
Hak Masyarakat untuk Mengetahui

Prinsip-prinsip Undang-undang

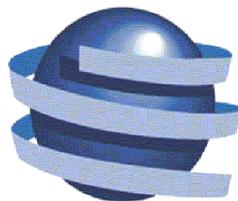
Kebebasan Informasi

XIX

ARTICLE 19

INTERNATIONAL CENTRE AGAINST CENSORSHIP

Diterjemahkan dengan seijin penulis oleh:



INTERNEWS INDONESIA

<http://www.internews.or.id>

SERIAL STANDAR INTERNASIONAL

Hak Masyarakat untuk Mengetahui

Prinsip-prinsip Undang-undang
Kebebasan Informasi

ARTICLE 19

and

INTERNEWS INDONESIA

Juni 1999

DAFTAR ISI

PRAKATA 4

LATAR BELAKANG	6
PRINSIP 1. Pemberian/pembukaan informasi maksimal	7
PRINSIP 2. Kewajiban untuk menyiarkan	9
PRINSIP 3. Menegakkan pemerintahan yang transparan	10
PRINSIP 4. Membatasi kasus-kasus perkecualian	11
PRINSIP 5. Proses-proses untuk mempermudah akses	13
PRINSIP 6. Biaya-biaya.....	15
PRINSIP 7. Rapat-rapat terbuka	16
PRINSIP 8. Keterbukaan memerlukan preseden	17
PRINSIP 9. Perlindungan bagi para “peniup peluit”	18
TENTANG ARTICLE 19	19

PRAKATA DARI INTERNEWS INDONESIA

Internews Indonesia dengan bangga memperkenalkan edisi ke-3 dari serangkaian seri penerbitan dari Article 19, yang bertujuan untuk mengenalkan sistem penginformasian kepada para profesional yang bergerak dibidang media industri diseluruh penjuru dunia. Edisi ini, Hak Masyarakat untuk Mengetahui mengenai Prinsip-prinsip Undang-undang Kebebasan Informasi, telah diterbitkan oleh Article 19 yang berpusat di London, Inggris. Garis besar dan penjelasan dari dokumen ini, berdasarkan atas UU Internasional Hak Azasi Manusia dan Piagam PBB tentang Hak Azasi Manusia atas kebebasan untuk berekspresi. Kami berharap

bahwa dengan membagi standard – standard ini baik bagi jurnalis, broadcaster, kaum akademis dan para pengambil keputusan di industri media di Indonesia akan mendapat informasi yang lebih baik dan oleh sebab itu akan mampu merangkum prinsip – prinsipnya.

Kantor kami berpusat di Jakarta, tetapi kami juga mengadakan kegiatan di berbagai daerah di Indonesia, Internews bertujuan untuk meningkatkan kebebasan dan profesionalitas dari media elektronik di sini. Kami melakukan kegiatan ini dengan lebih terfokus pada pesatnya perkembangan industri radio, internet dan televisi. Kami mencapai tujuan ini melalui program – program training, pemberian bantuan peralatan, training untuk internet, memproduksi radio independen dan konsultasi hukum yang berkaitan dengan hukum media dan saran – saran bagi mereka yang berkeinginan untuk mempelajari atau mengetahui tentang hak – hak dan tanggung jawab kepada khalayak umum di Indonesia.

Kami berterima kasih kepada Article 19 atas kerjasamanya untuk proyek ini dan kepada seluruh jurnalis di Indonesia yang telah membantu mengedarkan buku ini.

Kathleen Reen
Country Director
Internews Indonesia

PRAKATA DARI ARTICLE 19, LONDON

Informasi adalah oksigen dari demokrasi. Apabila seseorang tidak mengetahui apa yang sedang terjadi dalam masyarakatnya, apabila tindakan-tindakan dari mereka yang memerintah disembunyikan, maka mereka tidak bisa melakukan peran yang berarti dalam kejadian-kejadian yang ada di masyarakatnya. Meskipun demikian informasi bukan saja merupakan bagian yang penting bagi anggota masyarakat akan tetapi informasi juga merupakan bagian yang penting bagi pemerintahan yang baik. Pemerintah yang buruk memerlukan kerahasiaan untuk tetap bertahan. Pemerintah yang buruk membiarkan inefisiensi, kesia-siaan dan korupsi

merajalela. Seperti yang diamati oleh Amartya Sen, pemenang hadiah Nobel bidang ekonomi, bahwa tidak ada kelaparan yang nyata yang terjadi di negara-negara yang mempunyai bentuk pemerintahan yang demokratis dan mempunyai kebebasan pers yang memadai. Informasi telah memberi kemungkinan bagi anggota masyarakat untuk memperhatikan dengan teliti tindakan-tindakan pemerintahnya disamping itu informasi juga merupakan wahana untuk terjadinya perdebatan yang sesuai dan relevan mengenai tindakan-tindakan pemerintah tersebut.

