei, Pengukuran dan Pemetaan tidak tersedia data/informasi apapun. Juga informasi untuk layanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah serta informasi/data tentang Perpanjangan Jangka Waktu Hak juga tidak tersedia sama sekali.

Beberapa hal penting yang direkomendasikan untuk mendorong keterbukaan informasi di BPN diantaranya *pertama*, akses dokumen tanah termasuk yang bukan hak milik (tanah negara) yang dikuasai korporasi disediakan tanpa harus diminta oleh publik. BPN bisa harus membuat pusat informasi pertanahan. *Kedua*, BPN kewenangannya jangan hanya sebatas mengurus sertifikat tapi juga didorong untuk melakukan registrasi kadastral tanah, melakukan reformasi agrarian setelah itu baru melakukan sertifikasi tanah. *Ketiga*, Stelsel pertanahan harus dirubah dari pasif menjadi aktif karena saat ini jika masyarakat tidak mendaftarkan tanahnya ke BPN maka sampai kapanpun masyarakat tidak memiliki legalitas atas tanahnya oleh karena itu harus dirubah dimana BPN harus lebih proaktif ke masyarakat.

B. KETERBUKAAN INFORMASI DIREKTORAT JENDERAL (DITJEN) PAJAK

Maraknya kasus korupsi yang melibatkan birokrasi di institusi Ditjen Pajak menguatkan dugaan bahwa reformasi birokrasi yang dijalankan selama ini telah gagal. Pandangan ini juga menepis anggapan jika remunerasi adalah jawaban atas rendahnya integritas birokrasi. Kasus yang melibatkan Gayus Tambunan hingga Dhana Widyatmika seolah-olah menjadi fenomena

²² Hasil Money Komisi Informasi Pusat Tahun 2011

²³ Wawancara dengan Iwan Nurdin di Kantor Konsorsium Pembaruan Agraria di Jakarta, 12 april 2012.

gunung es dari sekian banyak kasus yang tidak terungkap ke permukaan. Secara umum terdapat 3 (tiga) pola korupsi di bidang perpajakan yaitu, pertama adanya praktel jual beli posisi strategis. Dalam hal ini posisi tertentu yang mendatangkan keuntungan secara materi diperjualbelikan. Kedua, praktik pemerasan oleh pegawai pajak kepada wajib pajak. Hal ini juga lazim terjadi dalam pengurusan perizinan maupun dalam pelayanan publik lainnya. Ketiga adalah negosiasi pajak, pada taraf ini terjadi praktek kolusif dan manipulatif antara wajib pajak dengan pegawai pajak untuk mengurangi jumlah pembayaran pajak atau bahkan melakukan penghindaran pajak (*tax evasion*)²⁴.

Selain di institusi pajak sendiri, ruang lain yang bisa digunakan untuk melanggengkan praktek korupsi adalah pada wilayah Pengadilan Pajak. Disatu pihak, peran dari pegawai pajak sangat menentukan dalam proses ini karena secara hukum perpajakan ketika kasus telah masuk di Pengadilan Pajak, maka pemerintah yang dalam hal ini diwakili Ditjen Pajak menjadi pihak yang digugat. Maka peluang terjadinya barter kasus akan sangat mungkin terjadi. Tujuannya tidak lain adalah agar pihak pemerintah dikalahkan oleh wajib pajak. Di pihak lain, kelembagaan Pengadilan Pajak memang didesain sangat lemah. Secara kelembagaan, pengadilan ini berada dalam 2 (dua) ranah kekuasaan negara. Pada satu sisi berada pada ranah pemerintah (Kementerian Keuangan) dan pada sisi yang lain berada dalam ranah kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung). Posisi pengadilan semacam ini sebetulnya adalah warisan orde baru yang tentu saja akan menghasilkan proses dan hasil yang manipulatif. Maka pemisahan institusi Pengadilan Pajak dari pemerintah menjadi penting untuk dilakukan.

