

## DINAMIKA TRANSPARANSI DAN BUDAYA BADAN PUBLIK PASCA REFORMASI BIROKRASI

(Studi Kasus tentang Badan Publik se-Indonesia sebagai Badan Publik Perspektif UU Keterbukaan Informasi Publik No.14/2008 di Propinsi Jabar dan Kalbar)

**Atie Rachmiate., Dadi Ahmadi dan Ema Khotimah**  
Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Bandung  
Email : atierachmiate@yahoo.com

**ABSTRAK.** Keterbukaan informasi berdasarkan UU 14/2008 telah menjadi momentum bagi upaya merealisasikan *good governance* dan mendorong sistem pemerintahan yang demokratis di Indonesia. Keterbukaan informasi publik seharusnya mendorong partisipasi masyarakat untuk turut “mewarnai” berbagai kebijakan pemerintah yang “pro publik”. Pemerintah Daerah, tidak terkecuali, dituntut melakukan pelayanan informasi terhadap publik yang ingin mengakses segala jenis informasi yang diatur oleh undang-undang. Namun, berdasarkan laporan Ombudsman Republik Indonesia Pemerintah Daerah merupakan lembaga yang menempati urutan pertama yang banyak memperoleh keluhan dari masyarakat atas pelayanan yang diberikannya. Permasalahannya: “Bagaimana Dinamika dan Transparansi Budaya Badan Publik Se-Indonesia dalam Meningkatkan Kualitasnya sebagai Badan Publik perspektif UU Keterbukaan Informasi Publik no.14/2008 ? Penelitian ini menggunakan metode studi kasus, melalui wawancara mendalam dan FGD, terhadap pejabat Humas, PPID, Komisi Informasi di Pemprov Jabar dan Pemprov Kalbar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transparansi dalam konteks keterbukaan informasi publik di badan publik pemerintah daerah, secara formal telah memenuhi kesiapan kelembagaan, infrastruktur dan SDM, namun masih terkendala oleh “*mindset*” sebagai bagian penting budaya pasca Reformasi Birokrasi yang belum berubah. Semangat dan filosofi “*good and clean governance*” sendiri, umumnya tidak mendapat penentangan dalam tataran praksis, namun ada “*hidden resistency*” para pejabat, sehingga belum optimalnya pelayanan informasi publik.

Kata kunci: Keterbukaan informasi publik, Transparansi, reformasi birokrasi

## DYNAMICS OF TRANSPARENCY AND CULTURAL AGENCY REFORM AFTER PUBLIC BUREAUCRACY

(Case Study of Public Agency of Indonesia as Public Agency Perspective of Public Information Openness Act No. 14 / 2008 in West Java and West Kalimantan Province)

**ABSTRACT.** The disclosure of information under the Act 14/2008 has become the momentum to realize good governance and encourage the democratic system of governance in Indonesia. In addition, public information disclosure should encourage the participation of the community to participate in “coloring” government policies by “pro-public”. Local government is no exception to the obligation to provide information to the public who wish to access any kind of information as regulated by law. However, based on the report of the Ombudsman Republic of Indonesia, local government has the highest rank as an institution with a great deal of complaints from the public on services rendered. The problem is: “How the Cultural Dynamics and Transparency of Public Agency in Indonesia Improving Their Quality as Public Agency in the Perspective of Act Num.14 / 2008 on Public Information Disclosure? This research was done using case studies methods, through in-depth interviews and focus group discussions, to the PR officials, PPID, the Information Committee in West Java and West Kalimantan province. The study results shows that transparency in the context of public information disclosure in public bodies of local government, has been formally meet the readiness of the institution, infrastructure and human resources, but still constrained by the post-reformation mindset of bureaucracy which has yet be changed. The spirit and philosophy of good and clean governance itself, is generally not facing considerable opposition in the practical level, but there are hidden resistency in the officials, thus made public information services not optimal.

**Key words:** Public information disclosure, Transparency, bureaucratic reform

## PENDAHULUAN

Sejak era reformasi yang dimulai pada tahun 1998, telah terjadi banyak perubahan penting di berbagai bidang kehidupan masyarakat, juga telah dimulainya era reformasi gelombang pertama. Perubahan ini dilandasi oleh keinginan sebagian besar masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai dasar sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD tahun 1945. Momentum ini

juga telah menjadi awal dimulainya proses reformasi di semua bidang secara menyeluruh menuju pemerintahan yang profesional dan mandiri serta sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat, yang mencakup 3 (tiga) aspek integral bidang struktural, instrumental dan kultural.