Kebanyakan pemerintah lebih senang untuk melakukan tindakan-tindakannya secara diam-diam. Dalam bahasa Swahili salah satu arti dari kata pemerintah adalah “kerahasiaan yang kejam”. Bahkan pemerintah yang demokratis sekalipun lebih suka melakukan sebagian besar urusannya jauh dari penglihatan masyarakat. Dan untuk itu pemerintah selalu pandai untuk mencari alasan untuk mempertahankan kerahasiaan tersebut - dengan berbagai dalih antara lain untuk menjaga keamanan nasional, menjaga ketentraman masyarakat, atau menjaga kepentingan masyarakat yang lebih luas. Seringkali pemerintah memperlakukan informasi resmi sebagai hak milik pribadi dan bukan sebagai hak milik masyarakat yang harus mereka simpan dan pelihara dengan sebaik-baiknya.

Oleh karena itu ARTICLE 19 menerbitkan sekumpulan prinsip-prinsip internasional ini untuk menciptakan pedoman agar setiap orang dapat mengukur apakah undang-undang negara mereka benar-benar membuka akses bagi informasi resmi. Prinsip-prinsip ini memberikan rincian secara tepat dan jelas cara-cara agar pemerintah dapat mencapai keterbukaan yang maksimum sesuai dengan praktek-praktek dan standar internasional.

Keberadaan prinsip-prinsip ini sebagai suatu standar memang penting akan tetapi hal itu tidaklah memadai apabila tidak dipakai – oleh juru kampanye, pengacara, calon-calon wakil rakyat yang terpilih dan para pejabat. Prinsip-prinsip ini perlu untuk diterapkan dalam situasi tertentu yang sedang dihadapi setiap bentuk masyarakat, oleh orang yang memahami pentingnya akan transparansi dalam pemerintahan dan terikat untuk melaksanakannya. Kita menerbitkan prinsip-prinsip ini sebagai sumbangan untuk memperbaiki pemerintahan dan akuntabilitasnya serta untuk memperkuat demokrasi di seluruh dunia.

Andrew Puddephatt, Direktur Eksekutif Article 19

LATAR BELAKANG

Prinsip-prinsip ini dibuat untuk memberikan standar bagi bentuk-bentuk pemerintahan nasional maupun internasional yang memberikan hak bagi kebebasan informasi. Prinsip-prinsip ini di desain terutama bagi perundangan nasional mengenai kebebasan informasi atau akses kepada informasi resmi, meskipun demikian prinsip-prinsip ini dapat pula diterapkan bagi informasi yang dipegang oleh badan antar-pemerintahan seperti Persatuan Bangsa Bangsa atau Uni Eropa.

Prinsip-prinsip ini berdasarkan pada standar dan hukum regional dan internasional, praktek-praktek kenegaraan yang lazim (sebagaimana yang tercermin, atau tersirat, dalam hukum nasional dan putusan-putusan berbagai tingkat pengadilan nasional) serta prinsip-prinsip umum dari hukum yang diakui oleh kelompok bangsa-bangsa. Prinsip-prinsip ini merupakan proses yang panjang dari suatu telaah, analisa dan konsultasi yang dilakukan oleh ARTICLE 19, berdasar pada pengalaman dan kerjasama dengan organisasi-organisasi mitra di berbagai negara di seluruh dunia.

PRINSIP 1. PEMBERIAN/PEMBUKAAN INFORMASI MAKSIMAL

Perundangan kebebasan informasi harus sesuai dengan prinsip pemberian informasi secara maksimal.

Prinsip pemberian informasi secara maksimal mengembangkan suatu anggapan bahwa semua informasi harus dapat dibuka dan pembukaan informasi ini hanya dapat dikecualikan dalam keadaan-keadaan yang sangat terbatas (lihat Prinsip 4). Prinsip ini mengemas dasar pemikiran yang menjadi dasar dari konsep yang asli dari kebebasan informasi dan idealnya harus

disebutkan dalam Undang Undang Dasar agar jelas kalau akses kepada informasi resmi merupakan hak yang mendasar. Tujuan akhir dari perundangan ini adalah diterapkannya pemberian informasi secara maksimum dalam praktek.

Instansi-instansi umum berkewajiban untuk membuka informasi dan sebaliknya setiap anggota masyarakat mempunyai hak untuk menerima informasi. Setiap orang yang ada di wilayah negara harus memperoleh keuntungan dari hak ini. Untuk melaksanakan hak ini seseorang tidak dituntut untuk menunjukkan kepentingan tertentu terhadap suatu informasi. Apabila seorang pejabat berusaha untuk menolak memberikan akses terhadap suatu informasi, dia harus bertanggung jawab untuk memberikan alasan penolakan pada setiap tingkat pengujian pengecualian yang diminta. Dengan kata lain, pejabat pemerintah tersebut harus mampu menunjukkan bahwa informasi yang hendak ia tutup-tutupi tersebut termasuk di dalam batasan lingkup perkecualian yang sangat terbatas seperti yang diuraikan dibawah ini:

1. Definisi

Ada dua hal yang harus didefinisikan dengan rinci yakni “informasi” dan “institusi umum”.

