

PARTISIPASI POLITIK DALAM KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Studi Kasus Interaksi Pattiro dengan Pemerintah Kota Semarang

A. Zaini Bisri

Abstract

Freedom of information enhance a new momentum to realize good governance and to promote democratic government system in Indonesia. By the Law 14/2008, citizen access to information has declared as part of freedom of human being. Access to public information get the law guarantee and its mechanism ruled explicitly. Moreover, in the Freedom of Information Act the political participation is mentioned clearly as one of its goal.

This study try to analyzed freedom of information impact on community political participation through case study of Pusat Telaah dan Informasi Regional (Pattiro) interaction with Semarang Local Government.

Keywords: Freedom of information, political participation, public institution, good governance, democracy.

A. PENDAHULUAN

Pasal 28F Amandemen Kedua UUD 1945 menyatakan:

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Draf Pasal 28F pada saat pembahasan Amandemen Kedua UUD 1945 tidak menimbulkan banyak perdebatan. Semua fraksi di MPR sependapat bahwa hak atas informasi merupakan hak asasi manusia yang perlu dirumuskan dalam konstitusi. Kalangan pers serta sejumlah asosiasi dan organisasi memberikan masukan ke MPR selama rapat-rapat pada bulan Februari 2000 bahwa kebebasan berbicara dan memperoleh informasi adalah hak asasi manusia atau hak warga negara (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008: 171). Menurut Bhatara Ibnu Reza (2010: 24), Pasal 28 F tersebut merupakan derivasi dari Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (HAM) dan Pasal 19 (2) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*).

Dari latar belakang penyempurnaan UUD 1945 untuk mengakomodasi jaminan konstitusi atas hak-hak asasi warga negara ditambah dorongan semangat reformasi dan tuntutan masyarakat, lahirlah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disingkat UU KIP). Undang-undang ini akhirnya diundangkan pada tanggal 30 April 2008 dan berlaku mulai 1 Mei 2010, setelah penyusunannya melalui proses yang panjang, sekitar 8 tahun, dan melewati pergumulan kritis yang keras dalam konteks demokrasi (Mihradi, 2011: 69-82). Sebelum dinamakan UU KIP, dalam perjalanan legislasinya ketika masih berupa RUU diberi judul Rancangan Undang-Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (RUU KMIP) yang diajukan oleh Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (Koalisi KMIP) yang terdiri atas sejumlah organisasi nonpemerintah (Ornop), lembaga pemerintahan (Komisi Hukum Nasional), dan Dewan Pers.

Peran strategis UU KIP dalam mendorong demokratisasi tertuang dalam Pasal 3 tentang Tujuan, yang terdiri atas:

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

Jika diperas lagi, tujuan UU KIP sejatinya hanya ada tiga item (Zaini Bisri, 2010):

1. Menjamin, mendorong, dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
2. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik;
3. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa melalui layanan informasi yang berkualitas.

Dipilihnya Pattiro Semarang sebagai objek penelitian karena sejumlah alasan berikut ini: *Pertama*, berdasarkan data sengketa informasi yang masuk dan telah diproses di Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah dalam periode 20 bulan sejak Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah terbentuk (Mei 2010 – Desember 2012), Pattiro Semarang paling banyak mengajukan sengketa (10 kasus). *Kedua*, sengketa tersebut terkait permohonan informasi ke badan-badan publik di Pemerintah Kota Semarang, yang berarti Pattiro Semarang intensif melakukan interaksi dengan pemerintah. *Ketiga*, Pattiro Semarang sebagai bagian dari jaringan Pattiro Raya seluruh Indonesia, sejak awal aktif dalam kegiatan inisiasi pembentukan UU KIP melalui Koalisi untuk Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) pada tahun 2000.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif analitik. Data primer dikumpulkan melalui *guide interview*, *in-dept interview*, dan *retrospective* dengan para informan yang terdiri atas pendiri Pattiro Semarang (Iskandar Saharudin), mantan direktur (Hendrik Rosdinar), direktur (Dini Inayati), serta para staf pada Divisi Advokasi Keterbukaan Informasi Publik (Agus Yahya, Agi Suprayogi, Saptriana). Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan parameter prinsip-prinsip dasar keterbukaan informasi dan layanan informasi oleh badan publik. Parameter prinsip-prinsip dasar keterbukaan informasi mengacu pada Sembilan Prinsip Hak Masyarakat untuk Tahu (*The Public's Right to Know*) sebagaimana dikemukakan oleh Toby Mendel (Mendel, 2004), yaitu: (1) Keterbukaan maksimum, (2) Kewajiban untuk mengumumkan informasi, (3) Memajukan pemerintahan yang terbuka, (4) Pembatasan cakupan pengecualian, (5) Proses-proses untuk mempermudah akses informasi, (6) Biaya, (7) Rapat yang terbuka, (8) Keterbukaan informasi adalah prioritas, (9) Perlindungan untuk pengungkap kasus korupsi. Sedangkan parameter layanan informasi oleh badan