Perkembangan reformasi di bidang birokrasi sendiri masih tertinggal dibanding reformasi di bidang politik, ekonomi dan hukum. Sehingga pada tahun 2010 pemerintah memberi penekanan khusus pada aspek ini dengan menetapkan reformasi birokrasi. Hal ini dimaksudkan untuk menegaskan kembali

pentingnya penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang secara universal diyakini menjadi prinsip untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Sedangkan guna mendorong reformasi di tingkat daerah, kemudian dicanangkan tahun 2013 sebagai tahun percepatan reformasi birokrasi pemerintah daerah.

Harapan masyarakat terhadap institusi Pemerintah Daerah agar menjadi lembaga transparan dan lebih memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, juga dapat direfleksikan dari angka dan jenis keluhan yang disampaikan melalui lembaga-lembaga pengawasan masyarakat, seperti antara lain Ombudsman Republik Indonesia. Secara nasional, dua tahun terakhir (2011-2012) Pemerintah Daerah menduduki peringkat pertama sebagai institusi yang pelayanannya dikeluhkan masyarakat. Berikut data keluhan masyarakat terhadap pemerintahan dan daerah dan institusi publik milik pemerintah lainnya dalam dua tahun terakhir.

**Tabel 1. Instansi pelayanan publik yang dilaporkan masyarakat melalui Ombudsman RI**

No.	Instansi	Tahun 2011		Tahun 2012	
		Jlh Lap	Pro sentase	Jlh Lap	Pro sentase
1	Pemerintahan Daerah	671	35,94 %	669 (1)	33,05 %
2	Kepolisian	325	17,42 %	356 (2)	17,59 %
3	Lembaga Pengadilan	178	9,53 %	147 (5)	7,26 %
4	Badan Pertanahan Nasional	165	8,84 %	161 (4)	7,95 %
5	Kementerian	154	8,25 %	262 (3)	12,94 %

Sumber: ( Masthuri, 2013 : 1)

Dalam upaya memenuhi harapan masyarakat tersebut tentu saja semua pihak perlu memberikan dukungan kepada Pemerintah Daerah dalam melakukan reformasi birokrasi. Bagaimanapun juga tantangan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam keterbukaan informasi publik dan reformasi birokrasi tidak hanya soal *mind set* dan *culture set*, tetapi juga soal kelembagaan yang meliputi organisasi, tata laksana, regulasi pendukung (peraturan perundang-undangan), serta sumber daya manusia, dan hal lainnya yang memang harus diperbaharui di seluruh jajaran Pemerintah Daerah.

Selain itu, pada tahun 2008, Indonesia juga telah mengikuti jejak negara-negara yang sudah mengakui hak atas informasi dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Undang-undang itu memberi jaminan hukum bagi masyarakat dalam meminta informasi kepada badan-badan publik, dan mengharuskan seluruh badan publik di Indonesia memberi informasi terkini kepada masyarakat dan melayani permintaan informasi

dari publik. Berdasarkan definisi badan publik yang terkandung dalam UU KIP, pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, termasuk ke dalam kategori badan publik yang wajib melayani permintaan informasi publik seperti diamanatkan UU KIP maupun aturan pelaksanaannya.

Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik atau yang sering disebut sebagai UU KIP, secara efektif telah diberlakukan mulai tanggal 30 April 2010. Berlakunya UU KIP tersebut tentu saja telah memberikan berbagai macam implikasi sebagaimana lazimnya apabila suatu kebijakan setingkat UU diterapkan di daerah. Apabila dilihat dalam konteks hubungan antara pemerintah daerah dan warga negaranya, maka implikasi penerapan UU KIP tersebut melekat pada dua pihak, yaitu penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat atau publik.

Bagi pihak penyelenggara pemerintahan daerah, ada beberapa implikasi penerapan UU KIP, yaitu seperti kesiapan pemerintah daerah untuk mengklasifikasikan informasi publik menjadi informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, informasi yang wajib diumumkan serta merta sesuai dengan tuntutan UU ini. Selain itu, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik mewajibkan pembentukan Komisi Informasi di tingkat provinsi, sedangkan untuk di tingkat kabupaten/kota hanya jika diperlukan.