Inisiatif OGP dan Keterbukaan Informasi di Ditjen Pajak

Salah satu inisiatif yang dilakukan pemerintah dalam melakukan reformasi OGP adalah perbaikan di sector pajak. Reformasi di sector pajak sebagai bagian dari OGP kearah akuntabilitas dan transparansi mengusung dua isu utama: mempertahankan dan meningkatkan Governance Direktorat Jenderal Pajak melalui pengembangan sistem pengawasan internal, dan perluasan basis data serta pemanfaatan data yang lebih efektif untuk pencegahan korupsi

Sistem perpajakan Indonesia menganut pola *self assessment* atau penilaian kewajiban pajak dilakukan sendiri oleh wajib pajak. Pola ini dapat berjalan optimal, jika mempunyai dukungan basis data yang komprehensif dan akurat. Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak dan dinas pendapatan daerah sejauh ini belum punya basis data yang komprehensif dan akurat. Hal ini berakibat ketidak mampuan dalam melakukan cek-silang dengan laporan pajak yang diberikan wajib pajak dengan actual pajak yang harus dibebankan kepada wajib pajak tersebut. Hanya 446.000 badan usaha di antaranya atau 3,6 persen menyampaikan laporan tahunan dari 12 juta badan usaha yang berdomisili tetap dan aktif. Hanya 8,5 juta atau 7,7 persen dari 110 juta jiwa wajib pajak pribadi yang menyerahkan surat pemberitahuan tahunan. Dari tingkat partisipasi pajak yang sekecil itu saja, penerimaan pajak tahun 2011 sebesar Rp 878,7 triliun²⁵. Hal ini yang menyebabkan munculnya ruang abu-abu yang menyuburkan terjadinya praktek korupsi. Data

²⁴ <http://nasional.kompas.com/read/2010/03/23/1159313/Inilah.Modus.Korupsi.Pajak>

²⁵ <http://nasional.kompas.com/read/2012/03/10/0241125/Ruang.Korupsi.di.Pajak>.

ini diperkuat dengan hasil temuan BPK yang menemukan banyaknya kasus dan nilai kerugian negara, baik dalam hal ketidakpatuhan, kerugian, kekurangan penerimaan, maupun penyetoran ke kas Negara.

Tabel, Hasil Pemeriksaan BPK 2010 - 2011

Tahun (semester)	Temuan dan nilai (rp/dollar (Potensi kerugian/kekurangan penerimaan)		Ketidakpatuhan, kerugian dan kekurangan penerimaan		Setor ke kas negara (nilai)
	<i>kasus</i>	<i>Nilai</i>	<i>kasus</i>	<i>nilai</i>	
2011 (II)	12.612	Rp. 20,25 triliun	4.941	Rp. 13,25 triliun	Rp. 81,71 miliar.
2011 (I)			1.251	Rp.. 5,89 triliun	Rp. 27,43 miliar
2010 (II)	6.355	Rp.. 6,46 triliun dan 156,43 juta dolar AS,	3.760	Rp. 3,87 triliun dan 156,43 juta dolar AS.	Rp. 104,01 miliar dan 10,50 juta dolar AS.
2010 (I)	10.113	Rp. 26,12 triliun.	3.289	Rp. 9,55 triliun	Rp. 93,01 miliar

Sumber. Diolah dari Hasil audit BPK

Hanya sayangnya implementasi UU KIP di institusi pajak ini masih sangat minim. Informasi penting tentang banyaknya kasus dan nilai kerugian negara, baik dalam hal ketidakpatuhan, kerugian, kekurangan penerimaan, maupun penyetoran ke kas Negara tidak tersedia. Program-program di Ditjen Pajak belum ada yang secara khusus ditujukan untuk keterbukaan informasi publik di lembaga tersebut. Dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2001 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2011, Ditjend Pajak bukanlah institusi utama yang dijadikan sasaran untuk menerapkan UU KIP dalam upaya pencegahan korupsi. Dalam Inpres tersebut, Ditjen Pajak hanya diwajibkan untuk membuat kerjasama dengan kementerian/lembaga termasuk PPATK terkait pertukaran data. Program ini tentu saja tidak ada kaitannya dengan upaya membangun keterbukaan institusi publik terhadap masyarakat. Program ini hanya untuk kepentingan masing-masing institusi dan bukan kepentingan publik secara luas terkait UU KIP, seperti adanya media online sumber pajak dan kewajiban bagi badan publik untuk menghadirkan PPID.