publik mengacu pada kewajiban badan publik sesuai isi Pasal 4 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik, yaitu: (1) Menetapkan standar prosedur operasional layanan informasi, (2) Membangun sistem informasi dan dokumentasi, (3) Mengangkat Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), (4) Menganggarkan biaya bagi layanan informasi publik, (5) Menyediakan sarana dan prasarana layanan informasi publik, (6) Menetapkan standar biaya perolehan salinan informasi publik, (7) Menetapkan dan memutakhirkan Daftar Informasi Publik, (8) Menyediakan dan memberikan informasi publik, (9) Menanggapi keberatan dari pemohon informasi publik, (10) Membuat laporan tentang layanan informasi publik, (11) Melakukan evaluasi dan pengawasan atas layanan informasi publik.

Pertanyaan yang ingin dijawab adalah: (1) Sejauh manakah prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik mampu mendorong partisipasi politik masyarakat? (2) Bagaimanakah tingkat kepercayaan masyarakat terhadap badan publik dan pengaruhnya bagi partisipasi politik? (3) Bagaimana intensitas dan pola-pola partisipasi politik kelompok masyarakat?

A.1. Ornop, Keterbukaan Informasi, dan Demokrasi

Diakui, peran organisasi nonpemerintah (Ornop) cukup penting dalam konteks pengawasan kinerja birokrasi. Akuntabilitas birokrasi akan terjaga bila dikendalikan dari tiga jurusan sekaligus, yaitu pengendalian politis, pengendalian administratif, dan pengendalian secara informal baik oleh pihak luar (*external*) maupun oleh aktor/perangkat alat dalam jajaran birokrasi sendiri (*internal*). Ornop sebagai organisasi *civil society* dapat melakukan pengawasan langsung maupun tidak langsung terhadap institusi birokrasi (Budi Setiyono, 2004: 108). Sesuai karakternya, menurut Max Weber, birokrasi harus didukung oleh sumber-sumber kekuasaannya, yaitu kerahasiaan, monopoli informasi, keahlian teknis, dan status sosial yang tinggi. Para pengkritik birokrasi mengatakan, unsur-unsur itulah yang telah memberikan kekuatan pada birokrasi untuk mengendalikan masyarakat (Mohtar Mas'ood, 2003: 71). Karena itu, pengawasan birokrasi oleh Ornop dinilai penting untuk mengurangi watak birokrasi yang eksklusif dan arogan.

Boleh dikatakan, tidak ada demokrasi tanpa kebebasan atau keterbukaan informasi publik, karena ciri suatu negara demokratis di manapun sama, yaitu adanya peran serta atau partisipasi aktif masyarakat dalam penyelenggaraan negara yang dilandasi persamaan dan kemerdekaan atau kebebasan. Keterbukaan informasi publik merupakan pintu masuk bagi peran serta dan kontrol masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan agar terwujud tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Banyak ahli yang telah mengemukakan nilai atau ciri demokrasi, yang semuanya mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik. Lyman Tower Sargent seperti dikutip Eep Saefullah Fatah mensyaratkan demokrasi sebagai berikut: (1) adanya keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan; (2) adanya persamaan hak di antara warga negara; (3) adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara; (4) adanya sistem perwakilan yang efektif; dan (5) adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas (Eep Saefullah Fatah, 1994: 6-7).