“Informasi” meliputi semua catatan yang disimpan oleh institusi umum dalam bentuk apapun (dokumen, tape, rekaman elektronik dan sebagainya) dan dari sumber manapun (yang dibuat oleh institusi umum maupun oleh pihak lain) tanpa membatasi tanggal pembuatannya. Perundangan ini harus pula mencakup semua catatan yang telah dikelompokkan secara khusus/rahasia dan tidak mengecualikan catatan-catatan ini dari pengujian untuk mendapatkan pengecualian seperti yang dilakukan terhadap catatan-catatan lain.

Untuk tujuan pembukaan informasi ini, definisi dari “institusi umum” harus dipusatkan pada jenis layanan yang diberikan dan bukan kepada tujuan-tujuan formalnya. Sesuai dengan itu maka yang dimaksud dengan “institusi umum” meliputi; seluruh tingkat organisasi pemerintahan termasuk pemerintah lokal, badan-badan yang dipilih, badan-badan otonom non departemen, badan-badan non pemerintah yang bersifat semu, lembaga-lembaga peradilan, dan badan-badan swasta yang melaksanakan pelayanan umum (seperti melaksanakan pekerjaan perbaikan jalan atau mengoperasikan kereta api). Badan-badan swasta sendiri harus pula dimasukkan dalam katagori ini apabila mereka menyimpan informasi yang bila dibuka dapat menghilangkan resiko kerusakan terhadap kepentingan masyarakat yang vital seperti masalah lingkungan dan kesehatan. Organisasi antar pemerintahan harus pula menjadi sasaran dari bentuk sistem kebebasan informasi berdasarkan prinsip-prinsip yang diuraikan dalam dokumen ini.

2. Perusakan Catatan

Untuk melindungi keberadaan dan integritas catatan yang ada, undang-undang harus menangani pula masalah hambatan terhadap akses, atau menyatakan bahwa perusakan dengan sengaja terhadap catatan adalah pelanggaran kriminal. Undang-undang juga harus mengembangkan standar minimum mengenai pemeliharaan dan penyimpanan catatan-catatan oleh institusi-institusi umum. Institusi-institusi tersebut agar diharuskan untuk menyisihkan dana dan perhatian untuk menjamin terlaksananya penyimpanan data umum yang memadai. Disamping itu untuk mencegah usaha-usaha “memperbaiki” atau mengubah catatan-catatan tersebut maka kewajiban untuk membuka informasi ditujukan kepada pembukaan catatan-catatan dan bukan hanya mengemukakan informasi yang terdapat di dalamnya saja.

PRINSIP 2. KEWAJIBAN UNTUK MENYIARKAN

Institusi umum harus diwajibkan untuk menyiarkan informasi penting.

Kebebasan informasi menyiratkan bukan hanya institusi-institusi umum yang diijinkan untuk meminta informasi akan tetapi mereka juga harus menyiarkan dan menyebarkan dengan luas dokumen-dokumen yang menyangkut kepentingan umum dengan sedikit perkecualian yang disebabkan oleh alasan keterbatasan dana dan kapasitas. Pilihan informasi mana yang harus disiarkan tergantung pada masing-masing institusi umum. Harus dibuat undang-undang

mengenai kewajiban secara umum untuk menyiarkan informasi tersebut, disamping kewajiban untuk menentukan kelompok-kelompok informasi penting mana yang harus disiarkan.

Institusi umum paling sedikit harus diwajibkan untuk menyiarkan kelompok-kelompok informasi berikut ini:

- informasi operasional mengenai tatacara institusi umum berfungsi termasuk anggarannya, tujuannya, catatan keuangannya yang sudah diaudit, standar-standarnya, prestasinya dan sebagainya terutama apabila lembaga tersebut memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat.
- informasi atas pertanyaan-pertanyaan, keluhan-keluhan atau tindakan-tindakan lain yang dilakukan masyarakat yang berhubungan dengan institusi umum tersebut.
- arahan mengenai proses-proses yang memungkinkan masukan dari anggota masyarakat mengenai kebijakan yang penting atau usulan-usulan kepada badan legislatif.
- jenis-jenis informasi yang disimpan oleh badan tersebut dan bentuk-bentuk penyimpanannya, serta
- isi dari keputusan atau kebijakan yang mempengaruhi masyarakat disertai dengan alasan-alasan pengambilan keputusan tersebut serta referensi latar belakang yang penting bagi terbentuknya keputusan tersebut.

PRINSIP 3. MENEGAKKAN PEMERINTAHAN YANG TRANSPARAN

Lembaga-institusi umum harus secara aktif menegakkan pemerintahan yang transparan

Memberitahukan masyarakat akan hak-hak mereka dan menegakkan budaya transparansi dalam pemerintahan merupakan hal yang penting apabila tujuan dari perundangan kebebasan informasi adalah untuk direalisasikan. Memang benar, pengalaman di beberapa negara

menunjukkan bahwa pejabat pemerintah yang merongrong dapat membuat tidak berdaya perundangan yang paling progresif sekalipun. Oleh karenanya kegiatan-kegiatan untuk mensosialisasikan undang-undang ini menjadi penting. Kegiatan sosialisasi ini mengambil cara yang berbeda-beda dari satu negara ke negara lain tergantung beberapa faktor antara lain ; cara pengorganisasian pegawai negeri di negara tersebut, bentuk-bentuk hambatan utama dari keterbukaan informasi, tingkat melek huruf rakyatnya serta tingkat kesadaran masyarakat pada umumnya. Undang-undang harus mewajibkan tersedianya cukup dana dan perhatian bagi tujuan sosialisasi perundangan tersebut.

