

Penilaian Awal Pelaksanaan Enakmen FOI di Peringkat Negeri di Malaysia pada Tahun-Tahun Terawal

Centre for Independent Journalism (CIJ) merupakan organisasi feminis bukan berasaskan keuntungan yang memantau kebebasan bersuara dan bercita-cita untuk mewujudkan sebuah masyarakat demokratik, adil dan bebas; serta dapat menikmati kebebasan untuk bersuara, mencari dan menyebarkan maklumat; selain media yang tidak dibungkam.

Centre for Independent Journalism Malaysia

L13A-1, Menara Sentral Vista
150, Jalan Sultan Abdul Samad, Brickfields
50470 Kuala Lumpur
Federal Territory of Kuala Lumpur
Malaysia

Email: cijmalaysia@gmail.com

Website: <https://cijmalaysia.net>

Facebook: <https://www.facebook.com/CIJ.MY>

Twitter: https://twitter.com/CIJ_Malaysia

Instagram: https://www.instagram.com/cij_malaysia

YouTube: <https://www.youtube.com/cijmalaysia>

Centre for Independent Journalism © 2021. Hak Cipta Terpelihara.

Tiada bahagian daripada dalam laporan ini boleh disalin atau diduakan secara keseluruhan atau sebahagian daripadanya melalui dengan sebarang cara, tanpa mendapat persetujuan dahulu daripada CIJ terlebih dahulu

Beberapa gambar dalam laporan ini mungkin mempunyai hak cipta atau hak milik orang lain. Dalam kes sedemikian, pengakuan hak cipta atau sumber tersebut telah dinyatakan.

Penulis

Ho Yi Jian

Penyunting

Wathshlah Naidu

Lee Shook Fong

Pereka Cipta Muka Depan

Joelle Majanil

Penghargaan

CIJ melantik Ho Yi Jian melalui kontrak, dan beliau ini adalah penyelidik sepenuh masa bersama Jeffrey Cheah Institute, Sunway University sepanjang menjalankan kajian ini.

Diterbitkan di Kuala Lumpur pada Disember 2021

Kandungan

Pendahuluan & Sejarah FOI di peringkat Negeri	1
Metodologi	3
Dapatan daripada permohonan FOI	3
1. Penggunaan Asas	4
2. Kadar Penolakan	8
3. Lembaga Rayuan	10
4. Pendedahan/ Pendidikan Awam	11
5. Bilangan & Bajet untuk Sesi Latihan Dalaman	12
6. Dokumen Panduan Dalaman	12
7. Keperluan Awam: Dapatan daripada Wawancara dan Pendedahan	13
8. Isu-Isu Topik Prosedural	15
Kesimpulan: Cadangan, Pengajaran & Pandangan Persekutuan	16
LAMPIRAN : KOMENTAR TERHADAP KERANGKA PENILAIAN PELAKSANAAN RTI CLD	19

Penilaian Awal terhadap Pelaksanaan Enakmen FOI di Peringkat Negeri di Malaysia pada Tahun-Tahun Terawal

Pendahuluan & Sejarah FOI di peringkat Negeri

Undang-undang Kebebasan Maklumat (FOI) atau Hak untuk Bermaklumat (RTI) adalah satu undang-undang dwifungsi: (i) menyediakan kerangka yang jelas bagi pengurusan dan penyebaran maklumat yang disimpan kerajaan kepada orang awam atau dirahsiakan; dan (ii) mewujudkan mekanisme dan standard perkhidmatan untuk orang awam memohon maklumat yang disimpan oleh kerajaan. Fungsi kedua ini mewujudkan syarat bagi agensi kerajaan untuk menerima dan memberi maklum balas kepada mana-mana permohonan mengikut tempoh masa yang sesuai, menyediakan mandat untuk mengagihkan tanggungjawab pengurusan kepada kakitangan, serta mencipta proses rayuan permohonan maklumat bagi menangani situasi melibatkan pegawai maklumat membuat keputusan yang salah untuk menyekat mana-mana maklumat, dengan mewujudkan proses yang rasmi dan adil untuk menilai semula keputusan tersebut di peringkat yang lebih tinggi.

Mekanisme permohonan maklumat (selepas ini disebutkan sebagai "permohonan FOI") adalah penting atas beberapa sebab. Secara umumnya, ianya menyediakan ruang untuk rakyat bertanyakan maklumat-maklumat penting tanpa akses awam yang disimpan oleh kerajaan, seperti pemilikan/penggunaan tanah, penyediaan ruang meletak kenderaan, atau maklumat pengezonan berkenaan jenis perniagaan yang dibenarkan beroperasi di sesuatu kawasan. Tambahan lagi, permohonan FOI boleh digunakan oleh aktivis, ahli akademik dan wartawan penyiasatan untuk memperoleh maklumat kerajaan untuk membuat analisis yang mendalam, serta menjadi bahagian penting dalam kajian akademik dan pendedahan anti-korupsi, sekaligus mencegah masalah rasuah.¹

Selain itu, undang-undang RTI juga sudah diiktiraf di peringkat antarabangsa sebagai hak politik dan sivil yang memberdaya kerajaan demokrasi, seperti mana yang tertera dalam Artikel 9 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR, 1976) dan SDG 16.10 bagi *UN Sustainable Development Goals* (UNSDGs, 2015).² Walaupun Malaysia tidak menandatangani

¹ Antaranya, lihat Krishna Chaitanya Vadlamannati dan Arusha V. Cooray, "Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption", *Journal of Development Studies*, 53(1), 2017; Adriana S. Cordis dan Patrick L. Warren, "Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption", *Journal of Public Economics*, Volume 115, 2014, ms 18-36. Alina Mungiu-Pippidi, "FOIA as an Anti-Corruption Tool", *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building Working Paper no. 34*, April 2013;

² SDG 16.10 adalah target bagi "memastikan akses awam terhadap maklumat dan melindungi kebebasan asasi, selaras dengan undang-undang nasional dan perjanjian antarabangsa." Indikator yang relevan bagi matlamat ini adalah 16.10.2, "Bilangan negara yang mendukung dan melaksana perlembagaan, undang-undang dan/atau dasar yang menjamin akses awam terhadap maklumat".

ICCPR, Malaysia tetap mendukung UNSDGs, dan oleh sebab demikian ianya perlu untuk dilaksanakan melalui sebarang bentuk ruang perlembagaan, undang-undang dan/atau dasar yang menjamin akses awam terhadap maklumat. Malaysia juga adalah sebahagian daripada aturan serantau yang mendukung hak awam untuk bermaklumat.³

Pelaksanaan undang-undang ini tentunya mempunyai cabaran yang tersendiri seiring dengan keadaan pengurusan maklumat kerajaan,⁴ peruntukan sedia ada, budaya birokratik dan keperluan operasi terkini. Akta Rahsia Rasmi 1972 (OSA) adalah undang-undang utama yang mentakrif situasi maklumat hari ini. Artikel 2b OSA membenarkan menteri di peringkat persekutuan atau menteri besar untuk melantik mana-mana pegawai untuk memutuskan mana-mana dokumen kerajaan sebagai rahsia, di bawah kategori *terhad, sulit, rahsia, dan rahsia besar*. Artikel 2c OSA membenarkan klasifikasi semula (dan secara tidak langsung, pengubahan status) dibuat oleh pegawai yang dilantik, namun hal ini diserahkan secara efektif kepada Ketua Pengarah, meskipun bergantung kepada budi bicara mereka.⁵ Selain itu, wujud juga ungkapan yang umum dalam Artikel 203A Kanun Keseksaan, yang boleh dikenakan terhadap pegawai kerajaan, kerana ianya menjenayahkan pendedahan “apa-apa maklumat atau perkara yang telah diperolehi olehnya dalam pelaksanaan tugasnya atau menjalankan fungsinya di bawah mana-mana undang-undang bertulis.”