Pengertian demokrasi biasanya mengacu pada demokrasi liberal. Model demokrasi liberal sudah dikoreksi oleh banyak ahli, antara lain pemikir Jerman, Jurgen Habermas. Menurut Habermas, model demokrasi liberal bersandar pada

demokrasi perwakilan yang dianggap tidak memadai lagi, sebab dengan adanya arus globalisasi maka masalah kedaulatan rakyat yang terpresentasikan pada negara menjadi kompleks dan problematik. Hal ini diakibatkan oleh berbagai kekuatan seperti bisnis, baik nasional maupun internasional, yang mengurangi peran kedaulatan negara. Dalam hal ini, komunikasi menjadi penting dan strategis untuk mendamaikan berbagai peran antara negara, pasar, dan rakyat. Berangkat dari kondisi di atas maka ditawarkan “demokrasi deliberatif” (demokrasi musyawarah). Dalam model demokrasi ini, intensitas partisipasi rakyat atau warga negara ditingkatkan dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi dilakukan lewat diskursus publik yang merupakan jalan untuk mewujudkan konsep demokrasi itu sendiri, yaitu pemerintahan oleh yang diperintah. Dengan demikian, demokrasi tidak semata-mata terjebak oleh prosedur pemilihan umum untuk memilih penguasa, melainkan bagaimana setiap kebijakan publik senantiasa melibatkan masyarakat dan partisipasi masyarakat merupakan keniscayaan. Dalam konteks partisipasi ini pula akses informasi publik menjadi prasyarat agar proses demokrasi deliberatif semakin kuat. (Jurgen Habermas, 2007: 344-345).

Konsep demokrasi menurut Habermas ini cocok dengan cita-cita yang ingin dibangun oleh rezim keterbukaan informasi publik, yaitu bahwa kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat. Memang rakyat tidak memimpin dirinya sendiri akan tetapi tetap mengendalikan jalannya pemerintahan. Karena itu, konsep demokrasi yang dimaksudkan dalam pembahasan ini adalah demokrasi deliberatif, yang sejatinya sudah berakar di bumi Indonesia dengan istilah “musyawarah untuk mufakat” yang sudah sedemikian akrab di telinga kita.

A.2. Konsep Partisipasi Politik

Dari tinjauan arti katanya, “*partisipas*” berarti kesertaan, keikutsertaan, keterlibatan, kontribusi, peran serta, kerja sama, kooperasi. “*Berpartisipas*” berarti berperan/ikut serta, mengikuti, menyerikati, terlibat, terjun (Eko Endarmoko, 2006: 453).

Partisipasi merupakan salah satu aspek penting demokrasi. Asumsi yang mendasari demokrasi (dan partisipasi): orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri (Peter L Berger, 1976: 60). Karena keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan mempengaruhi kehidupan masyarakat, maka masyarakat berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik.

Dalam ilmu politik, konsep partisipasi politik merupakan masalah yang penting, terutama saat mengemukanya tradisi pendekatan *behavioral* (perilaku) dan *post-behavioral* (pasca tingkah laku). Kajian-kajian partisipasi politik terutama banyak dilakukan di negara-negara berkembang yang partisipasi politiknya masih dalam tahap pertumbuhan (Ramlan Surbakti, 1992: 140). Dalam literatur-literatur pembangunan politik yang berbasiskan teori modernisasi, partisipasi politik merupakan bidang kajian pembangunan politik yang dilakukan oleh ahli-ahli ilmu politik seperti Gabriel A. Almond, Coleman, Lucyan W. Pye, dan Samuel P. Huntington.