Paling tidak undang-undang ini harus memberi prioritas pada pendidikan masyarakat dan penyebaran informasi yang berhubungan dengan hak mereka untuk memperoleh informasi, ruang lingkup informasi yang tersedia dan cara untuk mendapatkan hak-hak tersebut. Di negara-negara dimana penerbitan koran dan tingkat melek huruf masih rendah media penyiaran radio menjadi sarana yang paling ampuh untuk penyebaran berita dan pendidikan masyarakat. Pilihan kreatif seperti rapat warga kota atau unit film bergerak dapat dipertimbangkan lebih lanjut. Idealnya, aktifitas seperti itu harus dilakukan baik oleh institusi-institusi umum sendiri-sendiri maupun oleh institusi umum yang khusus didirikan dan didanai secukupnya untuk melaksanakan hal itu - berupa badan yang menangani dan menilai pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh masyarakat ataupun badan lain yang khusus didirikan untuk tujuan ini.

Mengatasi masalah budaya kurang terbuka dari pegawai pemerintah melalui pelatihan

Undang-undang harus memuat beberapa mekanisme untuk mengatasi masalah budaya kurang terbuka di dalam pemerintahan. Hal ini harus mencakup persyaratan bahwa institusi umum memberikan latihan kebebasan informasi bagi karyawannya. Pelatihan seperti itu harus diarahkan pada manfaat dan ruang lingkup kebebasan informasi, prosedur untuk memperoleh informasi, cara untuk memelihara dan mendapatkan catatan dengan efisien, lingkup perlindungan bagi mereka yang menjadi “peniup peluit”, dan jenis informasi apa yang dapat disiarkan.

Institusi umum yang bertanggung jawab untuk pendidikan masyarakat harus juga ikut berperan dalam mensosialisasikan keterbukaan dalam pemerintahan. Inisiatif dapat dilakukan dalam bentuk pemberian insentif bagi institusi umum yang berprestasi baik, yang berkampanye untuk menghilangkan masalah-masalah kurang terbuka dan masalah komunikasi, yang berkampanye untuk mendorong lembaga-lembaga yang menunjukkan perbaikan dan mengkritik lembaga-lembaga yang tetap terlihat kurang terbuka. Kemungkinan lain adalah pembuatan laporan tahunan pada Parlemen dan/atau lembaga-lembaga Parlemen mengenai masalah-masalah yang masih ada dan kemajuan yang telah dicapai yang mungkin juga meliputi langkah-langkah yang telah diambil untuk memperbaiki akses masyarakat kepada informasi, hambatan-hambatan yang masih ada dan telah dapat diidentifikasi yang menghalangi aliran informasi bebas serta langkah-langkah yang diperlukan untuk mengatasinya pada tahun mendatang.

Institusi umum harus didorong untuk mengembangkan aturan-aturan internal mengenai kemudahan mendapatkan informasi dan keterbukaan.

PRINSIP 4. MEMBATASI KASUS-KASUS PERKECUALIAN

Perkecualian-perkecualian harus dipetakan dengan jelas dan tepat dan harus diuji secara ketat dengan tes “membahayakan” dan “kepentingan umum”

Semua permintaan informasi dari institusi umum harus dilayani kecuali apabila institusi yang ditanya tersebut menjumpai fakta bahwa informasi yang ditanyakan tersebut termasuk dalam lingkup batasan perkecualian. Penolakan untuk memberi informasi tidak dapat dibenarkan

kecuali pejabat institusi umum itu dapat membuktikan bahwa informasi tersebut memenuhi uji tiga-bagian yang ketat.

Uji tiga-bagian

- informasi tersebut harus berhubungan dengan tujuan yang sah yang tertulis dalam undang-undang;
- pembukaan informasi itu harus merupakan ancaman yang menyebabkan kerusakan yang nyata terhadap tujuan tersebut; dan
- kerusakan terhadap tujuan tersebut haruslah lebih besar dari kepentingan umum untuk memperoleh informasi.

Tak ada satupun institusi umum yang dapat dikecualikan dari jangkauan hukum, walaupun sebagian besar fungsinya berada dalam wilayah perkecualian. Hal ini berlaku pada semua cabang pemerintahan (yakni, eksekutif, legislatif dan yudikatif) begitu pula pada semua fungsi pemerintahan (termasuk, misalnya, fungsi-fungsi dari institusi-institusi sekuriti dan pertahanan). Tidak dibukanya informasi harus dicari pembenarannya atas dasar kasus per kasus.

Pembatasan-pembatasan yang tujuannya untuk melindungi pemerintah dari rasa malu atau dari pengungkapan suatu kesalahan tidak pernah bisa dibenarkan.