Antara pergerakan politik terbaru ke arah undang-undang FOI nasional adalah komitmen kerajaan Pakatan Harapan (2018 -- 2020), melalui manifestonya untuk menyertai *Open Government Partnership* (yang memerlukan undang-undang FOI) dan memansuhkan OSA.⁶ Menteri di Jabatan Perdana Menteri (Undang-Undang), mendiang Liew Vui Kong, turut menyatakan komitmen secara terbuka terhadap undang-undang RTI.⁷ Kerajaan berikutnya (pertamanya di bawah pimpinan Tan Sri Muhyiddin Yassin, kemudian diikuti dengan Datuk Seri Ismail Sabri Yaakob) tidak lagi mengutamakan pembaharuan RTI sewaktu berdepan dengan krisis wabak COVID-19, meskipun menteri yang bertanggungjawab terhadap parlimen dan undang-undang di bawah Jabatan Perdana Menteri, Datuk Seri Dr Wan Junaidi Tuanku Jaafar, juga

³ Malaysia adalah sebahagian daripada Mesyuarat Ketua-Ketua Negara Komanwel (CHOGM) yang mengesahkan, pada tahun 1980, 1999 dan 2002, bahawa “penyertaan awam dalam proses pemerintahan dan demokrasi hanya bermakna sekiranya warga masyarakat mempunyai akses terhadap maklumat rasmi secukupnya”. Artikel 23 Deklarasi Hak Asasi Manusia ASEAN 2012 turut mendukung prinsip yang sama.

⁴ Beberapa penerangan berkenaan dengan suasana maklumat yang lebih umum: terdapat inisiatif Open Data yang dilancar kerajaan pada tahun 2014, kemudian tersiar pada tahun 2016, di <https://www.data.gov.my/>. Ianya berdasarkan pekeliling yang dikeluarkan oleh Unit Pemodenan Tadbiran dan Perancangan Pengurusan Malaysia (MAMPU). Kumpulan data dimuatnaik secara sukarela oleh setiap kementerian dan agensi. Selain itu, kebanyakan maklumat atau dokumen kerajaan disimpan secara fizikal di Arkib Negara atau perpustakaan kerajaan.

⁵ Mesyuarat bersama Jabatan Hal Ehwal Undang-Undang dengan CIJ, 15 April 2021.

⁶ “Buku Harapan: Membina Negara Memenuhi Harapan”, Pakatan Harapan, 8 Mac 2018, ms 52, https://kempen.s3.amazonaws.com/pdf/Buku_Harapan.pdf

⁷ “Govt to formulate Freedom of Information Act—Liew”, *The Borneo Post*, 15 Ogos 2018, <https://www.theborneopost.com/2018/08/15/govt-to-formulate-freedom-of-information-act-liew/>

menyatakan sokongan terhadap undang-undang RTI seiring dengan OSA yang baru dipinda semula.⁸

Meskipun berdepan dengan cabaran-cabaran ini, negeri Pulau Pinang dan Selangor telah pun melaksanakan enakmen FOI peringkat negeri pada tahun 2010 dan 2011.⁹ Sungguhpun enakmen tersebut masih tertakluk kepada OSA sekiranya maklumat itu diklasifikasikan sebagai rahsia rasmi, ianya tetap menyediakan pengurusan maklumat di peringkat negeri, dan penggunaan undang-undang FOI sangat menggalakkan, terutamanya di waktu permulaan.

Enakmen peringkat negeri ini penting kerana ianya boleh dijadikan sebagai kajian rujukan atau percubaan awal bagi penerapan RTI di peringkat Malaysia. Kita boleh bertanya, di peringkat paling asasi, adakah orang awam Malaysia sedar akan kepentingan undang-undang RTI? Apakah halangan bagi pelaksanaan dan penggunaan yang efektif? Bagaimana undang-undang negeri disesuaikan dengan OSA di peringkat persekutuan? Pengajaran dari negeri Selangor dan Pulau Pinang mempunyai implikasi terhadap bentuk undang-undang RTI di peringkat persekutuan. Dokumen ini bertujuan untuk memberikan penjelasan dan analisa terhadap undang-undang FOI dari sudut pelaksanaan dan penggunaan, berdasarkan pemerhatian empirikal dan pengumpulan data penggunaan.

Metodologi

CIJ telah memperjuangkan dasar-dasar RTI sejak ianya ditubuhkan pada tahun 2001. Antara 2019 dan 2021, CIJ telah menjalankan jerayawara di seluruh Malaysia, sebahagiannya dengan kerjasama bersama Bahagian Hal Ehwal Undang-Undang (BHEUU) di Jabatan Perdana Menteri bagi mengumpul maklum balas tentang keperluan maklumat dalam masyarakat sivil, media dan ahli akademik, serta mengumpul pandangan pegawai kerajaan dan keperluan mereka. Bagi mendapat gambaran menyeluruh tentang suasana RTI, kami telah mencari dokumen-dokumen yang diterbitkan oleh jawatankuasa negeri yang berkaitan atau Hansard Dewan Negeri tentang isu ini. Sebarang kelompangan data yang tidak tersenarai dalam dokumen yang ditemui telah difailkan melalui dua permohonan FOI kepada kedua-dua negeri bagi mendapatkan maklumat penting tentang penggunaan dan pelaksanaan enakmen FOI tersebut (ini juga adalah untuk membolehkan CIJ dan penyelidik mencuba mekanisme permohonan maklumat tersebut). Akhir sekali, berdasarkan dapatan ini, tindakan susulan dibuat melalui sesi wawancara dengan pihak

⁸ Azril Anuar, "Putrajaya looking to amend Official Secrets Act, make it current: Wan Junaidi", *The Vibes*, 17 Nov 2021, <https://www.thevibes.com/articles/news/47480/putrajaya-looking-to-amend-official-secrets-act-make-it-current-wan-junaidi>; "Right to access accurate information vital to reduce spread of fake news: Wan Junaidi", *The Sun Daily*, 8 Jun 2022, <https://www.thesundaily.my/local/right-to-access-accurate-information-vital-to-reduce-spread-of-fake-news-wan-junaidi-IE9305291>

⁹ Antaranya, Enakmen Kebebasan Maklumat Pulau Pinang 2010 dan Enakmen Kebebasan Maklumat Freedom (Negeri Selangor) 2011. Walaupun undang-undang ini bertarikh d 2010 dan 2011, Pulau Pinang hanya menguatkuasakannya pada tahun 2012, dan ianya beroperasi pada tahun 2015, manakala Selangor menguatkuasakan pada tahun yang sama ia dibentangkan, namun hanya beroperasi pada tahun 2013. Ada beberapa enakmen sampingan yang menyokong undang-undang utama : di Selangor, wujud Peraturan-Peraturan Kebebasan Maklumat (Negeri Selangor) (Akses Kepada Maklumat) 2012 dan Lembaga Maklumat Negeri (Negeri Selangor) peraturan-peraturan 2012; in Pulau Pinang, Peraturan-Peraturan Kebebasan Maklumat Pulau Pinang (Akses Kepada Maklumat) 2014; dan Kaedah-Kaedah Lembaga Rayuan Kebebasan Maklumat Pulau Pinang 2014.

yang berkepentingan (terutamanya mereka yang pernah memfailkan permohonan FOI) bagi meninjau situasi lazim dan keperluan spesifik maklumat dalam konteks situasi maklumat sedia ada. Perkara-perkara ini membantu untuk memberi gambaran awal tentang penggunaan FOI di Selangor dan Pulau Pinang.