Provinsi Jawa Barat, pada tahun 2012 terpilih sebagai badan publik terbaik dalam keterbukaan informasi publik (KIP) di Indonesia. Penghargaan tersebut diberikan karena Pemerintah Provinsi Jawa Barat dinilai berhasil dalam mengimplementasikan Pasal 9 Undang-Undang (UU) Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dimana dalam pasal itu disebutkan tentang Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala. Penghargaan diberikan sebagai rangkaian Peringatan Hari Hak Untuk Tahu Internasional (*International Right to Know Day*) tahun 2012. (Antara, 2013 : 1). Namun pada tahun 2013, peringkatnya menurun berada di urutan ke-9, nilai keterbukaan informasi publiknya oleh Komisi Informasi Pusat dinilai lebih rendah dibandingkan dengan provinsi-provinsi lainnya, bahkan dibandingkan provinsi Aceh, Kepulauan Riau, Provinsi Riau dan Provinsi Nusa Tenggara yang secara geografis jauh dari Pemerintahan Pusat. Sedangkan provinsi Kalimantan Barat merupakan salah satu provinsi yang tidak masuk peringkat, bahkan Komisi informasi di daerah-nya pun, belum terbentuk. Untuk itu menarik diteliti wilayah yang dianggap “berprestasi” dan wilayah yang “belum/tidak berprestasi” untuk diteliti. Komisi Informasi Pusat mengumumkan pemeringkatan Badan Publik dalam hal keterbukaan informasi pada 12 Desember 2013, dengan hasil selengkapnya sebagai pada Tabel 2.

Berdasarkan sudut pandang ini, maka permasalahan dalam penelitian ini difokuskan pada, Bagaimana Dinamika dan Transparansi Budaya Badan Publik Se-Indonesia dalam Meningkatkan Kualitasnya sebagai Badan Publik perspektif UU Keterbukaan Informasi Publik no.14/2008) ? dan menjadi sub-sub masalah: Bagaimana Dinamika Tranparansi Badan Publik di

Daerah pasca reformasi birokrasi dan diterapkannya UU KIP ?; Bagaimana Budaya komunikasi organisasi pasca reformasi birokrasi dan UU KIP? ; Bagaimanakah Kesiapan & Kendala/Hambatan (Kelembagaan, Materi, SDM, Perangkat lunak & Perangkat Keras) Badan Publik di Daerah dalam menghadapi Transparansi sesuai dengan UU KIP 14/2008? Dan Bagaimanakah Model Strategi Komunikasi dan Transparansi Badan Publik dalam rangka meningkatkan kualitas partai sebagai badan publik?

**Tabel 2. Pemeringkatan Badan Publik oleh Komisi Informasi Pusat**

Peringkat	Provinsi	Nilai
1.	Kalimantan Timur	56,832
2.	Jawa Timur	52,442
3.	Aceh	52,004
4.	Yogyakarta	51,934
5.	Banten	51,794
6.	Nusa Tenggara Barat	48,380
7.	Kalimantan Tengah	47,769
8.	Kepulauan Riau	37,223
9.	Jawa Barat	33,518
10.	Riau	32,270

Sumber: Situs Resmi Komisi Informasi Pusat (2014 :1 diolah)

### Tata Kelola Yang Baik (*Good Governance*)

Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Didalam literatur *governance* didefinisikan secara variatif oleh beberapa penulis dan beberapa lembaga nasional maupun dunia. Seperti halnya dikemukakan oleh United Nations Development Programme (UNDP) yang mengartikan *governance* ; adalah “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affairs at all levels*”. Dengan demikian kata “*governance*” berarti “penggunaan” atau “pelaksanaan”, yakni penggunaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Disini tekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi (Wasistiono, dalam Sadjijono , 2008 : 232-233) Selain itu, menurut World Bank, kata *governance* diartikan sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development society*”, yang oleh Sadu Wasistiono dimaknai sebagai “cara”, yakni cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.

Istilah *governance* dan *good governance* telah mulai dipublikasikan oleh Bank Dunia pada tahun 1992 yang diterbitkan dengan buku berjudul : *Governance and Development*. Di dalam publikasi tersebut *governance* diidentifikasi “*The manner in wich power is exercised in the management of a country’s social and economic resources for development* “. Kemudian pada tahun 1995 Asean Development Bank (ADB) memiliki *policy paper*

bertajuk *Governance : Sound Development Management*, dan mengartikulasi empat esensi *good governance*, yaitu *Accountability, participation, predictability, dan tranparancy*. Lebih jauh lagi *United Nation Development Program (UNDP)* menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Selain itu GH. Addink (dalam Sudjijono, 2008: 233-237) merumuskan Asas-asas *Good Governance* dan unsur-unsur tindakannya yang meliputi: Asas larangan bertindak sewenang-wenang, Asas keadilan atau Asas kewajaran, Asas kepastian hukum, Asas kepercayaan, Asas kesamaan, Asas proporsionalitas atau Asas keseimbangan, Asas kehati-hatian dan Asas pertimbangan.