Demikian pula dengan rencana aksi Inpres 17/2011 untuk implementasi tahun 2012 juga tidak menyinggung bagaimana upaya lembaga perpajakan memberikan pelayanan informasi kepada publik. Program yang digagas hanya berupa;

- Penguatan pertukaran data perpajakan dan dokumen ekspor dan impor antara Ditjen Pajak dan Ditjen Bea dan Cukai
- Peningkatan transparansi pengelolaan anggaran negara dengan tujuan:
 - a) Terpublikasinya RAPBN, RKA-KL, APBN, DIPA, realisasi APBN seluruh K/L (triwulan, semester dan tahunan), Laporan audit APBN, data indikator dan alokasi anggaran DAU, DAK, DBH melalui website nasional Kemenkeu .
 - b) Transparansi pendapatan negara dari pajak yang diuraikan secara per sektor.

- c) Terpenuhinya kriteria/formula dalam pengalokasian dana ad-hoc ke daerah (apabila terdapat dana optimalisasi APBN)
- Pelaksanaan kerjasama antara Kementerian Keuangan dengan PPATK dalam rangka pertukaran data.
 - Pelaksanaan whistle blower system di lingkungan Dirjen Pajak
 - Penyusunan peraturan pelaksanaan UU No. 17/2003 mengenai anggaran berbasis kinerja
 - Penguatan fungsi supervisi dan pengendalian atas PNBPN

Oleh karena itu, implementasi OGP di Ditjen Pajak seharusnya dapat mengakselerasi munculnya publikasi informasi proaktif sektor perpajakan kepada publik. Hanya saja dalam pelaksanaan hingga laporan ini disusun, belum terlihat program-program yang mengarah kepada munculnya publikasi informasi sektor perpajakan maupun upaya mendorong implementasi UU KIP di institusi yang mengurus sektor perpajakan tersebut.

C. KETERBUKAAN INFORMASI LEMBAGA KEPOLISIAN

Dalam konteks pemolisian, mekanisme keterbukaan informasi publik berguna untuk memastikan access to justice dinikmati publik secara luas. Posisi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan bagian dari badan-badan publik sipil yang memiliki fungsi melindungi dan melayani masyarakat sebagai bagian yang tak terpisahkan dari semangat akuntabilitas institusional.

Polri dapat diakui sebagai salah satu institusi negara progresif dalam mengimplementasikan UU KIP. Lembaga ini telah menyiapkan seperangkat aturan internal untuk mengelola informasi publik, antara lain: Peraturan Kapolri Nomor 24 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian negara Republik Indonesia. Peraturan utama tersebut bahkan diikuti dengan sejumlah Peraturan Divisi Humas Polri dalam agenda keterbukaan informasi publik.²⁶

Progresivitas Polri dalam isu keterbukaan informasi publik pun didukung penuh oleh masyarakat sipil yang selama ini ikut melakukan advokasi dan kampanye pentingnya Indonesia

²⁶ Untuk Peraturan Kapolri Nomor 24 Tahun 2011 dapat dilihat di: http://kontras.org/data/Revisi_Perkap_No16_2010_Pelayanan_Informasi.pdf. Tercatat sejumlah Peraturan Divisi Humas Polri sebagai berikut: Peraturan Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Polri tentang Penggunaan Sistem Online sebagai Sarana Penyebarluasan data dan Dokumen Informasi (<http://kontras.org/data/perdivhumas%20ttg%20sistem%20online.pdf>), Peraturan Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Polri tentang Penyelesaian Sengketa Informasi (<http://kontras.org/data/perdivhumas%20ttg%20sengketa%20informasi.pdf>), Peraturan Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Polri tentang Pengumpulan dan Pengolahan Informasi (<http://kontras.org/data/perdivhumas%20ttg%20pengumpulan%20dan%20pengolahan%20informasi.pdf>), Peraturan Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Polri tentang Pelayanan Informasi Publik (<http://kontras.org/data/perdivhumas%20ttg%20pengumpulan%20dan%20pengolahan%20informasi.pdf>) Peraturan Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Polri tentang pelaksanaan pengujian Konsekuensi Informasi (<http://kontras.org/data/perdivhumas%20ttg%20pelayan%20informasi%20publik.pdf>). Semua dokumen diakses pada tanggal 11 April 2012.