Dapatan daripada Permohonan FOI

Sumber utama yang menyediakan perincian maklumat awam tentang penggunaan permohonan FOI adalah kertas putih Selangor,¹⁰ dan hansard Dewan Negeri Pulau Pinang, kerana adakalanya ahli dewan negeri (ADUN) pernah memfailkan soalan tentang penggunaan FOI kepada ahli jawatankuasa eksekutif sewaktu sesi perhimpunan dewan negeri. Bahkan, disebabkan dokumen terkini diterbitkan pada tahun 2017, kami turut membuat dua permohonan FOI (tentang penggunaan enakmen FOI) bagi mengisi kelompongan data, serta menyediakan kertas contoh untuk menunjukkan perincian data yang kami mahukan (lihat Lampiran 1). Permohonan untuk data penggunaan FOI di Selangor dibuat kepada pejabat setiausaha Selangor pada tahun 2020; untuk Pulau Pinang pula, ianya dihantar kepada pejabat setiausaha Pulau Pinang, pada tahun 2021. Oleh itu, data yang diterima daripada pihak negeri Selangor akan dirujuk sebagai *permohonan pelaksanaan FOI Selangor*, manakala data yang diterima daripada permohonan melalui negeri Pulau Pinang akan dirujuk sebagai *permohonan pelaksanaan FOI Pulau Pinang*. Meskipun maklum balas terhadap permohonan FOI kami tidak lengkap atau meliputi data-data yang tidak sesuai, kami cuba untuk membentangkannya sebaik mungkin.

Berikut adalah perkara-perkara khusus yang telah dipohon:

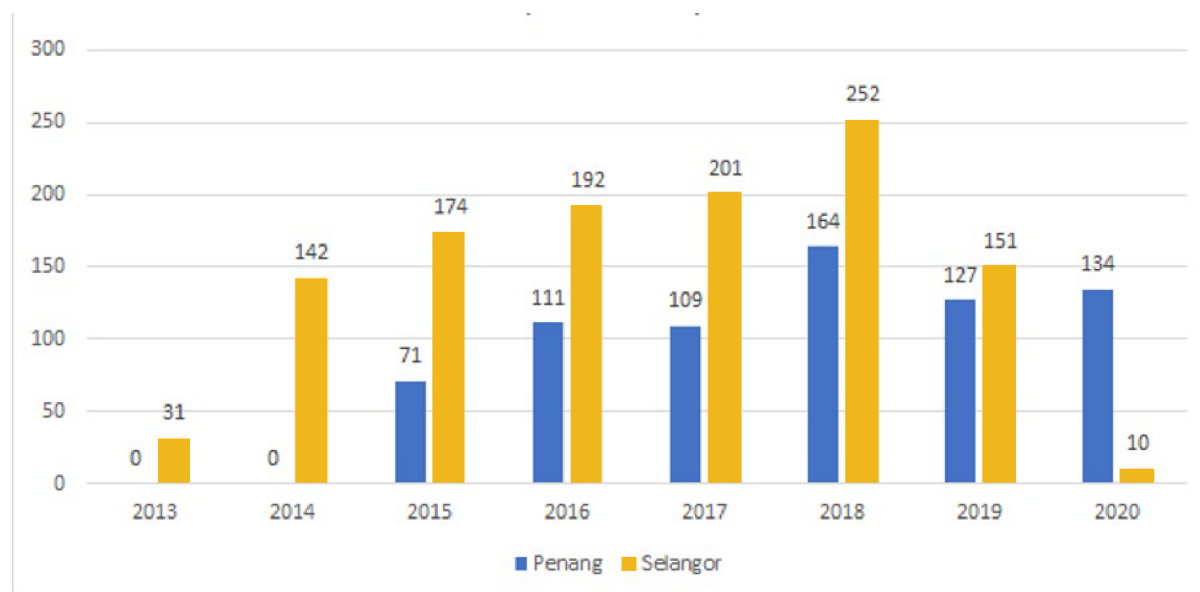
1. **Trend bagi jumlah permohonan FOI setiap tahun dan jenis-jenis data yang diminta. Persoalan ini meninjau keberkesanan FOI di peringkat yang paling asasi.** Jumlah yang rendah menggambarkan bahawa undang-undang FOI tidak diperlukan (kerana wujud data awam atau saluran maklumat yang lain), atau tidak berkesan (seperti kekurangan pendedahan dan pengetahuan di peringkat awam, reputasi keberkesanan yang buruk, atau perkhidmatan yang tidak memuaskan oleh pegawai maklumat). Setelah pencerakinan jumlah permohonan dan jenis-jenisnya, kami dapat membina gambaran yang lebih jelas tentang senario penggunaan yang lazim;
2. **Jumlah penolakan berbanding dengan permohonan FOI.** Jumlah yang tinggi menggambarkan beberapa isu, antaranya pemohon yang tidak pasti dengan prosedur permohonan, atau ada kecenderungan pegawai maklumat untuk menolak permohonan. Pencerakinan data boleh menunjukkan agensi kerajaan yang mana berada dalam kedudukan yang kontroversi, manakala analisis kualitatif boleh mendedahkan kelompongan tentang bagaimana pengecualian dijalankan secara amali;

¹⁰ Khususnya, Maklum Balas Penyata yang Telah Dibentangkan Semasa Mesyuarat Pertama Penggal Ketiga Dewan Negeri Selangor yang KeTiga Belas pada 30 Mac-3 April dan 6-9 April 2015: *Penyata Jawatankuasa Pilihan Khas Mengenai Keupayaan, Kebertanggungjawaban dan Ketelusan (Special Select Committee on Competence, Accountability and Transparency—SELCAT) bagi Dewan Negeri Selangor Berkenaan Enakmen Kebebasan Maklumat (Negeri Selangor) 2011*, Kertas Bilangan 3/2015. [http://dewan.selangor.gov.my/assets/pdf/Pyenyata/Maklumbalas-Penyata-Sidang-2015/MKLM%20BLS_KERTAS%20BIL.%203%20TAHUN%202015%20-%20\(SELCAT\)_ENAKMEN%20KEBEBASAN%20MAKLUMAT.pdf](http://dewan.selangor.gov.my/assets/pdf/Pyenyata/Maklumbalas-Penyata-Sidang-2015/MKLM%20BLS_KERTAS%20BIL.%203%20TAHUN%202015%20-%20(SELCAT)_ENAKMEN%20KEBEBASAN%20MAKLUMAT.pdf) [selepas ini dikenali sebagai, *Penyata SELCAT 2015*].