### Transparansi/Keterbukaan dan Hak Informasi

Dalam konteks keterbukaan informasi publik, kiranya perlu diperjelas kaitan antara kebebasan informasi. pemerintahan yang terbuka dan transparan, mengingat satu dengan yang lain tidak dapat dipisahkan. Patrick Birkinsaw menjelaskan hal ini dalam berjudul “*Freedom of Information : The Law, the Practice and the Ideal*”, bahwa :

“*Freedom of information means access by individuals as a presumptive right to information held by public authorities. Reasonable and clearly defined time limits for the right must be in operation. In some regimes it is restricted to citizens or residents within a legal regime. The right must be defined in law to be a right. It imposes duties on others. The right is invariably limited by exemptions to protect the public welfare or safety, or to protect items such as commercial secrecy or individual privacy*” (2010 : 10).

UU Keterbukaan Informasi Publik nomor 14/2008 adalah peraturan perundangan yang merespon tuntutan reformasi dalam membentuk pemerintahan yang efektif atau *good and clean government*. Secara komprehensif UU KIP telah mengatur kewajiban lembaga publik untuk memberikan akses informasi terbuka dan efisien kepada publik. Jadi semua lembaga pelayanan publik diajak untuk semakin transparan dan informasi harus dibuka sebesar-besarnya dengan pengecualian hal-hal yang menyangkut keamanan negara, hak privat dan yang diatur oleh undang-undang. Karena pada dasarnya UU KIP mempunyai tiga sumbu utama yaitu Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas publik.

Informasi merupakan salah satu bagian yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat di dunia saat ini, terlebih jika kita tinggal dalam suatu negara demokrasi yang mengenal adanya pengakuan terhadap kebebasan dalam memperoleh informasi bagi rakyatnya. Tertutupnya kebebasan dalam memperoleh informasi dapat berdampak pada banyak hal seperti rendahnya tingkat pengetahuan dan wawasan warga negara yang pada

akhirnya juga berdampak pada rendahnya kualitas hidup suatu bangsa. Sementara itu dari segi penyelenggaraan pemerintahan, tidak adanya informasi yang dapat diakses oleh publik dapat berakibat pada lahirnya pemerintahan yang otoriter dan tidak demokratis.

Keterbukaan akses informasi bagi publik di sisi lain juga dapat menjadi salah satu alat penunjang kontrol masyarakat atas kinerja pemerintah ataupun unit-unit kerjanya. Dalam konteks bidang keamanan dan pertahanan, setiap negara demokrasi juga membuka ruang-ruang tersedianya informasi yang dapat diakses masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar hak-hak warga negara tetap terjaga dan tidak terenggut. Di samping itu, adanya keterbukaan memperoleh informasi juga dapat menjadikan aktor pertahanan menjadi lebih profesional selalu bertindak dengan berdasarkan hukum.

Undang-Undang Dasar 1945 pada hakekatnya merupakan kontrak sosial dalam kehidupan bernegara. Pasal 28 F pada prinsipnya memberikan hak pada setiap orang untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi. Hak tersebut selain diatur dalam pasal tersebut, juga jauh sebelumnya sudah ditetapkan PBB melalui resolusi 59 ayat 1 Tahun 1946 dan *International Covenant on Civil and Political Rights* 1966 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB pasal 19 yang menegaskan bahwa hak atas informasi merupakan hak asasi dan hak konstitusional sehingga wajib dilindungi oleh negara.

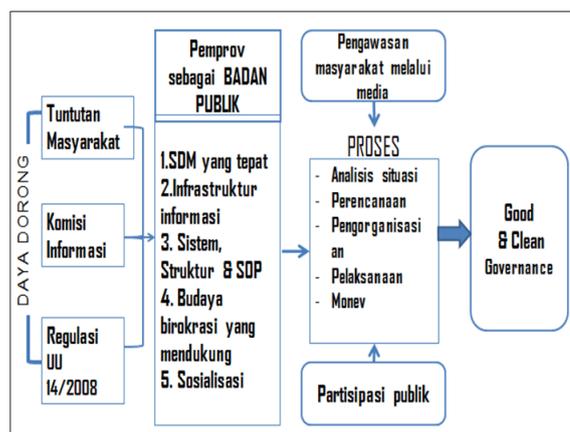
Hak atas informasi tersebut meliputi: (1) Hak publik untuk memantau atau mengamati perilaku pejabat publik dalam menjalankan fungsi publiknya (*right to observe*); (2) Hak publik untuk mendapatkan/mengakses informasi (*public access to information*); (3) Hak publik untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan (*right to participate*); (4) Kebebasan berekspresi yang salah satunya diwujudkan kebebasan pers (*free and responsible press*); (5) Hak publik untuk mengajukan keberatan apabila hak-hak di atas diabaikan (*right to appeal*) baik melalui administrasi maupun *adjudikasi* (menggunakan sarana pengadilan semu, arbitrase maupun pengadilan).