memiliki regulasi kebijakan untuk isu serupa. Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) mencoba membangun inisiatif komunikasi untuk mengajak Polri bekerja sama dalam memaksimalkan agenda keterbukaan informasi publik kepada seluruh personel kepolisian. Hal ini dilakukan dengan cara menerbitkan Buku Panduan Mengenal Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian pada tahun 2011 untuk masyarakat sipil.²⁷ KontraS juga melakukan pemantauan terhadap mekanisme internal Polri di 7 wilayah, untuk mengukur kesiapan personel Polri dalam mengimplementasikan UU Keterbukaan Informasi Publik. Adapun ke-7 wilayah tersebut adalah DKI Jakarta, Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Jawa Timur, Sulawesi, Nusa Tenggara dan Papua.

Fokus dari pemantauan ini adalah untuk mengukur kesiapan Polri baik secara infrastruktur dan sumber daya PPID.²⁸ Pemantauan yang dilakukan selama 3 bulan (Maret-Mei 2011) dilakukan di 68 Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi kepolisian (PPID) di Indonesia, dengan rincian Markas Besar kepolisian di Jakarta, 10 kantor daerah kepolisian, 54 Polres/Polresta/Polrestabes dan 3 Polsek/Polresta. Pemantauan untuk uji akses permintaan informasi publik dilakukan dengan permintaan informasi sebanyak 115 permintaan informasi dan dokumentasi, dengan varian jenis informasi yang ditujukan kepada 68 PPID di badan publik kepolisian.²⁹

Pemantauan KontraS³⁰ menemukan untuk permintaan informasi yang tidak dikecualikan, memiliki jumlah persentase rata-rata untuk tidak direspons sebesar 68%. Permintaan informasi yang wajib tersedia setiap saat justru tidak direspons lebih tinggi, dengan jumlah persentase rata-rata 70%. Kemudian Informasi yang wajib disediakan dan disampaikan secara berkala yang direspons (47%) dan tidak direspons (53%) nyaris berimbang.

Poin penting dari hasil pemantauan yang dilakukan KontraS adalah adanya pemenuhan permintaan informasi dari PPID Polda Papua yang menerangkan adanya dokumen biaya pengamanan PT Freeport Indonesia di Timika. Surat tersebut menjelaskan dengan detail tentang sejumlah pendanaan (Rp 1.250.000,- per bulan) yang diberikan kepada 635 personel pengamanan (TNI dan Polri) dari manajemen PT Freeport Indonesia. Surat ini berhasil mendorong debat nasional soal legalitas praktik pemberian dana keamanan terhadap sektor keamanan, khususnya Polri.³¹

²⁷ Buku Panduan Mengenal Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian dapat dibaca di: <http://kontras.org/buku/PEMOLISIAN%20OK.pdf> diakses pada tanggal 11 April 2012.

²⁸ Infrastruktur terkait dengan perlengkapan penunjang yang bisa membantu memaksimalkan akses informasi publik di tubuh kepolisian, seperti komputer, telepon, mesin fax, dan lain sebagainya. Sumber daya manusia PPID terkait dengan kemampuan dan pengetahuan para pihak untuk mengelola informasi publik di tubuh kepolisian.

²⁹ Proses uji pemantauan dilakukan dalam beberapa tahapan kerja: pelaporan, berkirim surat untuk permohonan informasi dan dokumen ke badan publik, mendatangi instansi untuk meminta waktu wawancara, pengelolaan data dan temuan, analisis temuan, pengajuan keberatan internal (jika informasi tidak direspons atau dianggap tidak patuh terhadap UU). Temuan dievaluasi dengan 3 pendekatan: waktu, justifikasi dan kepatuhan terhadap prinsip kebebasan informasi. Ibid, hal 7 dan 8.

³⁰ Ibid hal 28.

³¹ Surat tersebut dapat dilihat di Laporan Pemantauan hal 42. Informasi ini bahkan mendapatkan peliputan khusus dari media massa, salahsatunya bisa dilihat di: <http://nasional.kompas.com/read/2011/10/28/18232154/Inilah.Jumlah.Dana.Freeport.untuk.Anggota.TNI-Polri>. Diakses pada tanggal 11 April 2012.