3. **Maklumat asas bagi lembaga rayuan (nama-nama ahli lembaga rayuan, jumlah mesyuarat).** Penerimaan kadar maklumat yang tinggi boleh menunjukkan pelaksanaan yang berkesan bagi proses rayuan dan kepercayaan pengadu yang memohon;
4. **Bilangan dan jenis, serta perbelanjaan untuk aktiviti pendedahan kepada masyarakat.** Jumlah yang rendah boleh menjelaskan kesedaran awam yang rendah dalam memahami enakmen FOI, serta menggambarkan keutamaan birokrasi dalam pelaksanaan enakmen ini.
5. **Jumlah dan perbelanjaan untuk sesi latihan dalaman.** Bilangan yang kecil boleh menjelaskan kesedaran dan pemahaman terhadap enakmen FOI yang rendah serta prosesnya dalam kalangan pegawai kerajaan, ataupun dalam kalangan pegawai maklumat sendiri;.
6. **Dokumen dan memo latihan dalaman yang lain.** Sekiranya perkara (5) rendah, kesedaran pegawai kerajaan boleh diwujudkan melalui dokumentasi yang ketat; kewujudan dokumentasi sampingan juga menunjukkan kecaknaan yang lebih dan pembangunan proses FOI yang rasmi dalam kalangan pegawai kerajaan

Paparan berikutnya mengumpul bukti-bukti daripada sumber-sumber di atas dan dibincangkan selaras dengan enam persoalan yang dibangkitkan sebelumnya.

1. Penggunaan Asas



Rajah 1: Jumlah permohonan FOI di Pulau Pinang dan Selangor mengikut tahun (2013–2020)

**Nota: 2020 untuk Selangor hanya meliputi Januari–Jun 2020*

Secara keseluruhan, jumlah agregat penggunaan FOI kelihatan baik, terutamanya jumlah buat negeri Selangor memaparkan peningkatan yang berterusan pada tahun 2019, dan permohonan di negeri Pulau Pinang pula umumnya agak mendatar dengan jumlah sekitar 100 permohonan setiap tahun.

Purata buat Selangor adalah 185 permohonan setiap tahun sekiranya tahun pertama beroperasi dan tahun terakhir kajian (iaitu tahun 2013, dan 2020) dikecualikan. Jumlah yang rendah pada

tahun pertama barangkali disebabkan enakmen Kebebasan Maklumat (Negeri Selangor) 2011 adalah undang-undang FOI pertama yang dilaksanakan, maka kesedaran dan kesediaan pengguna masih lagi rendah. Jumlah yang sangat rendah pada tahun 2020 berkemungkinan disebabkan gangguan dalam proses permohonan akibat wabak COVID-19 dan arahan sekatan pergerakan.

Buat negeri Pulau Pinang, Enakmen Kebebasan Maklumat 2010 dikuatkuasakan lebih lewat dari Selangor iaitu pada tahun 2015. Secara keseluruhannya, purata penggunaan di Pulau Pinang adalah sebanyak 119 permohonan setiap tahun, tanpa sebarang pengurangan besar pada jumlah permohonan pada tahun 2020 akibat pandemik COVID-19.

Pencerakinan data mengikut agensi kerajaan tidak diperoleh sepenuhnya. Pun begitu, kami paparkan data sedia ada dan beberapa kesimpulan yang boleh diambil..

	Agensi Kerajaan (Selangor)	Tahun				Jumlah
		2013	2014	2015	2016	
1	Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Selangor	0	34	46	47	127
2	Lembaga Urus Air Selangor	13	25	32	23	93
3	Perbadanan Perpustakaan Awam Negeri Selangor	10	29	17	11	67
4	Majlis Perbandaran Ampang Jaya	0	14	13	19	46
5	Perbadanan Kemajuan Negeri Selangor	0	0	3	41	44
6	Pejabat Daerah dan Tanah Kuala Langat	0	10	10	17	37
7	Perbadanan Adat Melayu dan Warisan Negeri Selangor	5	8	16	6	35
8	Majlis Perbandaran Subang Jaya	1	5	9	4	19
9	Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Selangor	0	4	6	4	14
10	Pejabat Daerah dan Tanah Petaling	0	3	5	4	12
11	Lain-lain	2	10	17	16	45
JUMLAH		31	142	174	192	539

Jadual 1: Senarai 10 teratas bagi Agensi Kerajaan Selangor berdasarkan Jumlah Keseluruhan Permohonan FOI (2013–2016), Dicerakinkan mengikut Tahun

Nota: Sumber kami menyenaraikan kesemua 41 agensi kerajaan, majoritinya hanya memperoleh satu digit atau sifar untuk permohonan FOI dalam tempoh berkenaan.

Bagi tahun 2013–2016, Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Selangor (JAKESS) mempunyai bilangan permohonan FOI tertinggi (lihat Jadual 1). Menurut *pelaksanaan permohonan FOI Selangor*, kebanyakannya melibatkan dokumen tentang keluarga dan undang-undang hartanah, namun ada beberapa yang menarik termasuk dokumen sejarah pertubuhan Mahkamah Syariah, panduan untuk peguam Syarie, dan kesalahan tidak menghormati pegawai agama. Peguam kebiasaannya boleh mendapat akses kepada dokumen-dokumen ini melalui Pendaftar Mahkamah, dan dokumen undang-undang bagi tujuan perundangan atau litigasi selalunya diperoleh tanpa menggunakan permohonan FOI; pun begitu, permohonan tetap dibuat dan ini berkemungkinan menunjukkan bahwa wujud kecelaruan khidmat maklumat dalam sistem tersebut. Permintaan terhadap dokumen-dokumen ini juga menunjukkan kemungkinan wujud kajian akademik yang dibuat tentang sistem Mahkamah Syariah. Kita hanya mampu menduga permohonan yang dibuat kepada Perbadanan Adat Melayu dan Warisan Negeri Selangor juga mempunyai tujuan yang sama sama, kerana *pelaksanaan permohonan FOI Selangor* tidak mendedahkan jenis permohonan yang mereka terima.

Agensi kerajaan yang memperoleh bilangan permohonan FOI kedua terbanyak adalah Lembaga Urus Air Selangor (Selangor Water Management Board). *Pelaksanaan permohonan FOI Selangor* mencatatkan bahawa kebanyakan permohonan adalah berkenaan dengan empangan, akuifer, sungai dan pencemarannya, taburan hujan, dan lokasi air tawar yang sesuai untuk penternakan ikan. Kami menjangka permintaan ini dibuat oleh pemelihara alam sekitar atau/dan penduduk tempatan yang bimbang tentang tahap pencemaran sungai.

Ketiga tertinggi adalah Perbadanan Perpustakaan Awam Negeri Selangor (Selangor Public Library Corporation), dan mereka memperoleh banyak permohonan tentang hal-hal yang tidak begitu kontroversi, seperti proses pengurusan data, serta koleksi bahan audio-visual atau Koleksi DYMM Sultan Selangor.

Permohonan kepada Perbadanan Kemajuan Negeri Selangor (PKNS), tersenarai di tangga kelima tertinggi, turut mempunyai rangkaian data yang menarik. Permohonan FOI kepada syarikat berkaitan kerajaan meningkat sebanyak 14 kali ganda pada tahun 2016, berbanding hanya 3 pada tahun sebelumnya dan 0 pada tahun sebelum itu. Oleh kerana *pelaksanaan permohonan FOI Selangor* (yang disediakan untuk Bahagian Komunikasi Korporat) tidak menyenaraikan jenis fail yang dibuat ke PKNS, kami hanya mampu meneka permohonan FOI ini dibuat oleh pihak-pihak tertentu kerana kontroversi politik sekitar PKNS pada tahun 2015–2016.¹¹ Harus dinyatakan juga berkenaan dengan Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Selangor (#9), yang menerima permohonan mengenai kes berprofil tinggi atau pimpinan negeri, seperti: dokumentasi