Ada sejumlah konsep atau pengertian tentang partisipasi politik. Misalnya dari Kevin R. Hardwick berikut ini:

"Political participation concerns the manner in which citizens interact with government, citizens attempt to convey their needs to public officials in the hope of having these needs met." (Frank N. Magill, eds, 1996 : 1016)."

Sedangkan menurut Samuel Huntington, partisipasi politik adalah kegiatan warga negara preman (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah (Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, 1994: 5).

Herbert McClosky dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Edisi Kedua, 1972, hlm 252, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo (Budiardjo, 1982: 1) menegaskan:

"The term 'political partisipation' will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public pulicy."

(Partisipasi politik mencakup kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan, secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum)."

Norman H. Nie dan Sidney Verba dalam *Handbook of Political Science* (1975) secara khusus mengartikan partisipasi politik sebagai keterlibatan warga negara dalam mempengaruhi keputusan pemerintah. Menurut keduanya, partisipasi politik adalah "kegiatan pribadi warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka." (Budiardjo, 1982: 1-2). Yang terutama diteropong oleh dua ilmuwan ini adalah "tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah", sekalipun fokus sebenarnya lebih luas tetapi abstrak, yaitu usaha-usaha untuk mempengaruhi "alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat" (*the authoritative allocation of values for a society*).

Ramlan Surbakti mengartikan partisipasi politik sebagai keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya (Surbakti, 1992: 141).

Berdasarkan definisi konseptual tersebut dan penjelasannya, setiap partisipasi politik yang dilakukan termanifestasikan dalam kegiatan-kegiatan sukarela yang nyata dilakukan, tidak menekankan pada sikap-sikap. Kegiatan partisipasi politik dilakukan oleh masyarakat biasa, sehingga seolah-olah menutup kemungkinan bagi tindakan-tindakan serupa yang dilakukan oleh bukan warga negara biasa. Institusi yang menjadi objek politik dalam partisipasi politik adalah pemerintah sebagai pemegang otoritas. Partisipasi politik juga memiliki tujuan-tujuan yang berkenaan dengan signifikansi partisipasi politik terhadap aktivitas-aktivitas pemerintahan. Anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik terdorong oleh keyakinan bahwa melalui kegiatan itu kebutuhan dan kepentingan mereka akan tersalur, atau sekurang-kurangnya diperhatikan, dan mereka sedikit banyak dapat mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah untuk mengambil keputusan-keputusan yang mengikat. Dengan perkataan lain, mereka percaya bahwa kegiatan mereka mempunyai dampak, dan ini dinamakan *political efficacy* (Budiardjo, 1982: 3).

Untuk membedakan sebuah aktivitas politik tertentu sebagai partisipasi politik atau bukan, Huntington dan Nelson serta Ramlan Surbakti memberikan beberapa batasan atau "rambu-rambu" dalam penggunaan konsep partisipasi politik.

Menurut Huntington dan Nelson (Huntington dan Nelson, 1994: 4-8), konsep partisipasi politik memiliki beberapa aspek definisi inti: *Pertama*, mencakup kegiatan-kegiatan (perilaku politik yang nyata) tetapi bukan sikap-sikap. *Kedua*, yang menjadi

perhatian adalah kegiatan politik warga negara preman, atau lebih tepat lagi perseorangan dalam peranan mereka sebagai warga negara preman. *Ketiga*, yang menjadi pokok perhatian hanyalah kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. *Keempat*, mencakup semua kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah, tak peduli apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai efek tersebut (tidak tergantung dari berhasil atau tidaknya kegiatan partisipasi politik). *Kelima*, mencakup tidak hanya kegiatan yang oleh pelakunya sendiri dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah atau yang disebut sebagai partisipasi otonom (*autonomous participation*), akan tetapi juga kegiatan yang oleh orang lain di luar si pelaku dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah atau partisipasi yang dimobilisasikan (*mobilized participation*).