Pemantauan terhadap institusi Polri mengidentifikasi persoalan dalam implementasi UU KIP di lembaga kepolisian adalah sebagai berikut:³²

1. Sosialisasi Perkap Nomor 24 Tahun 2011 Perubahan atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan turunan Peraturan Kepala Divisi Humas lainnya hanya diterapkan di tingkat Polda, sehingga pengarusutamaan pelayanan hak atas informasi publik tidak menyeluruh hingga ke tingkat Polres-Polsek,
2. Kurangnya supervisi dan pengawasan internal, khususnya dari pihak Polda ke Polres-Polsek,
3. Belum adanya optimalisasi kemampuan dan kompetensi sumber daya PPID hingga ke tingkat Polsek untuk mampu memberikan pelayanan dan pengelolaan informasi dan dokumentasi publik,
4. Lemahnya koordinasi antara Divisi Humas dengan PPID wilayah serta PPID dengan Pengemban Pengelola Informasi dan Dokumen di Satker-Satker untuk memberikan pelayanan informasi dan dokumentasi publik,
5. Lemahnya pemahaman PPID dan Pengemban PID Satker atas kriteria informasi dalam Perkap Nomor 24 Tahun 2011 Perubahan atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sekalipun informasi dan dokumen yang diminta belum melalui uji konsekuensi,
6. Belum ada pengaturan khusus terkait dengan uji konsekuensi dari informasi yang dikecualikan dalam Perkap Nomor 24 tahun 2011 Perubahan atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia,
7. Ego sektoral antar Satker untuk memberikan informasi kepada publik,
8. Minimnya sarana dan prasarana penunjang pelayanan informasi di wilayah PPID non Jabodetabek,
9. Belum ada alokasi anggaran yang memadai bagi pelayanan informasi yang maksimal.

Dari hasil pemantauan ini, KontraS memberikan beberapa rekomendasi penting kepada Polri dan Komisi Informasi Pusat. Adapun rekomendasi-rekomendasi yang diberikan adalah sebagai berikut:

Keolisian Negara Republik Indonesia:³³

- Polri harus mempercepat dan memperluas diseminasi aturan-aturan internal Polri terkait mekanisme keterbukaan informasi publik yang menjangkau seluruh PPID. Selain itu pelatihan keterampilan memberikan pelayanan informasi kepada publik juga harus segera dilakukan.

³² Ibid hal 29.

³³ Ibid hal 30.

- Polri harus memastikan adanya supervisi dan pengawasan internal dalam pelayanan informasi publik dalam agenda akuntabilitas internal Polri.
- Polri harus mengefektifkan ruang koordinasi dan komunikasi antara Divisi Humas Mabes Polri dengan PPID di kepolisian wilayah serta PPID dengan Pengemban Pengelola Informasi dan Dokumen di Satker-Satker untuk memberikan pelayanan informasi dan dokumentasi publik.
- Polri harus menyediakan mekanisme khusus tentang uji konsekuensi dari informasi yang dikecualikan dalam Perkap Nomor 24 Tahun 2011 Perubahan atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Polri harus memperkuat penyediaan sarana dan prasarana penunjang pelayanan informasi dan dokumentasi, termasuk anggaran yang memadai bagi pelayanan informasi publik.
- Polri untuk mengintegrasikan seluruh website situs PPID Badan Publik Polri dalam satu website Polri sehingga mudah diakses oleh publik. Polri perlu membangun direktori PID yang dilengkapi dengan narahubung serta jenis-jenis pelayanan informasi.
- Polri untuk meningkatkan ruang publikasi pro aktif, seperti website, brosur, papan pengumuman, forum komunikasi rutin dengan warga, termasuk media sosial untuk membuka informasi publik.

Komisi Informasi Pusat:³⁴

1. Memperkuat supervisi kepada institusi Polri untuk meningkatkan kapasitas anggota dan institusi Polri dalam memberikan pelayanan terhadap informasi publik.
2. Menginisiasi pembentukan Komisi Informasi Daerah untuk memberikan supervisi di tingkat Polda dan satuan Polri dibawahnya, sehingga dapat mengefektifkan mekanisme penyelesaian sengketa informasi di tingkat Komisi Informasi Daerah.