## METODE

Penelitian ini penulis menggunakan desain penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi kasus, dengan harapan dapat mengungkapkan permasalahan dan latar belakang tentang dinamika dan transparansi budaya badan publik se-Indonesia dalam meningkatkan kualitasnya sebagai badan publik perspektif UU keterbukaan keterbukaan informasi publik No. 14/2008. Informan kunci adalah para penyelenggara KIP dan PPID.

Metode yang digunakan dalam penelitian badan publik, khususnya di pemerintah daerah, memerlukan daya dorong yang utama, yaitu : tuntutan masyarakat yang tinggi untuk transparansi informasi, adanya Komisi Informasi di daerah dan tegaknya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.

Daya dorong tersebut mengharuskan pemda provinsi untuk mempersiapkan, pertama Sumber Daya Manusia (SDM) baik secara kualitas maupun kuantitas. Penempatan personil yang “menjiwai” tugas dan fungsi-



Gambar 1. Model yang menunjukkan dalam mewujudkan Good and clean governance

nya, jauh akan lebih cepat melaksanakan transparansi di lembaganya. Sehingga tak heran jika banyak pemda yang mengangkat pejabat Hubungan Masyarakat (Humas) menjadi PPID. Selanjutnya infrastruktur seperti web, majalah, surat kabar, serta media komunikasi dan informasi yang lengkap akan membuka saluran informasi baik secara internal kelembagaan maupun dari pihak eksternal kepada pemprov di daerah. Sistem organisasi dalam arti struktur dan prosedur atau mekanisme yang mapan dalam sebuah lembaga, sangat perlu ditetapkan secara mantap di lembaga pemerintah daerah. Karena akan mudah bagi siapa saja untuk mengawasi jalannya pemerintahan tersebut. Selanjutnya faktor yang sangat sulit untuk diubah adalah adanya budaya birokrasi yang berisi nilai-nilai, pola perilaku dan berbagai kebiasaan yang menetap dalam suatu lembaga birokrasi. Selain sisi positif budaya yang melekat pada suatu lembaga birokrasi, seperti prinsip kehati-hatian, ketertiban, sistimatis, berjenjang, keserbajelasan; juga ada sisi yang dianggap negatif, diantaranya bertele-tele, proses yang lama dan berbelit, melibatkan prosedur yang panjang; sehingga idealnya sisi negatif tersebut harus segera diperbaharui dan dihapus. Pada prinsipnya, transparansi informasi di kalangan birokrasi identik dengan kegiatan sosialisasi yang terprogram dengan baik, terencana dan berkelanjutan. Sehingga dengan dipenuhinya aspek-aspek penentu untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih; diperlukan pengawasan dari media massa dan adanya partisipasi publik yang tinggi.

## HASIL DAN PEMBASAN

### Dinamika Transparansi dan Budaya Badan Publik di Jawa Barat & Kalimantan Barat Kasus di Jawa Barat

Di Jawa Barat sendiri, meskipun dari tahun ke tahun jumlah sengketa informasi semakin meningkat, menurut Ketua Komisi Informasi Jabar, Dan Satriana, “penerapan UU KIP di lembaga publik yang ada di sejumlah pemerintah daerah di Jabar terus mengalami perbaikan, namun faktanya, sengketa keterbukaan informasi publik justru makin meningkat setiap tahun”. Ketua Komisi Informasi Daerah Jabar ini menambahkan bahwa, “Hingga awal November 2013 saja, Komisi Informasi (KI) Jabar sudah menerima 284 pengajuan sengketa.

Sementara tahun 2012 jumlah sengketa informasi sekitar 178 dan tahun 2011 ada 101 sengketa. Ini menandakan tidak ada korelasi antara perbaikan di badan publik dengan sengketa informasi yang diajukan masyarakat". (Antara Jawa Barat dalam Galamedia.com 2014:10). Selanjutnya, Ketua KID Jabar juga menyebutkan diantara kendala yang masih terjadi, ada badan publik yang tidak memberikan informasi karena tidak adanya dukungan kebijakan di tingkat lokal.