¹¹ Pada tahun 2015, PKNS mendapat perhatian awam apabila timbul isu pembangunan Kompleks PKNS di Kelana Jaya. Laporan SELCAT 2012 menunjukkan bahawa pengezonan semula tidak dibuat mengikut prosedur undang-undang. Lihat Coalition of Good Governance, 'Invoke Section 37 and purchase PKNS field, *Malaysiakini*, 13 April 2015, <https://www.malaysiakini.com/letters/295120>; Selangor Special Select Committee on Competence, Accountability and Transparency, 'Pembangunan Tanah Padang PKNS-RTPJ2', Paper No. 27, 2012, [http://dewan.selangor.gov.my/assets/pdf/Penyata/2012/KERTAS%20BIL%2027%20TAHUN%202012%20-%20\(SELCAT\)_PEMBANGUNAN%20TANAH%20PADANG%20PKNS%20_%20RTPJ2.pdf](http://dewan.selangor.gov.my/assets/pdf/Penyata/2012/KERTAS%20BIL%2027%20TAHUN%202012%20-%20(SELCAT)_PEMBANGUNAN%20TANAH%20PADANG%20PKNS%20_%20RTPJ2.pdf)

membenarkan Kinrara–Damansara Expressway (KIDEX)¹² dan Damansara–Shah Alam Elevated Expressway (DASH); minit mesyuarat jawatankuasa eksekutif negeri, résumés ketua-ketua Majlis, Yang Dipertua of the Majlis Perbandaran/Majlis Daerah; dan dokumen berkenaan penstrukturan semula Air Selangor, iaitu operator air terbesar dalam negara.

Akhir sekali, sebahagian permohonan turut melibatkan Pejabat Daerah dan Tanah, dan Majlis Perbandaran. Permohonan ini kebanyakannya berkenaan dengan pemilikan tanah, penggunaan tanah dan pembangunan infrastruktur, termasuk juga lesen untuk operasi perniagaan; jumlah tempat letak kenderaan; sama ada sesuatu pembangunan termasuk dalam pengguna kawasan yang betul; serta dokumen berkenaan dengan KIDEX dan DASH.

Agensi Kerajaan (Pulau Pinang)		Tahun						Jumlah
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	Majlis Bandaraya Seberang Perai	20	15	72	159	119	129	514
2	Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Pulau Pinang	24	66	16	0	0	0	106
3	Majlis Agama Islam Negeri-negeri Pulau Pinang	11	11	11	3	6	4	46
4	Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Pulau Pinang	2	12	6	1	1	1	23
5	Majlis Bandaraya Pulau Pinang	13	4	2	0	0	0	19
6	Pejabat Ketua Negeri Pulau Pinang	0	0	1	0	1	0	2
7	Jabatan Perancangan Bandar dan Desa Negeri Pulau Pinang	1	0	0	0	0	0	1
8	Jabatan Kebajikan Masyarakat Negeri Pulau Pinang	0	1	0	0	0	0	1
9	Jabatan Pengairan dan Saliran	0	1	0	0	0	0	1
10	Pejabat Daerah dan Tanah Daerah Timur Laut	0	1	0	0	0	0	1
11	Lain-lain	0	0	1	1	0	0	0
JUMLAH		71	111	109	164	127	134	716

¹² Kerajaan Selangor membatalkan projek tersebut pada Februari 2015 selepas protes orang awam, namun menghidupkannya semula melalui Petaling Jaya Dispersal Link Expressway (PDLE) pada 2018.

Jadual 2: Agensi Kerajaan Pulau Pinang berdasarkan Jumlah Keseluruhan Permohonan FOI (2015–2020), Dicerakinkan mengikut Tahun

Berbeza dengan Selangor, penggunaan FOI di Pulau Pinang lebih tertumpu kepada beberapa agensi kerajaan, dan terus meningkat sejak beberapa tahun ini (lihat Jadual 2). Dari tahun 2015 ke 2020, kebanyakan permohonan (71%) dibuat kepada Majlis Bandaraya Seberang Perai. Permohonan Maklumat FOI Pulau Pinang tidak mencatatkan sebarang perincian mengenai jenis permohonan yang dibuat, namun ada menyatakan kenyataan berikut, "*Maklumat permohonan yang dimohon oleh pemohon adalah seperti maklumat pelan kelulusan bangunan yang berkaitan dengan infrastruktur bangunan/premis perniagaan*". Wujud kebarangkalian yang tinggi bahawa pembangunan yang pesat di Batu Kawan telah membuatkan peniaga lebih kerap menggunakan enakmen FOI, namun dakwaan ini perlu diteliti dengan lebih lanjut. Sehingga 2018, wujud kemerosotan jumlah permohonan FOI sehingga menjadi menjadi satu angka dalam semua jabatan kecuali Majlis Bandaraya Seberang Perai.

Seperti juga Selangor, Jabatan Mahkamah Syariah Pulau Pinang (dan juga Majlis Agama Islam) turut menerima jumlah permohonan FOI yang agak tinggi, walaupun bilangan itu merudum sehingga sifar pada tahun 2018. Kami hanya boleh menduga bahawa permohonan yang sama seperti Selangor turut dibuat bagi memperoleh dokumen bagi tujuan litigasi, dan pelaksanaan sistem permohonan dokumen digital baru-baru ini berkemungkinan mengurangkan keperluan untuk menggunakan mekanisme permohonan FOI bagi mendapat dokumen yang berkaitan dengan kes mahkamah.¹³

Antara permohonan lain adalah rakaman CCTV (kelihatan seperti bukti siasatan jenayah) dan salinan Laporan Penilaian Kesan Alam Sekeliling (EIA); kedua-duanya berjaya diluluskan dan digunakan.¹⁴

Secara keseluruhannya, data yang dikumpulkan bagi permohonan FOI (dirumuskan dalam Jadual 1 dan 2) menunjukkan bahawa enakmen FOI boleh dilaksanakan meskipun OSA masih wujud, kerana sekiranya ianya tidak berkesan maka pasti wujud trend kemerosotan apabila orang awam sedar bahawa ianya bukan pendekatan yang dipercayai untuk mendapatkan data. Kami berpandangan bahawa kebolehlaksanaannya adalah sama; meskipun purata permohonan bagi setiap tahun di Selangor lebih tinggi dari Pulau Pinang, Selangor juga mempunyai populasi yang lebih tinggi dan kawasan yang lebih meluas.¹⁵ Ketinggian jumlah permohonan di Selangor adalah konsisten dengan idea bahawa kos permohonan yang rendah boleh meningkatkan kadar akses kepada mekanisme FOI,¹⁶ sungguhpun keadaan ini tidak tergambar dengan jelas akibat saiz Selangor yang besar. Kami juga sedia maklum bahawa beberapa agensi kerajaan banyak

¹³ Wawancara bersama peguam Syarie Pulau Pinang pada 15 Oktober 2021.

¹⁴ Dari *pelaksanaan permohonan FOI Selangor 2020*.

¹⁵ Populasi Selangor dan Pulau Pinang pada tahun 2020 adalah 6.52 juta dan 1.77 juta; manakala keluasan tanah mereka adalah 7,951 km² dan 1,049 km².

¹⁶ Kos asasi bagi membuat permohonan FOI di Selangor ialah RM12; di Pulau Pinang, ianya RM50 untuk data tahun terkini, dan/atau RM100 untuk tahun sebelumnya.

menerima permohonan, manakala sebahagian lain langsung tidak menerima sebarang permohonan, menunjukkan beban birokrasi tidak selaras bagi setiap agensi.