Alasan-alasan yang syah untuk membenarkan perkecualian

Daftar lengkap dari alasan-alasan yang syah yang mungkin membenarkan suatu perkecualian harus dirinci dalam undang-undang. Daftar tersebut semata-mata harus berisi kepentingan-kepentingan yang berupa dasar-dasar yang absah untuk menolak membuka dokumen dan harus terbatas hanya pada masalah-masalah seperti penegakan hukum, privasi, keamanan nasional, perdagangan dan kerahasiaan yang lain, keamanan umum maupun pribadi, dan efektifitas serta integritas dari proses-proses pengambilan keputusan pemerintah.

Perkecualian harus dipetakan dengan tepat untuk menghindari pemuatan materi-materi yang sebenarnya tidak membahayakan kepentingan yang absah. Perkecualian-perkecualian ini harus berdasarkan pada isi yang khusus dan bukannya berdasarkan jenis dokumen. Untuk memenuhi persyaratan ini perkecualian-perkecualian tersebut apabila relevan harus dibatasi waktunya. Misalnya, pembenaran untuk mengelompokkan informasi atas dasar keamanan nasional mungkin akan segera menghilang setelah ancaman keamanan nasional tertentu menyurut.

Penolakan harus memenuhi suatu tes kerusakan yang nyata

Adalah tidak memadai apabila hanya dikatakan bahwa suatu informasi termasuk dalam alasan-alasan yang absah yang dimasukkan dalam undang-undang. Masyarakat juga harus tahu bahwa pembukaan informasi tersebut akan menyebabkan kerusakan yang berarti bagi tujuan yang absah tersebut. Dalam beberapa hal, pembukaan informasi itu mungkin akan menguntungkan, disamping akan merugikan tujuan tersebut. Misalnya, pembukaan informasi mengenai korupsi dikalangan militer pada saat itu sekilas kelihatannya akan memperlemah pertahanan nasional akan tetapi setelah beberapa saat akan membantu mengurangi korupsi dan memperkuat angkatan bersenjata. Untuk membuat penutupan informasi ini absah dalam

hal-hal seperti ini, maka efek dari pembukaan informasi ini haruslah jelas akan menyebabkan kerusakan yang nyata pada tujuan-tujuan yang tercantum tersebut.

Menyisihkan kepentingan umum

Meskipun dapat ditunjukkan bahwa pembukaan informasi akan menyebabkan kerusakan yang nyata bagi suatu tujuan yang absah, akan tetapi masih juga harus dibuka apabila keuntungan pembukaan tersebut lebih besar dari kerusakan yang ditimbulkannya. Sebagai contoh, informasi tertentu mungkin bersifat pribadi akan tetapi pada saat bersamaan dapat mengungkap korupsi tingkat tinggi dalam pemerintahan. Dalam hal ini kerusakan terhadap tujuan yang absah harus diukur dengan keuntungan umum yang memperoleh informasi tersebut. Dimana keuntungan ini jauh lebih besar sehingga hukum harus memberikan kemungkinan untuk membuka informasi tersebut.

PRINSIP 5. PROSES-PROSES UNTUK MEMPERMUDAH AKSES

Permintaan untuk mendapatkan informasi harus diproses dengan cepat dan dilayani dengan baik dan untuk itu harus diadakan penilaian yang bebas atas setiap penolakan.

Proses untuk memutuskan permohonan informasi harus dipisahkan dalam tiga tingkatan: permohonan dalam institusi umum itu sendiri; permohonan pada badan administrasi yang

independen; dan permohonan pada pengadilan. Apabila perlu harus dibuat pengaturan khusus agar akses sepenuhnya dapat diperoleh oleh kelompok-kelompok tertentu; misalnya, bagi mereka yang tidak dapat membaca dan menulis atau bagi mereka yang tidak memahami bahasa yang dipakai dalam catatan-catatan yang memuat informasi tersebut, atau bagi mereka yang cacat seperti buta dan sebagainya.

Semua institusi umum harus diwajibkan untuk menciptakan sistem internal yang terbuka dan mudah diperoleh untuk memfasilitasi hak masyarakat untuk memperoleh informasi. Umumnya badan-badan ini harus menugaskan seseorang yang bertanggung jawab untuk memproses permintaan-permintaan seperti itu dan untuk melihat bahwa yang mereka kerjakan sudah sesuai dengan undang-undang.

Institusi umum harus pula diwajibkan untuk membantu pemohon yang permintaannya berhubungan dengan informasi yang sudah diterbitkan, atau permohonan yang tidak jelas, terlalu luas ataupun yang perlu diformulasi kembali. Disisi lain, institusi-institusi umum harus mampu untuk menolak permohonan yang tidak-tidak; yang sangat remeh ataupun yang mengada-ada. Institusi-institusi umum tidak diwajibkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dengan jawaban yang sudah ada dalam publikasi; dan apabila terdapat pertanyaan yang jawabannya mengarah kesana maka institusi tersebut harus menunjukkan agar penanya mencari jawabannya di sumber yang sudah diterbitkan tersebut.