Studi kasus di Jawa Barat, sejak dicanangkannya reformasi birokrasi dan keterbukaan informasi publik, dari 26 Badan Publik Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang sudah memenuhi fungsi pelayanan informasi publik dengan baik hanya 15%, lalu 60% dengan kualitas sedang dan 25% lainnya dengan kualitas kurang baik. Sehingga proses pencapaian keterbukaan informasi publik dan pelayanan informasi publik sendiri di Jawa Barat secara keseluruhan masih harus terus ditingkatkan.

Adapun kendala-kendala yang dihadapi dalam rangka transparansi dan budaya birokrasi pasca reformasi birokrasi ini adalah (1) *Cultural Mind set*, dari budaya tertutup untuk memasuki budaya terbuka terhadap publik membutuhkan waktu dan resistensi; (2) *Dokumentasi*, sistem dokumentasi dan kearsipan yang selama ini belum terhubung dalam satu basis data yang terintegrasi, masih menjadi kelemahan di Badan Publik Pemerintah Daerah khususnya di Jawa Barat; (3) *Interpretasi*, pemahaman yang masih kurang di kalangan pejabat publik tentang UU KIP ini, juga pemahaman yang berbeda dalam konteks transparansi dan keterbukaan informasi publik ini; (4) *Anggaran dan Beban*, keterbukaan informasi publik pada sisi lain dianggap sebagai beban kerja tambahan bagi pemerintah daerah. Masalah lainnya adalah tidak adanya anggaran khusus bagi pelayanan informasi publik ini, menjadikan sulit dilakukan secara optimal; (5) *Oknum*, keterbukaan informasi publik ini oleh oknum tertentu dijadikan alat bagi mereka untuk dengan mudah melakukan demo dan mengangkat permasalahan pelayanan informasi publik ini kepada pihak kepolisian, dengan sendirinya masuk ke wilayah hukum pidana; (6) *Informasi yang dikecualikan*, Badan Publik termasuk pemerintah daerah masih kesulitan dalam menentukan informasi yang dikecualikan (lihat Thoha, 2000).

Berkaitan dengan reformasi birokrasi dalam konteks demokratisasi, menyisakan juga berbagai masalah di lapangan, dari 3 kegiatan Forum Diskusi Terbatas yang diselenggarakan dalam penelitian ini bekerjasama dengan Komisi Informasi Daerah Jawa Barat tentang keterbukaan informasi publik di Jawa Barat, ada kecenderungan *Hidden Resistency* oleh para birokrat dalam konteks implementasi keterbukaan informasi publik dan *open governance*. Pemerintahan yang terbuka dan diberlakukannya undang-undang Keterbukaan Informasi Publik oleh sebagian kalangan birokrat dipandang sebagai beban kerja tambahan bagi daerah dalam konteks kinerja lembaga mereka (data penelitian dari Forum Diskusi Terbatas, 2014). Selain itu, muncul kekhawatiran pada beberapa kalangan birokrat atas keterbukaan informasi publik ini telah menjadi sumber kekhawatiran diterapkannya "neo-

liberalisme" dengan berbagai kenyataan di lapangan, dimana oleh beberapa kalangan LSM, keterbukaan informasi publik ini dimanfaatkan untuk "menguji" dan mencari peluang bagi memperkarakan lembaga publik, bahkan sampai melaporkan ke polisi sehingga kasusnya menjadi kasus pidana.

Kasus Keterbukaan Informasi Publik di Kalimantan Barat. Dinamika keterbukaan informasi publik khususnya di kalangan pemerintah daerah (pemprov) Kalimantan Barat cukup unik. Oleh karena secara formal belum terbentuk Komisi Informasi Daerah, namun pemprov sudah melakukan serangkaian tindakan dalam mengimplemantasikan UU Keterbukaan Informasi Publik di daerahnya. Ditinjau dari struktur organisasi yang dibentuk, sudah terprogram dengan baik. Dalam arti pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di tingkat provinsi, juga PPID di tingkat kota dan kabupaten sudah terbentuk. Secara prosedural gubernur sudah menetapkan mekanisme pembentukan PPID yang dituangkan dalam sebuah Surat Keputusan mengenai tanggung jawab, tugas & wewenang PPID di lingkungan pemda provinsi Kalimantan Barat. Secara keseluruhan, PPID memiliki tanggung jawab dalam (1) koordinasi penyimpanan & pendokumentasian seluruh informasi publik yang berada di badan publik Pemda; (2) koordinasi penyediaan & pelayanan seluruh informasi publik dibawah penguasaan badan publik Pemda yang dapat diakses oleh publik. Sedangkan dalam hal tugasnya, PPID Pemda mempunyai tugas-tugas untuk: a. mengkoordinasikan pengumpulan seluruh informasi publik secara fisik dari setiap satuan kerja & Unit Pelayanan Teknis melalui PPID Pembantu/pejabat fungsional; b. penyediaan, penyimpanan, pendokumentasian & pengamanan informasi; c. mengkoordinasikan pendataan informasi publik yang dikuasai oleh satker & UPT di badan publik bersangkutan untuk pembuatan & pemutakhiran DIP; d. melakukan verifikasi bahan informasi publik; e. penetapan DIP yang dikuasai oleh badan publik; f. mengkoordinasikan penyediaan & pelayanan informasi publik melalui pengumuman/permohonan; g. mengkoordinasikan pengumuman informasi publik melalui media yang secara efektif dapat menjangkau seluruh pemangku kepentingan.