Selain itu, masyarakat sipil harus mempertimbangkan menggunakan mekanisme ini di dalam kegiatan dan strategi advokasi agar tema tentang hak atas informasi publik dan pemolisian menjadi agenda prioritas dalam tubuh Polri, untuk memperkuat upaya untuk melayani informasi kepada masyarakat.

Respons Polri atas Temuan Laporan Kinerja PPID di 7 Wilayah

Setelah laporan pemantauan kinerja PPID Polri di 7 wilayah diluncurkan pada 28 September 2011 yang bertepatan dengan Hari Hak untuk Tahu Sedunia. Para pemantau juga melakukan pertemuan dengan Divisi Humas Polri. Pihak Divisi Humas Polri menghadirkan para pejabat utamanya, termasuk Kadiv Humas Polri Irjen Pol. Anton Bahrul Alam. Dalam pertemuan tersebut Kadiv Humas menyatakan bahwa temuan pemantauan kinerja PPID Polri di 7 wilayah yang dilakukan oleh KontraS memang obyektif dan menjadi masukan berharga bagi Divisi Humas Polri.

³⁴ Ibid, hal 30.

Diakui oleh Divisi Humas Polri bahwa ada tuntutan besar dari publik soal transparansi dan optimalisasi pelayanan publik berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Namun demikian, kapasitas personel dan besar anggaran yang disediakan untuk peran dan fungsi baru sebagai PPID belum memadai. Bahkan *mainstreaming* pentingnya kebutuhan penguatan Divisi Humas -sebagai penanggungjawab mekanisme Keterbukaan Informasi Publik di tubuh Polri- secara internal belum dianggap penting. Temuan pemantauan kinerja PPID Polri di 7 wilayah menunjukkan bahwa Polri perlu melakukan *replanning* dalam menjalankan mandatnya di bawah UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Pada awalnya Polri hanya berfokus pada pembuatan aturan internal (Peraturan Kapolri dan Peraturan-Peraturan Kadiv Humas) dan penunjukan seorang pejabat PPID di level Polda dan Polres. Namun hasil temuan pemantauan KontraS menunjukkan itu tidak cukup dan diperlukan suatu pelatihan atau peningkatan kapasitas personel agar bisa menjadi PPID yang optimal melayani publik. Pada pertemuan itu pula Kadiv Humas Polri meminta KontraS atau organisasi masyarakat sipil lainnya untuk bisa membantu peningkatan *capacity building* personel Polri.

Permintaan serupa juga muncul ketika KontraS bersama Yayasan Tifa menyelenggarakan pertemuan lanjutan antara organisasi masyarakat sipil lokal dengan pihak PPID atau Bidang Humas Polri di 6 kota (Banda Aceh, Medan, Surabaya, Makassar, Kupang, dan Jayapura) pada Januari-Februari 2012. Para pengemban mandat PPID di Polri menunjukkan bahwa mereka membutuhkan suatu pelatihan khusus untuk bisa mengimplementasikan peran mereka sebagai pelayan informasi publik berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 2008 dan aturan-aturan internal Polri yang terkait.

Atas permintaan Kadiv Humas Polri dan tindak lanjut dengan para PPID di wilayah-wilayah tersebut, KontraS mengajukan usulan kepada Lembaga Pendidikan (Lemdik) Polri lewat Kepala Lemdik Komjen Pol. Oegroseno agar memasukan kurikulum pelatihan tentang pemolisian dan keterbukaan informasi publik. Sebagai bahan ajar, ditawarkan untuk menggunakan Buku Panduan Mengenal Hak atas Informasi Publik dan Pemolisian yang diterbitkan oleh KontraS dan Yayasan Tifa. Usulan ini kemudian diterima oleh pihak Lemdik Polri dan sedang dipersiapkan untuk menjadi bahan kurikulum di tubuh Polri.

Di tempat lain, juga ada permintaan dari Kapolres Sragen, Jawa Tengah kepada KontraS atau CSO lain untuk memberikan pelatihan langsung kepada personel di sana tentang kewajiban mereka sebagai pelayan penyedia informasi publik. Saat ini sedang direncanakan bagaimana format pelatihan yang akan dilakukan, termasuk melibatkan organisasi masyarakat sipil lokal. Diharapkan inisiatif-inisiatif lokal ini bisa menjadi percontohan yang baik akan suatu *partnership* antara CSO dengan pihak Polri terkait transparansi dan pelayanan informasi publik.