Undang-undang harus memuat batasan waktu bagi pemrosesan permohonan dan mensyaratkan agar setiap penolakan terhadap permohonan seperti itu harus disertai dengan alasan-alasan yang mendukung secara tertulis .

Banding

Apabila dianggap memungkinkan aturan khusus harus dibuat bagi permintaan banding kepada pejabat yang lebih tinggi yang dapat menilai keputusan yang telah diberikan sebelumnya.

Dalam setiap kasus, undang-undang harus mencantumkan hak individu untuk banding kepada badan administrasi yang independen mengenai penolakan dari institusi umum untuk membuka informasi. Badan ini bisa berupa badan yang telah ada seperti Ombudsman atau Komisi Hak Azasi Manusia atau badan yang khusus didirikan untuk menangani hal ini. Apapun bentuknya, badan ini harus memenuhi standar dan mempunyai kekuasaan tertentu. Harus ada jaminan terhadap independensi badan ini baik secara formal maupun dalam proses pemilihan ketua atau direktur badan ini.

Penunjukan harus dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan, seperti Komisi Parlemen yang melibatkan semua partai, proses pemilihan harus terbuka dan memungkinkan adanya masukan dari anggota masyarakat; misalnya, dalam hal pencalonan. Tokoh-tokoh yang ditunjuk menjadi anggota badan ini harus memenuhi standar profesionalisme yang ketat, independen dan mampu serta tidak mempunyai konflik kepentingan dalam dirinya.

Prosedur untuk memproses permohonan banding terhadap keputusan-keputusan penolakan atas permintaan informasi harus disain sedemikian rupa agar berlangsung dengan cepat dan memakan biaya serendah mungkin. Hal ini akan membuat setiap anggota masyarakat dapat menempuh prosedur ini dan tidak terjadi penundaan yang lama, yang menghambat tercapainya tujuan awal untuk memperoleh informasi tersebut.

Badan administrasi tersebut harus diberi kewenangan penuh untuk menyelidiki permintaan banding termasuk didalamnya hak untuk memaksa saksi untuk datang, mengharuskan institusi

umum untuk menyediakan informasi atau catatan yang diperlukan untuk membuat pertimbangan dan apabila diperlukan dalam bentuk aslinya.

Dalam mengakhiri penyelidikannya, badan administrasi ini harus mempunyai wewenang untuk menghentikan permohonan banding, memerintahkan institusi umum untuk memberikan informasi yang diminta kepada pemohon, menyesuaikan biaya yang ditarik oleh institusi umum tersebut, mengenakan denda pada institusi umum tersebut karena tindakan yang melanggar sesuatu yang dijamin dan/atau mengenakan biaya pada institusi umum tersebut sehubungan dengan banding yang diminta oleh pemohon.

Badan ini juga harus mempunyai wewenang untuk melimpahkan ke pengadilan kasus-kasus yang mengungkap bukti-bukti pelanggaran kriminal terhadap akses untuk mendapatkan catatan atau terhadap tindak perusakan catatan yang disengaja.

Baik pemohon maupun institusi umum harus diberi hak untuk naik banding ke pengadilan atas putusan yang diberikan oleh badan administrasi ini. Banding ini harus mencakup kewenangan penuh untuk menyelidiki substansi kasus ini dan bukan hanya menilai apakah badan administrasi tersebut sudah melaksanakan tugasnya sebagaimana mestinya atau tidak. Kewenangan ini akan membuat masalah-masalah sulit dapat ditangani dengan sebaik-baiknya dan pendekatan yang konsisten terhadap masalah-masalah kebebasan berekspresi dapat ditingkatkan.

PRINSIP 6. BIAYA-BIAYA

Anggota masyarakat tidak boleh takut untuk meminta informasi karena tingginya biaya untuk itu.

Biaya untuk memperoleh informasi tidak boleh terlalu tinggi sehingga membuat takut calon pemohon karena pemikiran yang mendasari undang-undang kebebasan informasi adalah untuk meningkatkan kemudahan untuk memperoleh informasi itu sendiri. Telah lama dipahami bahwa keuntungan jangka panjang dari keterbukaan jauh melampaui biaya-biaya yang dikeluarkan. Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa biaya akses bukanlah cara yang efektif untuk mengimbangi biaya kebebasan dari pemerintahan era informasi.

Sistem tarif yang berbeda telah diterapkan diseluruh dunia untuk memastikan bahwa biaya tidak menjadi faktor yang menakutkan bagi orang yang menginginkan informasi. Di beberapa yurisdiksi dipakai sistem ganda dimana setiap pemohon diminta membayar jumlah yang sama untuk setiap permohonan ditambah dengan biaya pencarian dan pengadaan informasi yang berdasarkan atas biaya yang nyata (biaya print, fotocopy, dan sebagainya). Biaya pencarian dan pengadaan ini dapat dihilangkan atau dikurangi sebanyak mungkin bagi informasi pribadi atau informasi untuk kepentingan umum (dapat disimpulkan begitu apabila tujuan dari permohonan itu adalah untuk publikasi). Di beberapa yurisdiksi lainnya biaya tinggi dikenakan pada permohonan yang bersifat komersial sebagai cara untuk mensubsidi permohonan-permohonan untuk kepentingan umum.