Kebalikan dari partisipasi adalah apati (*apathy*). Di samping mereka yang aktif dalam satu atau lebih bentuk partisipasi, selalu ada warga negara atau kelompok masyarakat yang sama sekali tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik. Apati sering dianggap sebagai masalah di sejumlah negara yang menganggap partisipasi politik sebagai indikator perhatian masyarakat terhadap masalah kenegaraan. Akan tetapi tidak semua ilmuwan menganggap apati sebagai masalah yang harus dirisaukan. McClosky dalam tulisan tersebut di atas mengemukakan, sikap acuh tak acuh oleh beberapa ilmuwan malah dilihat sebagai hal yang positif karena memberi fleksibilitas kepada sistem politik, dibanding dengan masyarakat yang warganya terlalu "aktif" dan menjurus ke pertikaian yang berlebihan, fragmentasi, dan ketidakstabilan.

B. PEMBAHASAN

Dari deskripsi yang menampilkan respons dan tindakan dialektik para pegiat Pattiro Semarang terhadap parameter prinsip-prinsip keterbukaan informasi dan parameter layanan informasi oleh badan publik di lingkungan Pemerintah Kota Semarang, muncul sejumlah temuan yang menarik.

Pertama, terkait bingkai (*frame*) tentang partisipasi politik. Dalam literatur-literatur utama dan hasil-hasil penelitian sebelumnya tentang partisipasi politik, hampir selalu ditegaskan bahwa partisipasi politik dilakukan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik terdorong oleh keyakinan bahwa melalui kegiatan itu kebutuhan dan kepentingan mereka akan tersalur, atau sekurang-kurangnya diperhatikan, dan mereka sedikit banyak dapat mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah untuk mengambil keputusan-keputusan yang mengikat. Mereka percaya bahwa kegiatan mereka akan menimbulkan *political efficacy*.

Akan tetapi, sebagaimana dapat dilihat dari respons dan tindakan Pattiro Semarang terhadap prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik maupun item-item layanan informasi (kewajiban badan publik), tujuan mempengaruhi keputusan pemerintah tidak terlalu signifikan dibandingkan keinginan untuk membantu Pemerintah Kota Semarang. Sulit untuk dikatakan bahwa konsep standar layanan informasi publik (SLIP) yang dibuat Pattiro adalah untuk mempengaruhi Pemerintah Kota Semarang agar lebih memperhatikan kepentingan Pattiro. Dilihat dari sisi penyokong dana kegiatan, sebagaimana dikatakan Direktur Pattiro Semarang Dini Inayati, hampir 80 persen kegiatan Pattiro merupakan bagian dari skema program kerja sama dengan lembaga donor.

Akibat *frame* tentang partisipasi politik yang sedikit berbeda dari pengertian partisipasi politik yang selama ini dipahami secara umum, maka terdapat perbedaan

pula dalam jenis-jenis kegiatannya. Dengan mengurangi partisipasi politik dalam pemilihan umum, jenis-jenis kegiatan yang lain yang disebutkan oleh Gabriel Almond untuk kategori partisipasi politik yang konvensional adalah diskusi politik, membentuk atau bergabung dalam kelompok kepentingan, dan komunikasi dengan pejabat politik. Sedangkan cakupan kegiatan partisipasi politik menurut Huntington dan Nelson meliputi lobi, kegiatan organisasi, dan *contacting*.

Dalam *frame* baru tentang partisipasi politik ini, sebagian dari kegiatan-kegiatan tersebut juga dilakukan oleh Pattiwo Semarang. Bergabung dalam kelompok kepentingan, komunikasi dengan pejabat, lobi, kegiatan organisasi, dan *contacting*, semuanya dilakukan sebagai bagian dari kegiatan para pegiat Pattiwo Semarang sehari-harinya. Namun ketika mereka dihadapkan pada instrumen baru berupa keterbukaan informasi publik, kegiatan-kegiatan partisipasi politik berkembang lebih luas daripada yang selama ini dikenali sebagai kegiatan-kegiatan partisipasi politik konvensional. Hal ini sekaligus menjawab pertanyaan penelitian ini yang ketiga tentang pola-pola partisipasi politik yang dilakukan oleh Pattiwo Semarang. Karena motivasi dan tujuan yang berbeda dibandingkan motivasi dan tujuan partisipasi politik pada umumnya selama ini, maka pola-pola partisipasi politik yang muncul juga sedikit berbeda. Pola-pola baru itu ditentukan oleh motivasi dan tujuan berupa membantu Pemerintah Kota Semarang untuk dapat mengimplementasikan keterbukaan informasi publik secara lebih baik. Maka, muncullah kegiatan-kegiatan seperti asistensi, advokasi, dan konseptualisasi rancangan aturan yang pada hakikatnya dimaksudkan untuk membantu Pemerintah Kota Semarang dalam melaksanakan UU KIP.