Meskipun demikian, beberapa trend membimbangkan turut dikenal pasti. Di Pulau Pinang, kemerosotan jumlah permohonan di kesemua jabatan kerajaan—kecuali di Majlis Bandaraya Seberang Perai yang memaparkan peningkatan—sangat membimbangkan kerana ianya menunjukkan pengguna berhenti menggunakan enakmen FOI di kebanyakan pejabat kerajaan. Penilaian kualitatif perlu dijalankan untuk menyiasat sebab bagi trend ini. Di Selangor, kadar permohonan yang rendah pada suku pertama tahun 2020 boleh dipulihkan selepas pandemik berakhir, namun ianya boleh berpotensi untuk tidak pulih kerana bukti-bukti yang ada menunjukkan ketidakcukupan latihan dalam kalangan kakitangan dan pendedahan awam tentang mekanisme FOI (lihat seksyen 4,5, dan 6)

2. Kadar Penolakan

Di peringkat pelaksanaan, pegawai maklumat yang memproses permohonan FOI boleh menolak semua permohonan yang dibuat, dan saluran lain bagi mendedahkan maklumat tersebut terserah kepada badan rayuan. Oleh sebab itu, penolakan yang tinggi boleh membawa maksud wujud kegagalan proses di peringkat pegawai maklumat. Tanpa melihat senarai permohonan itu sendiri, dan berbekalkan maklumat sedia ada, sukar untuk kita fahami apa yang layak ditolak dari sudut rasional atau undang-undang, seperti permohonan yang dinaungi di bawah klausa pengecualian atau melibatkan data pihak ketiga.

Jabatan/Agensi (Pulau Pinang)	Jumlah Permohonan FOI	Jumlah Permohonan FOI yang Ditolak	Kadar Penolakan (%)
Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Pulau Pinang	23	10	43%
Majlis Bandaraya Seberang Perai	514	9	2%
Majlis Bandaraya Pulau Pinang	19	7	37%
Jabatan Kehakiman Syariah Negeri Pulau Pinang	106	4	4%
Pejabat Ketua Negeri Pulau Pinang	2	1	50%
Perbadanan Ketua Menteri Pulau Pinang (CMI)	1	1	100%
Pejabat Daerah dan Tanah Seberang Perai Selatan	1	1	100%

Jadual 3: agensi Kerajaan Pulau Pinang berdasarkan Jumlah Keseluruhan Permohonan FOI yang Ditolak (2015–2020)

Sungguhpun mempunyai permohonan FOI tertinggi, Majlis Bandaraya Seberang Perai mempunyai kadar penolakan terendah (agensi yang mempunyai sifar permohonan dikecualikan).

Kadar penolakan yang tinggi dari Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri Pulau Pinang berkemungkinan disebabkan kedudukannya sebagai puncak tertinggi yang mengendalikan agensi-agensi lain, sekaligus menyebabkan mereka lebih terdedah dengan permohonan FOI yang kontroversi.

Hansard Pulau Pinang mencatatkan beberapa contoh sebab penolakan:¹⁷

- (1) *Permohonan ditolak kerana perjanjian awam-peribadi masih di peringkat draf sahaja;*
- (2) *Permohonan terhadap perjanjian penambahan tanah awam-peribadi ditolak kerana terdapat "Confidentiality Clause" di dalam kontrak*
- (3) *Permohonan untuk perjanjian projek SPICE (Subterranean Pulau Pinang International Conference & Exhibition Centre) ditolak kerana ianya melibatkan pihak ketiga;*
- (4) *Maklumat yang dipohon tidak lengkap;*
- (5) *Maklumat yang dipohon tidak disimpan dalam arkib;*
- (6) *Permohonan terhadap maklumat pengezonan semula oleh syarikat hartanah ditolak kerana pemohon tidak menyediakan borang yang lengkap (permohonan yang sama dibuat oleh pemohon yang sama selepas itu dan akhirnya diterima);*
- (7) *Permohonan untuk agenda mesyuarat bagi jawatankuasa tetap majlis perbandaran ditolak, kerana ianya diklasifikasikan sebagai sulit;*
- (8) *Permohonan untuk agenda mesyuarat OSC ditolak, kerana ianya diklasifikasikan sebagai sulit;*
- (9) *Permohonan untuk dokumen tender terbuka dan kelulusan kontrak negeri ditolak kerana ianya bersama Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia (SPRM);*
- (10) *Permohonan untuk cadangan Pulau Pinang Transport Master Plan ditolak kerana pelan induk (waktu itu) masih dalam pertimbangan.*

Tiada data penolakan yang dikeluarkan oleh pelaksanaan permohonan FOI Selangor. Pun begitu, *Penyata SELCAT 2015* sebelumnya ada mencatatkan bahawa 5 daripada 163 permohonan daripada tahun 2013 sehingga 2015 ditolak atas sebab-sebab berikut:

- (11) *Ianya memerlukan kebenaran Menteri Besar;*
- (12) *Permohonan mereka memerlukan masa yang lebih lama, kerana maklumat tersebut harus dikumpul dari pelbagai jabatan;*
- (13) *Memerlukan keizinan daripada pihak ketiga.*¹⁸

Penyata SELCAT juga menyatakan bahawa wujud isu yang lebih besar dan sukar dalam menentukan pendedahan sesuatu maklumat apabila permohonan terhadap sesuatu projek awam besar dibuat, seperti: (a) dokumen kebenaran tentang DASH; (b) dokumen tentang Memorandum Kesefahaman tentang *Projek Hulu Langat II* antara pihak negeri dan kerajaan; dan (c) dokumen tentang KIDEX.¹⁹

¹⁷ Pejabat Setiausaha Kerajaan Bahagian Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang, "Lampiran Kepada Soalan-Soalan Bertulis", Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang yang Ketiga Belas, Mesyuarat pertama, Penggal Persidangan Kelima, Volume 1, bertarikh Mei 2017, dimuat naik 27 September 2017, dalam bahagian "Lampiran Soalan YB Datuk Sr Haji Muhamad Farid bin Haji Saad", pp. 1 to xxiv. <https://dun.PulauPinang.gov.my/index.php/hansard/category/102-folder-lampiran-bertulis?download=357:lampiran-soalan-bertulis-jld-1>.

¹⁸ *Penyata SELCAT 2015*, p. 4

¹⁹ *Ibid.*

Sungguhpun sukar untuk menentukan sama ada penolakan yang dibuat munasabah atau tidak, kami berpandangan bahawa *Penyata SELCAT 2015* menimbulkan beberapa persoalan tentang pemakaian senarai pengecualian. Perkara (2), (11) dan (13) di atas menunjukkan suatu kelompongan yang boleh ditambah baik. Bagi perkara (2), bolehkah klausa kesulitan (confidentiality clause) antara pihak kerajaan dan entiti persendirian boleh mengatasi prinsip enakmen meskipun ianya tidak dinaungi di bawah OSA? Perkara ini boleh menggalakkan klausa kesulitan menjadi kemasukan standard bagi kesemua kontrak kerajaan. Perkara (11) juga membimbangkan (meskipun ianya dihadkan berdasarkan kekurangan perincian tentang permohonan tersebut) apabila sesuatu permohonan boleh dibatalkan melalui kuasa Menteri Besar.²⁰ Akhir sekali, Perkara (13) juga menunjukkan pertembungan antara kepentingan awam dan peribadi. Salah satu wawancara yang dibuat menyebut satu kes melibatkan permohonan FOI tentang kelulusan wajib bagi mengubahsuai rumah yang bersebelahan dengan rumah pemohon yang berisiko untuk ditolak kerana mendedahkan maklumat peribadi jiran mereka.²¹

Perincian serta panduan yang lebih jelas diperlukan dalam kes-kes seperti ini. Secara idealnya, walaupun pegawai FOI menolak sesuatu permohonan, lembaga rayuan sepatutnya boleh menghakimi dan mengeluarkan maklumat peribadi tersebut.