PRINSIP 7. RAPAT-RAPAT TERBUKA

Pertemuan-pertemuan institusi umum haruslah bersifat terbuka bagi umum.

Kebebasan informasi mencakup hak masyarakat untuk mengetahui apa yang sedang dikerjakan oleh pemerintah yang mewakili mereka dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Oleh sebab itu perundangan kebebasan informasi harus mengembangkan presumsi bahwa semua rapat dari badan pemerintahan bersifat terbuka untuk umum.

“Pemerintahan” dalam konteks ini terutama mengacu pada pelaksanaan kekuasaan pengambilan keputusan, jadi badan-badan yang hanya memberikan saran tidak termasuk di dalamnya. Komisi-komisi politik – pertemuan-pertemuan anggota-anggota satu partai tertentu – tidak dianggap sebagai badan pemerintah.

Di sisi lain, pertemuan badan-badan perwakilan dan komisi-komisinya, biro perencanaan dan tata kota, dewan otoritas umum dan pendidikan serta badan pengembangan industri umum termasuk di dalamnya.

Dalam konteks ini yang dimaksud dengan pertemuan terutama adalah pertemuan resmi, semisal konvensi institusi umum yang bertujuan untuk melaksanakan bisnis yang melibatkan masyarakat. Faktor-faktor yang menunjukkan bahwa pertemuan tersebut formal adalah persyaratan adanya korum dan penerapan aturan-aturan prosedur resmi.

Pemberitahuan mengenai adanya rapat ini diperlukan apabila anggota masyarakat benar-benar diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dan undang-undang harus mewajibkan adanya pemberitahuan yang memadai tentang adanya pertemuan tersebut beberapa saat sebelumnya agar anggota masyarakat dapat menghadirinya.

Pertemuan-pertemuan dapat dilakukan secara tertutup dan ini dapat dilakukan jika benar-benar sesuai dengan dan didukung oleh alasan yang memadai untuk melakukannya secara tertutup. Keputusan untuk membuat rapat tertutup ini harus diumumkan. Alasan-alasan untuk membuat rapat tertutup lebih banyak jumlahnya daripada daftar pengecualian untuk membuka informasi akan tetapi jumlahnya bukan tidak terbatas. Dalam situasi yang tepat, alasan-alasan untuk menyatakan rapat tertutup mungkin mencakup kesehatan dan keselamatan umum, penegakan hukum atau penyelidikan, masalah-masalah karyawan atau personalia, privasi, masalah-masalah komersial dan keamanan nasional.

PRINSIP 8. KETERBUKAAN MEMERLUKAN PRESEDEN

Undang-undang yang tidak konsisten dengan prinsip keterbukaan maksimum harus dirubah atau dicabut.

Undang-undang keterbukaan informasi mensyaratkan agar perundangan yang lain dijabarkan kembali sejauh mungkin sehingga sesuai dengan aturan-aturan yang dikandungnya. Apabila hal ini tidak memungkinkan maka perundangan lain yang berhubungan dengan informasi yang disimpan di institusi umum harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip yang mendasari perundangan kebebasan informasi.

Batasan perkecualian yang diberikan dalam undang-undang kebebasan informasi harus bersifat komprehensif dan tidak boleh dijabarkan oleh undang-undang lain. Khususnya undang-undang tentang kerahasiaan harus tidak menyatakan seorang pejabat yang memberikan informasi yang perlu untuk dibuka sesuai dengan undang-undang kebebasan informasi sebagai tindakan melawan hukum.

Setelah berlangsung beberapa lama, harus dibuat komitmen untuk mensinkronkan semua undang-undang yang berhubungan dengan informasi dengan prinsip-prinsip yang mendasari undang-undang kebebasan informasi.

Disamping itu, para petugas harus dilindungi dari sangsi apabila setelah membuka informasi berdasarkan niat yang baik memenuhi permintaan kebebasan informasi tanpa disengaja memberikan informasi yang sesungguhnya tidak dalam lingkup keterbukaan. Kalau tidak ada perlindungan pada mereka ini dikhawatirkan budaya kerahasiaan yang meliputi banyak badan pemerintahan akan tetap bertahan sehingga para petugas akan ekstra hati-hati menanggapi permohonan informasi guna menghindari resiko pada pribadi mereka.

PRINSIP 9. PERLINDUNGAN BAGI PARA “PENIUP PELUIT”

Orang-orang yang melepaskan informasi mengenai tindak pelanggaran – peniup peluit – harus dilindungi.

Orang-orang yang telah melepaskan informasi mengenai tindak pelanggaran harus dilindungi dari sangsi-sangsi hukum, administrasi atau yang berhubungan dengan pekerjaannya.