Pola-pola baru itu sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh Huntington dan Nelson sebagai "cara-cara alternatif" ketika mereka mengatakan bahwa secara teori, kecenderungan perseorangan dan kelompok untuk berusaha mempengaruhi pemerintah ditentukan oleh adanya cara-cara alternatif yang dapat mereka gunakan untuk mencapai tujuan-tujuan mereka. Apabila cara-cara nonpolitik memberikan harapan yang sama besar, atau lebih besar dibandingkan dengan saluran-saluran politik, maka dapat diperkirakan orang-orang akan menginvestasikan waktu dan energi mereka.

Dalam hal ini, perbedaan tujuan antara "mempengaruhi pemerintah" dan "membantu pemerintah" mungkin agak sedikit kabur. Dalam kegiatan mempengaruhi pemerintah bisa pula orang membantu pemerintah, dan sebaliknya dalam aktivitas membantu pemerintah juga bisa sekaligus mempengaruhi pemerintah. Perbedaan interpretasi ini bisa saja sangat *debatable*, akan tetapi jika kita melihat lebih dalam lagi pada motivasi kegiatannya, maka akan tampak perbedaan yang lebih jelas. Konsep partisipasi politik yang bertujuan mempengaruhi pemerintah selalu dengan motivasi untuk kepentingan atau kebutuhan pelakunya. Dalam penelitian ini sangat tampak bahwa partisipasi politik yang dilakukan para pegiat Pattiwo Semarang dalam konteks keterbukaan informasi publik lebih dilandasi oleh motivasi untuk membantu Pemerintah Kota Semarang. Dengan landasan motivasi yang berbeda dari pemahaman tentang partisipasi politik, maka sangat beralasan untuk mengatakan bahwa kegiatan-kegiatan Pattiwo Semarang yang terlalu "aktif" sekalipun tidak akan menimbulkan akibat-akibat seperti yang pernah dinyatakan oleh Herbert McClosky. Menurut McClosky, partisipasi politik yang terlalu "aktif" dapat menjurus pada pertikaian dan fragmentasi. Hal itu terjadi apabila tujuan partisipasi politik semata-mata untuk mengartikulasikan kepentingan atau kebutuhan pelakunya.

Kedua, gugurnya asumsi yang dipakai dalam penelitian ini. Asumsi semula, prinsip-prinsip dasar keterbukaan informasi akan menentukan intensitas dan pola-

pola partisipasi politik masyarakat. Namun hasil penelitian ini menunjukkan, layanan informasi oleh badan publik ternyata lebih menentukan intensitas partisipasi politik. Jawaban-jawaban yang diberikan oleh Agi Suprayogi dari Divisi Advokasi Keterbukaan Informasi Publik Pattiro Semarang atas pertanyaan yang mencakup 11 item layanan informasi yang menjadi kewajiban badan publik, sangat kuat menunjukkan intensitas partisipasi politik. Intensitas partisipasi politik diukur dari frekuensi kegiatan. Faktor dominan yang memicu intensitas partisipasi politik adalah kelemahan Pemerintah Kota Semarang dalam implementasi keterbukaan informasi publik. Layanan informasi publik yang masih di bawah standar ternyata menggugah komitmen pegiat Pattiro untuk berusaha membantu Pemerintah Kota Semarang dalam memperbaiki layanan informasinya. Hal ini menimbulkan intensitas partisipasi politik yang tinggi, terutama dalam bentuk komunikasi dan asistensi antara Agi dengan staf humas Pemerintah Kota Semarang.