3. Lembaga Rayuan

Kami membuat permohonan bagi nama-nama ahli lembaga rayuan (yang dilantik untuk 2 tahun di Pulau Pinang, dan 3 tahun di Selangor); jumlah mesyuarat, dan bilangan kes rayuan yang dibincangkan, sekiranya ada.

Pelaksanaan permohonan FOI Selangor menyatakan bahawa nama ahli lembaga rayuan adalah sulit, dan tiada mesyuarat dijalankan sejak undang-undang tersebut diperkenalkan sehingga pertengahan tahun 2020, iaitu semasa permohonan FOI kami difailkan. Meskipun begitu, kami berjaya mendapatkan nama-nama ahli lembaga rayuan lantikan penggal pertama melalui Hansard Dewan Negeri Selangor.²²

Pelaksanaan permohonan FOI Pulau Pinang juga menyatakan jawapan yang sama berkenaan dengan nama ahli lembaga rayuan, dan mencatatkan satu pertemuan pada tahun 2018 bagi membincangkan tiga kes yang berkait tentang kerja-kerja penambakan di Pulau Pinang.²³

²⁰ Walaupun tidak disediakan secara efektif oleh enakmen FOI, ianya boleh disediakan di bawah OSA 1972, seksyen 2C. Seseorang Menteri atau pegawai awam yang dipertanggungjawabkan dengan apa-apa tanggungjawab tentang mana-mana Kementerian, jabatan atau mana-mana perkhidmatan awam atau Menteri Besar atau Ketua Menteri sesuatu Negeri atau ketua pegawai yang menjaga hal ehwal pentadbiran sesuatu Negeri boleh, pada bila-bila masa, mengelaskan semula apa-apa suratan yang dinyatakan dalam Jadual atau apa-apa suratan rasmi, maklumat atau bahan sebagaimana yang telah dikelaskan dan selepas pengelasan semula itu, suratan, maklumat atau bahan tersebut hendaklah terhenti menjadi rahsia rasmi.

²¹ Wawancara bersama peguam pada 12 Oktober 2021.

²² Hansard Dewan Negeri Selangor Yang Ketiga Belas Penggal Pertama Mesyuarat Kedua, Shah Alam, 01 Julai 2013, ms. 30.

²³ Kes tersebut digugurkan kerana isu-isu prosedural.

Meskipun demikian, oleh kerana ahli-ahli tersebut disahkan oleh dewan negeri;²⁴ termasuk juga permohonan FOI yang dibuat oleh NGO Sinar Project pada tahun 2015 telah mendedahkan nama-nama ahli tersebut²⁵—maka, keputusan untuk merahsiakan maklumat ini tidak seiringan dengan rekod yang boleh diakses orang awam.

Kami faham sekiranya wujud kebimbangan apabila nama-nama ahli lembaga rayuan didedahkan boleh menyebabkan mereka menerima tekanan dari pihak awam sehingga memberi kesan kepada keputusan mereka, atau dikecam atas sebab keputusan yang mereka lakukan. Pun begitu, perkara ini dapat dielakkan dengan memastikan jumlah keahlian diperluaskan, dan tidak didedahkan ahli lembaga mana yang terlibat dalam satu-satu keputusan. Sementara itu, masalah yang timbul kerana kekurangan maklumat berkenaan ahli lembaga rayuan adalah ianya tidak mewujudkan kepercayaan orang awam akan keadilan proses rayuan, dan berpotensi mencegah orang awam daripada menggunakan proses ini.²⁶

Selain itu, antara isu lain yang perlu disebutkan adalah soal kekerapan mesyuarat lembaga rayuan. Secara idealnya, lembaga harus bermesyuarat dengan kekerapan yang lebih munasabah, agar proses rayuan dinormalisasikan (namun ianya bergantung kepada bilangan rayuan yang difailkan pemohon dan penolakan pegawai FOI tanpa sebab yang mencukupi). Dengan rekod data/perincian terhadap keputusan rayuan, kita boleh menilai tahap kesaksamaan proses berkenaan serta keberkesanannya dalam mengangkat kepentingan awam.²⁷ Oleh kerana lembaga rayuan belum memansuhkan mana-mana permohonan FOI yang ditolak, pihak kami tidak pasti sama ada prinsip kepentingan awam dapat diangkat sepenuhnya.

Perkara ini menyebabkan keyakinan kami terhadap proses rayuan masih rendah. Kekurangan rekod dalam proses rayuan di Selangor dan Pulau Pinang tidak menggambarkan keadaan yang menunjukkan kebolehpayaan dalam mentafsir dan mendukung enakmen ini untuk kepentingan awam. Sungguhpun hal ini berkemungkinan disebabkan kekerapan rayuan yang difailkan hampir kepada sifar, ianya membentuk suatu dilema: orang awam tidak berminat untuk menghantar rayuan kerana tiada rekod yang menunjukkan ada rayuan yang berjaya diluluskan, namun untuk mereka mempunyai sebarang rekod tersebut, pemohon terlebih dahulu perlu membuat rayuan.

²⁴ Contohnya, Bahagian Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang, *Penyata Rasmi Mesyuarat Pertama Penggal Persidangan kedua, Dewan Undangan Negeri yang Keempat Belas*, 03 Mei 2019, pp. 72-76 perincian perbincangan sewaktu lembaga rayuan bersidang pada 1 Jun 2019 sehingga 31 Mei 2021. Pengerusi yang dilantik adalah Wong Chiang Kiat.

²⁵ Pejabat Setiausaha Kerajaan Bahagian Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang, "Lampiran Kepada Soalan-Soalan Bertulis", Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang yang Ketiga Belas, Mesyuarat pertama, Penggal Persidangan Kelima, bertarikh Mei 2017, dimuat naik 27 September 2017, ms. 13.

²⁶ Kami turut mempertimbangkan untuk membuat rayuan bagi mencabar kesulitan nama ahli lembaga rayuan, namun hal ini mendatangkan suatu situasi pertembungan konflik yang menarik kerana lembaga rayuan sendiri yang akan menentukan keputusan bagi kes yang melibatkan nama mereka sendiri.

²⁷ Tanggungjawab lembaga rayuan adalah untuk menilai di peringkat lebih tinggi sama ada klasifikasi sulit oleh pegawai FOI boleh dibatalkan dan didedahkan bagi kepentingan awam -- misalnya dalam kes melibatkan rasuah.

4. Pendedahan/Pendidikan Awam

Kami memohon maklumat berkenaan dengan bajet yang disediakan untuk pendedahan dan pendidikan masyarakat berkenaan dengan enakmen FOI, terutamanya kita maklum bahawa kesedaran awam mempengaruhi penggunaan FOI. Melalui wawancara pada tahun 2017, ADUN Subang Jaya mendakwa bahawa papan-papan tanda yang disiarkan di Majlis Perbandaran Ampang berkemungkinan membantu kepada peningkatan penggunaan sekurang-kurangnya pada tahun-tahun terawal.²⁸ *Penyata SELCAT 2015* menyatakan kegiatan pendidikan awam harus dirancang oleh jawatankuasa eksekutif negeri, setiausaha negeri dan jabatan-jabatan kerajaan yang lain, dan mencadangkan tiga mesyuarat untuk merancang hal ini setiap tahun.²⁹ Laman web enakmen FOI Pulau Pinang FOI juga menyatakan bahawa wujud kaunter khusus di KOMTAR (bermula Januari 2015), bangunan perumahan pejabat pentadbiran negeri, untuk menghantar borang permohonan FOI.³⁰ Pun begitu, pada September 2020, sewaktu kami memulakan permohonan FOI di Pulau Pinang, kami tidak lagi menemui kaunter tersebut. Apabila ditanyakan hal ini, pegawai yang ada gagal menunjukkan kedudukan kaunter tersebut.