“Tindak pelanggaran” dalam konteks ini mencakup komisi dari suatu pelanggaran kriminal, kegagalan memenuhi kewajiban hukum, pembocoran keputusan pengadilan, korupsi atau ketidak jujuran atau pelanggaran administrasi yang seripus mengenai institusi umum. Termasuk juga disini ancaman serius terhadap kesehatan, keselamatan atau lingkungan baik yang dihubungkan dengan tindak pelanggaran individu atau bukan. “Peniup peluit” ini harus mendapatkan perlindungan selama mereka ini bertindak dengan niat baik dan berdasarkan pemikiran logis bahwa informasi tersebut secara substansi benar dan membuka bukti-bukti adanya tindak pelanggaran. Perlindungan seperti ini harus diberikan bahkan apabila pembukaan informasi tersebut mungkin melanggar ketentuan-ketentuan hukum atau aturan-aturan kerja.

Di beberapa negara perlindungan terhadap “peniup peluit” ini diberikan persyaratan hanya bagi yang memberikan informasi pada tokoh-tokoh tertentu atau badan-badan tertentu saja. Meskipun hal ini seringkali sudah memadai akan tetapi perlindungan juga harus diberikan apabila sesuai dengan tuntutan kepentingan umum pengungkapan tersebut diberikan pada tokoh-tokoh lain atau bahkan kepada media.

“Kepentingan umum” dalam konteks ini mencakup situasi dimana keuntungan pengungkapan ini melebihi kerusakan yang ditimbulkan, atau apabila pilihan lain dalam mengungkap informasi ini diperlukan untuk melindungi kepentingan yang lebih mendasar. Hal ini dapat diterapkan misalnya, pada situasi dimana “peniup peluit” ini memerlukan perlindungan dari balas dendam, atau apabila masalahnya tidak memungkinkan dipecahkan melalui mekanisme formal, atau apabila ada alasan yang sangat serius untuk mengungkap informasi tersebut seperti adanya ancaman yang nyata atas kesehatan dan keselamatan umum, atau apabila ada resiko bukti-bukti dari pelanggaran tersebut akan disembunyikan atau dirusak.

XIX

ARTICLE 19

INTERNATIONAL CENTRE AGAINST CENSORSHIP

ARTICLE 19

The International Centre Against Censorship

Article 19 mengambil nama dan tujuan dari Article 19 Deklarasi Hak Azasi Manusia.

Setiap orang berhak berpendapat dan berekspresi; hak ini mencakup kemerdekaan untuk menyimpan pendapat tanpa gangguan dan berhak untuk mencari, menerima dan berbagi informasi dan pendapat melalui media apapun tanpa mengenal batas-batas yang ada.

Article 19 bekerja sepenuhnya dan secara sistematis menentang penyensoran di seluruh dunia. Kami bekerja atas nama korban-korban penyensoran - orang-orang yang secara fisik diserang, dibunuh, dipenjarakan dengan sewenang-wenang, dibatasi ruang geraknya atau dipecah dari pekerjaannya; media cetak dan media siaran yang disensor, dilarang atau diancam; organisasi-organisasi, termasuk kelompok politik atau serikat buruh, yang diintimidasi, ditekan atau dibungkam.

Program penelitian, publikasi, kampanye dan intervensi hukum dari

Article 19 menentang penyensoran dalam segala bentuknya. Kita mengawasi ketaatan setiap negara terhadap standar internasional yang melindungi kebebasan berekspresi dan bekerja pada tingkatan pemerintahan atau antar pemerintah untuk meningkatkan penghargaan yang lebih tinggi terhadap hak yang mendasar ini.

Article 19 bekerja telah mengembangkan jaringan internasional yang terus berkembang dari individu-individu dan organisasi-organisasi yang menaruh perhatian dan mengangkat kesadaran akan isu-isu penyensoran dan mengambil langkah-langkah atas kasus-kasus individual.

Article 19 adalah organisasi non-pemerintah, yang sepenuhnya tergantung pada sumbangan (UK Charity No. 327421). Untuk informasi dan penjelasan mengenai keanggotaan silahkan berhubungan dengan:

Article 19

Lancaster House, 33 Islington High Street

London N1 9LH

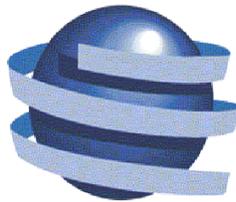
Tel: 0207 278 9292 Fax: 0207 713 1356

E-mail: Info@article19.org Web site: <http://www.gn.apc.org/article19>

International Board: Zeinab Badawi (UK), *Hon. Treasurer*, Peter Baehr (Netherlands); Kevin Boyle (Ireland); Param Cumaraswamy (Malaysia); Salah Eldin Hafiz (Egypt); Paul Hoffman (USA); Cushrow Irani (India); Jody Kollapen (South Africa); Daisy Li (Hong Kong); Goenawan Mohammad (Indonesia).

Honorary Member: Aung San Suu Kyi (Burma)

Executive Director: Andrew Puddephatt



INTERNEWS INDONESIA

Jl. Tanjung No. 50, Menteng
Jakarta 10350, Indonesia
Phone No. +62 21 392 3030
Fax No. +62 21 392 2255

[http:// www.internews.or.id](http://www.internews.or.id)