Melalui analisis dan interpretasi tersebut di atas, maka terjawablah seluruh pertanyaan penelitian. Pertanyaan pertama tentang sejauh mana prinsip-prinsip keterbukaan informasi mendorong partisipasi politik masyarakat, ternyata prinsip-prinsip tersebut tidak cukup mendorong partisipasi politik. Jawaban-jawaban yang diberikan oleh Direktur Pattiro Semarang Dini Inayati dan Agus Yahya dari Divisi Advokasi Keterbukaan Informasi Publik terhadap sembilan prinsip keterbukaan informasi, justru menunjukkan indikasi negatif bagi partisipasi politik Pattiro.

Ada empat prinsip dari sembilan prinsip tersebut yang dirasakan menghambat program-program partisipatif Pattiro akibat tidak dilaksanakan atau belum dilaksanakan sepenuhnya oleh badan-badan publik di lingkungan Pemerintah Kota Semarang. Empat prinsip itu meliputi: (1) Prinsip Keterbukaan Maksimum, (2) Kewajiban untuk Mengumumkan Informasi, (3) Pembatasan Cakupan Kekecualian, dan (4) Keterbukaan Informasi adalah Prioritas. Tidak dilaksanakannya prinsip-prinsip itu oleh Pemerintah Kota Semarang membuat program dan kegiatan Pattiro terganggu atau terhambat. Program atau kegiatan itu mencakup monitoring anggaran, advokasi perencanaan program dan anggaran, kajian BOS, pengumpulan informasi, serta interaksi dengan sekolah dan Puskesmas.

Hanya ada dua prinsip yang menimbulkan dorongan atas partisipasi politik Pattiro, yaitu (1) Rapat yang Terbuka dan (2) Perlindungan untuk Pengungkap Kasus Korupsi. Rapat yang terbuka memberi kesempatan kepada Pattiro untuk mendorong DPRD melakukan konsultasi publik dan melahirkan kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Sedangkan perlindungan untuk pengungkap kasus korupsi mendorong Pattiro untuk meningkatkan advokasinya di bidang keterbukaan informasi publik. Untuk tiga prinsip yang lain, yaitu (1) Memajukan Pemerintahan yang Terbuka, (2) Proses-proses yang Mempermudah Akses Informasi, dan (3) Biaya, tidak memiliki kaitan dengan kegiatan Pattiro. Tiga prinsip tersebut merupakan kewajiban dari Pemerintah Kota Semarang dan Pattiro tidak merasa terlibat.

Sementara untuk pertanyaan penelitian yang kedua tentang pengaruh kepercayaan terhadap badan publik bagi partisipasi politik masyarakat, terdapat hubungan timbal balik yang negatif antara Pattiro dan badan-badan publik. Artinya, ketidakpercayaan Pattiro (melalui kesaksian Agi Suprayogi) kepada badan-badan publik akibat layanan informasi yang buruk justru memberi pengaruh kuat untuk meningkatkan partisipasi politik. Jawaban-jawaban Agi menunjukkan ketidakpercayaan kepada badan-badan publik di lingkungan Pemerintah Kota Semarang, terutama oleh apa yang dialami Pattiro sendiri dalam mengajukan permohonan informasi kepada 45 badan publik. Dari 45 badan publik tersebut,

sebanyak 28 badan publik (62 %) memberikan informasi rata-rata dalam 55 hari kerja setelah melalui tahapan sengketa di Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah.

Untuk pertanyaan penelitian yang ketiga tentang intensitas dan pola-pola partisipasi politik sebagaimana telah dipaparkan di atas, terdapat pola-pola kegiatan yang cenderung berbeda dari apa yang dipahami selama ini sebagai kegiatan-kegiatan partisipasi politik. Akibat motivasi yang berbeda, yakni bukan semata-mata untuk mempengaruhi pemerintah melainkan juga membantu pemerintah, maka muncul pola-pola kegiatan seperti asistensi, advokasi, dan konseptualisasi rancangan peraturan. Intensitas partisipasi politik ternyata lebih cenderung dipengaruhi oleh kualitas layanan informasi badan publik ketimbang oleh prinsip-prinsip dasar keterbukaan informasi.