BAGIAN IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- Keikutsertaan Indonesia dalam inisiatif global Open Governmet Partnership merupakan peluang untuk menciptakan pemerintahan yang terbuka dan transparan sehingga dapat meningkatkan kualitas partisipasi publik dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Tapi, komitmen yang disampaikan Indonesia untuk melaksanakan OGP masih belum mengarah kepada cita-cita tersebut, karena Indonesia tidak melaksanakan seluruh komitmen dalam OGP global.
- Rencana aksi yang ditetapkan pemerintah Indonesia dalam implementasi OGP untuk mengakselerasi implementasi UU Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) masih jauh dari yang diharapkan. Pemerintah melakukan aksi pada penciptaan model di tiga lembaga (kepolisian, BPN dan Ditjen Pajak), bukan untuk mendorong percepatan implementasi UU KIP di seluruh lembaga pemerintah baik di pusat maupun daerah.
- Padahal, kondisi yang ada sekarang implementasi UU KIP di lingkungan badan publik pemerintah belum berjalan dengan baik, bahkan cenderung tidak mau untuk membuka diri. Hal ini ditunjukkan dengan rendahnya inisiatif dan kepatuhan terhadap mandat UU, seperti: belum ditunjuknya PPID, belum disusunnya SOP pelayanan informasi, tidak diumumkannya informasi secara berkala. Situasi ini juga menunjukkan lemahnya tingkat koordinasi di berbagai level, serta lemahnya kepatuhan terhadap UU dan peraturan turunannya.
- Respon badan publik terhadap permintaan informasi masih buruk. Penolakan/pengabaian terhadap permintaan informasi masih banyak dilakukan tanpa alasan tertulis yang jelas. Kecenderungan menutup informasi yang terkait dengan kebijakan anggaran daerah, bertentangan dengan upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.
- Belum ditemukan secara jelas implementasi inisiatif OGP di ketiga lembaga yang telah ditunjuk sebagai model. Implementasi UU KIP di ketiga lembaga masih minim. Hanya Polri yang relative progresif sudah memiliki peraturan pelaksanaan pelayanan informasi dan membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Meski pun pada tataran implementasi juga masih belum berjalan maksimal. Polri hingga sekarang tidak melaksanakan putusan KIP yang mewajibkan mereka membuka informasi tentang rekening gendut perwira polri.
- Dengan temuan-temuan tersebut di atas patut dikhawatirkan jika komitmen Indonesia untuk melaksanakan OGP hanya sebatas pencitraan pemerintah di dunia internasional untuk membangun pemerintah yang transparan.

REKOMENDASI

- Pemerintah Indonesia perlu membuat rencana aksi implementasi inisiatif OGP dengan mendorong percepatan implementasi UU KIP di seluruh badan publik. Rencana aksi pelaksanaan OGP harus mengacu kepada seluruh mandat UU KIP dalam hal pelayanan informasi kepada publik.
- Penguatan OGP Indonesia baik secara aturan maupun kelembagaan sehingga dapat memberikan daya dorong kepada seluruh lembaga pemerintah untuk mengimplementasikan UU KIP secara keseluruhan. Presiden harus mengeluarkan keputusan Presiden yang menginstruksikan seluruh jajaran pemerintahan melaksanakan komitmen OGP dengan percepatan implementasi seluruh kewajiban dalam UU KIP di setiap lembaga pemerintahan. Secara kelembagaan, tim pelaksana OGP perlu diperkuat agar dapat menjangkau seluruh lembaga pemerintahan yang ada.
- Peran organisasi masyarakat sipil (OMS) yang terlibat dalam tim pelaksana OGP juga harus diperkuat sehingga dapat menjalankan fungsi *control mechanism*, atas penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi atas rencana aksi yang disusun; serta menjadi mitra dalam mengoptimalkan rencana aksi melalui kontribusi kerja-kerja dalam memperkuat *demand side* dan pendampingan teknis sektor pemerintah.