Secara umum, aturan pelaksanaan keterbukaan informasi publik sudah sedemikian rinci dilakukan oleh pihak Humas Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, namun sampai saat ini Komisi informasi masih belum terbentuk. Menurut Kepala Biro Humas Kalimantan Barat, Numsuan (2013) bahwa, sebetulnya proses pemilihan anggota Komisi Informasi Daerah di Kalbar sudah berjalan, namun ada pertimbangan khusus dari badan legislatif, juga dari pimpinan daerah (gubernur) bahwa KID ini merupakan lembaga yang sangat strategis, untuk membuka partisipasi masyarakat Kalimantan Barat, sehingga pengukuhan harus hati-hati. (wawancara, 20 Mei 2014). Ada keunikan tersendiri wilayah provinsi Kalimantan Barat ini, dimana badan publik, khususnya pemerintah daerah jarang sekali mendapat permintaan informasi publik dari masyarakatnya. Kondisi ini bermakna bahwa, ada kecenderungan peta kognisi atau pengetahuan masyarakat tentang UU KIP di wilayah

Kalimantan Barat belum cukup lengkap terutama yang terkait dengan kepentingan/pelayanan publik. Kemungkinan yang lain, bahwa badan publik khususnya Pemda provinsi Kalimantan Barat sudah sangat “pro aktif” memberikan pelayanan informasi kepada masyarakatnya. Walaupun di sisi lain, pada kelompok tertentu masyarakat di wilayah Kalimantan Barat, ada yang masih apriori terhadap pemerintah daerah. Keterbatasan sumber daya manusia dan keterbatasan anggaran masih menjadi persoalan klasik yang dimiliki PPID di wilayah ini. Selain itu, sarana dan prasarana yang terbatas juga menyulitkan upaya optimalisasi pelayanan informasi publik di wilayah Kalimantan Barat pada umumnya. Kesulitan lain, adalah keadaan wilayah secara geografis yang berjauhan antara ibu kota provinsi dengan kota atau kabupaten sehingga sulit untuk dijangkau dan terbatasnya transportasi dan infrastruktur, menjadi kendala tersendiri di provinsi ini.

Analisis dari kondisi di dunia birokrasi saat ini bahwa, semangat dan filosofi *good and clean governance*, pada umumnya tidak mendapat penentangan dalam tataran praksis. Namun keterbukaan informasi publik pada umumnya menuntut kesiapan lembaga publik memasuki budaya baru yang lebih transparan. Hal ini tentu saja masih menjadi permasalahan utama, mengingat kuatnya budaya paternalistik yang berlaku di pemerintahan di Indonesia.

Pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan fungsi dari berbagai unit-unit secara kelembagaan di pemerintahan. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan tersebut antara lain adalah kelembagaan, kepegawaian, proses pengawasan, dan akuntabilitas. Faktor penting yang dapat menjadi pengungkit (*leverage*) dalam perbaikan pelayanan publik adalah persoalan reformasi kepegawaian negara. Dapat dikatakan bahwa, baik-buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Di Indonesia, sektor kepegawaian negara yang merupakan sub sistem dari birokrasi, belum dijadikan sebagai fokus dari reformasi birokrasi. Pentingnya memberikan perhatian pada reformasi kepegawaian negara ini paling tidak didasarkan pada fakta: (1) keberhasilan pembangunan beberapa negara, seperti Korea dan China terletak pada usaha sistematis dan sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem kepegawaian negara, (2) kepegawaian negara merupakan faktor dinamis birokrasi yang memegang peranan penting dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan (Prasojo, 2010 : 80).

Ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai, dan regulasi kepegawaian negara telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Karena itulah, kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi

terjadi dalam kurun waktu yang lama sejak kemerdekaan Indonesia.

Pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayanan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik. Tidak mengherankan jika kompetensi birokrat masih belum memadai, prosedur pelayanan masih berbelit-belit, dan harga pelayanan publik masih tidak transparan. Konsekuensi hal tersebut adalah kewajiban masyarakat untuk membayar mahal pelayanan secara legal yang seharusnya menjadi tanggungjawab konstitusional negara dan pemerintah. Pungutan ilegal ini merupakan biaya ketidakpastian (*cost of uncertainty*) yang harus dikeluarkan oleh masyarakat setiap kali berhadapan dengan birokrasi untuk mendapatkan pelayanan publik. Pungutan liar dan sogokan dalam pelayanan publik telah diterima sebagai budaya yang sangat sulit dihapuskan. Hal ini disebabkan penataan kepegawaian negara yang tidak pernah dilakukan secara sungguh-sungguh. Dapat dikatakan, reformasi kepegawaian negara merupakan agenda terpenting dalam reformasi birokrasi secara keseluruhan.

Birokrasi di Indonesia ditandai oleh budaya kekuasaan (*power culture*). Banyak hal yang telah membentuk budaya birokrasi yang demikian. *Pertama*, sejarah panjang kolonialisme telah menjadikan birokrasi sebagai mesin kekuasaan penjajah. *Kedua*, kooptasi birokrasi oleh partai politik telah menjadikan birokrasi sebagai mesin politik yang tidak netral dan tidak profesional. *Ketiga*, pola pendidikan kepamongprajaan yang bergaya militerisme telah memberikan kontribusi dalam pembentukan birokrat berkarakter budaya kekuasaan dan bukan budaya pelayanan (*service delivery culture*) (lihat Mihadjir, 2009).

## SIMPULAN

Keterbukaan informasi di berbagai badan publik di Indonesia, implementasinya masih belum sesuai dengan harapan yang ditegaskan dalam peraturan perundangan. Prinsip transparansi/keterbukaan yang diutamakan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih; belum dijalankan secara hakiki. Budaya komunikasi birokrasi berdasarkan temuan penelitian nampak ada perubahan pasca reformasi dan pemberlakuan UU KIP walaupun hanya budaya formal/eksplisit dikarenakan para birokrat diwajibkan untuk mengimplementasikannya. Padahal secara hakekat mereka memiliki *cultural mind set* yang tidak mendukung untuk adanya transparansi/keterbukaan. Dalam arti para birokrat belum siap untuk diaudit oleh pemangku kepentingannya (*stakeholders*) secara terbuka. Untuk itu, gagasan tentang “transparansi” ini harus menjadi kesepakatan semua badan publik yang menerima sebagian atau seluruhnya APBN/APBD untuk mewujudkannya.

Dalam menuju *good and clean governance* di pemerintah daerah sebagai badan publik diperlukan institusi lain yang sama-sama memiliki komitmen dan relevan dengan implementasi UU KIP ini. Institusi tersebut yaitu Komisi Informasi Daerah (KID) sebagai lembaga negara

independen yang memiliki tugas pokok dan fungsi untuk mengawasi tegaknya UU ini, pengawasan masyarakat melalui media yang mengawal proses badan publik menjalankan kebijakannya. Di samping itu kesadaran masyarakat dan pemahaman tentang peraturan dan etika yang diwujudkan melalui partisipasi publik tentang transparansi berbagai kebijakan pemerintah daerah akan mempercepat terwujudnya *good and clean governance*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asean Development Bank, 1995. memiliki *policy paper* bertajuk *Governance: Sound Development Management*, dan mengartikulasi empat esensi *good governance*, yaitu *Accountability, participation, predictability, dan tranparancy*. Lebih jauh lagi *United Nation Development Program (UNDP)*.
- Muhadjir, D. 2000, *Akuntabilitas Pelayanan Publik*, makalah disampaikan dalam Seminar Sehari. Yogyakarta: FISIPOL UGM
- Muhadjir, D. 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah disampaikan dalam Forum Seminar Forum LSM Yogyakarta b ertema: Mewujudkan *Good Governance* sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi, tanggal 30 September 2000.
- Patrick, B. 2010, *Freedom of Information The Law, The Practice and the Ideal*, Fourth Edition, New York: Cambridge University Press,
- Prasojo, E. 2010, Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi, Jakarta: Salemba Humanika.
- Sadjijono. 2008, Seri Hukum kepolisian (Polri dan *Good Governance*), Jakarta: Lkasbang, Mediatama.
- Thoha, M. 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Orasi Ilmiah, Disampaikan pada pembukaan Kuliah PPS UGM tahun Akademik 2000/2001, 4 September 2000.
- Undang-undang Dasar 1945.
- UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
- World Bank. 1992. *the way state power is used in managing economic and social resources for development society*.