C. PENUTUP

Dari pembahasan tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik yang mengacu pada Sembilan Hak Masyarakat untuk Tahu (*The Public's Right to Know*) tidak cukup kuat untuk mendorong partisipasi politik masyarakat sebagaimana yang dialami para pegiat Pattiro Semarang. Akibat prinsip-prinsip tersebut belum dilaksanakan atau tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemerintah Kota Semarang, sebanyak empat dari prinsip-prinsip itu diketahui menghambat atau mengganggu program atau kegiatan Pattiro, dua prinsip mendorong partisipasi, dan tiga prinsip lainnya tidak terkait dengan aktivitas Pattiro.
2. Layanan informasi oleh badan-badan publik di Pemerintah Kota Semarang justru lebih mendorong partisipasi politik masyarakat. Bukan karena layanan tersebut sudah baik, sebaliknya akibat ketidakpercayaan Pattiro kepada badan-badan publik yang layanannya belum standar itu malahan mendorong Pattiro untuk lebih intens melakukan asistensi, advokasi, dan kontribusi konsep aturan.
3. Perbedaan motivasi dalam melaksanakan partisipasi politik menimbulkan intensitas dan pola-pola yang berbeda pula. Partisipasi politik yang dilandasi motivasi untuk membantu pemerintah memunculkan bentuk-bentuk partisipasi politik yang sedikit berbeda dibanding bentuk-bentuk yang sudah dikenal selama ini. Bentuk-bentuk itu adalah asistensi, advokasi, dan kontribusi konsep untuk memenuhi aturan keterbukaan informasi publik.

DAFTAR RUJUKAN

- Berger, Peter L. *Pyramids of Sacrifice: Political Ethics and Social Change*. New York: Anchor Books, 1976.
- Budiardjo, Miriam (ed). *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Gramedia, 1982.
- Endarmoko, Eko. *Tesaurus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Fatah, Eep Saefullah. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Habermas, Jurgen. *Ruang Publik, Sebuah Kajian tentang Kategori Masyarakat Borjuis*. Penerjemah Yudi Santoso. Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2007.
- Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Penerjemah Sahat Simamora. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- ICW. *Kebebasan Informasi Milik Siapa?* Jakarta: 2010.
- Magill, Frank N. (eds). *International Encyclopedia of Government and Politics*. Singapore: Toppan Company PTE LTD, 1996.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2008.

Mas'ood, Mohtar. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

Mendel, Toby. *Kebebasan Memperoleh Informasi: Sebuah Survei Perbandingan Hukum (Freedom of Information: A Comparative Legal Survey)*, Penerjemah Tim Kawantama. Jakarta: UNESCO, 2004.

Mihradi, R Muhammad. *Kebebasan Informasi Publik Versus Rahasia Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011.

Setiyono, Budi. *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*. Edisi Kedua. Semarang: Puskodak Undip, 2004.

Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.

Undang-Undang

Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama). Jakarta: Komisi Informasi Pusat dan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 2009.

"Undang-Undang RI No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik". Dalam *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Keterbukaan Informasi Publik*. Tanpa tahun. Semarang: Dinhubkominfo Provinsi Jawa Tengah dan Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah.

Memoar / Catatan

Bisri, A. Zaini. *Kontribusi UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bagi Peningkatan Pelayanan Publik dan Kesejahteraan Rakyat*. Konsep untuk paparan Gubernur Jawa Tengah dalam *talkshow* Radio Smart FM di Hotel Grand Candi Semarang, 27 Juli 2010. Tanggal 22 Juli 2010.

Rosdinar, Hendrik. *Perjalanan Saya Selama di Pattiro Semarang (2003-2011)*. Tanggal 29 Januari 2012.