Kedua-dua *pelaksanaan permohonan FOI Selangor* dan *pelaksanaan permohonan FOI Pulau Pinang* tidak memperincikan sebarang acara, program atau inisiatif pendidikan awam. *Pelaksanaan permohonan FOI Selangor* menjelaskan bahawa hal ini di bawah pengawasan pelbagai agensi, namun tidak disertakan perincian yang lebih jelas. Pulau Pinang pula melaporkan bahawa beberapa program pendidikan masyarakat telah dibuat melalui media sosial dan *Bulletin Mutiara*, iaitu buletin bulanan kerajaan Pulau Pinang, tanpa disertakan sebarang pautan atau bukti. Kedua-duanya juga tidak memberikan sebarang jumlah perbelanjaan yang diperuntukkan atau dibelanjakan berkenaan dengan FOI. Di Pulau Pinang, elaun hanya diberikan untuk pertemuan dengan pendaftar.

Selangor lebih proaktif berbanding Pulau Pinang, apabila dalam *Penyata SELCAT 2015* ada membuat cadangan pengukuhan pendidikan awam, seperti menerbitkan risalah dan mewujudkan gerai-gerai. Namun, data daripada *pelaksanaan permohonan FOI Selangor* menunjukkan tindakan susulan di peringkat politik ataupun birokrasi bagi cadangan *Penyata SELCAT 2015* sangat lemah.

Sungguhpun tiada kegiatan pendidikan awam atau fasa pendidikan awam untuk dilihat sebagai pembolehubah campur tangan, penggunaan FOI enakmen tampak tetap berjaya. Pun begitu, kehilangan kaunter khusus FOI di KOMTAR sangat mengecewakan dan sejajar dengan pengurangan permohonan FOI di kesemua agensi kerajaan kecuali Majlis Perbandaran Seberang Perang yang telah meningkat.

²⁸ Dari mesyuarat C4 Center meeting pada 2017 bersama Hannah Yeoh, ketika itu sebagai ADUN Subang Jaya, dan Yang di-Pertua Dewan Negeri.

²⁹ *Penyata SELCAT 2015*, ms. 11-12.

³⁰ <https://www.PulauPinang.gov.my/index.php/foi-psukpp> [diakses pada 19 October 2021], menyatakan "Kaunter khas Enakmen Kebebasan Maklumat (FOI) telah dibuka di kaunter tingkat 3, KOMTAR berkuatkuasa pada 12 Januari 2015".

5. Bilangan & Bajet untuk Sesi Latihan Dalaman

Kami turut memohon maklumat berkenaan dengan hal di atas sebagai indikator bagi kecekapan mekanisme yang dijalankan, kerana pegawai maklumat akan sentiasa bertukar, dan kesedaran umum tentang kewujudan enakmen ini dalam kalangan pegawai kerajaan boleh menggalakkan kepatuhan dan kerjasama mereka. Kesedaran dan pemahaman yang rendah tentang enakmen boleh menyebabkan penyampaian maklumat yang salah kepada pemohon tentang hal-hal prosedural. *Penyata SELCAT 2015* juga menyokong hal ini, dan menyatakan latihan berkala harus dijalankan secara sistematik.

Sekali lagi, Selangor lebih proaktif berbanding Pulau Pinang. *Pelaksanaan permohonan FOI Selangor* melaporkan 3 bengkel latihan dalaman (2 pada 2013, dan 1 pada 2016).³¹ Meskipun begitu, antara 2016 dan pertengahan 2020, tiada lagi bengkel latihan dibuat. *Pelaksanaan permohonan FOI Pulau Pinang* melaporkan tiada sebarang latihan telah dijalankan.

Hal ini menunjukkan proses operasi dalaman semakin merudum, dan perkara ini selaras dengan dapatan kami melalui wawancara bersama pemohon. Seorang pemohon yang diwawancara mengatakan pegawai FOI mereka memberikan maklumat yang salah tentang proses FOI. Seorang lagi mengatakan pegawai FOI sendiri mengeluh kepada mereka dan menyatakan keperluan untuk lebih banyak program latihan. Kajian lanjut harus dijalankan bagi memahami pengalaman dan sikap pegawai awam dalam hal ini.

6. Dokumen Panduan Dalaman

Kami juga memohon maklumat berkenaan mana-mana dokumen dalaman yang digunakan untuk tujuan latihan atau perancangan enakmen FOI, dan sekiranya ada, disediakan salinan untuk kami jadikan sebagai rujukan. *Penyata SELCAT 2015* sangat berguna bagi menyediakan rangka bagi penyelidikan ini. Dokumen-dokumen pelengkap (atau dokumen yang serupa di Pulau Pinang) boleh diteliti bagi menilai cabaran dan tahap perancangan dalam kalangan pegawai kerajaan bagi enakmen FOI. *Penyata SELCAT 2015* juga menyokong perkara ini dengan mencadangkan agar disediakan dokumen panduan penyerahan tugas disediakan oleh pegawai lama kepada bagi pegawai maklumat yang baru.

Malangnya, tiada dokumen yang diperolehi daripada *pelaksanaan permohonan FOI Selangor* dan *Pulau Pinang*; tiada juga dokumen susulan yang didedahkan. Kedua-dua negeri hanya mencadangkan laman web umum mereka sebagai rujukan dokumentasi.³² Jadual 4 memaklumkan maklumat/dokumen apa yang tersedia dari laman web.

³¹ Bengkel tersebut dilaporkan telah dijalankan pada 5 Mac 2013 (45 peserta), Ogos 2013 (43 peserta), dan Mei 2016 (40 peserta).

³² Portal Enakmen Kebebasan Maklumat (Negeri Selangor) 2011, <https://www.selangor.gov.my/index.php/pages/view/97>; dan <https://www.Pulau Pinang.gov.my/index.php/foi-psukpp>; kedua-duanya diakses pada 19 November 2021.

Bahan yang ditemui	Selangor	Pulau Pinang
Pegawai Koordinasi	Ya	Ya
Peraturan dan standard perkhidmatan bagi permohonan FOI	Ya	Ya
Senarai pegawai maklumat (dan tarikh kemaskini)	Ya tidak bertarikh	Ya dikemaskini 2 Julai 2020
Peraturan dan standard perkhidmatan bagi rayuan	Tidak	Ya
Borang permohonan FOI	Ya	Ya

Jadual 4: maklumat/dokumen yang tersedia di laman web FOI Pulau Pinang dan Selangor

Tambahan lagi, enakmen Selangor turut menyediakan mandat untuk penerbitan laporan tahunan, namun kami belum menjumpai mana-mana naskah laporan atau dalam laman web FOI Selangor, dan dokumen ini juga tidak disertakan dalam *pelaksanaan permohonan FOI Selangor*.

Kami juga turut kecewa apabila tidak diberikan sebarang rekod atau bukti dokumen yang tidak disiarkan secara awam. Perkara ini menjejaskan keyakinan kami kepada keberkesanan mekanisme FOI yang diguna pakai di peringkat jangka panjang..

7. Keperluan Awam: Dapatan daripada Wawancara dan Pendedahan

CIJ mengendalikan lima sesi bersama orang awam, antara Ogos 2022 sehingga Mac 2021, berjudul “Jerayawara undang-undang Hak untuk Bermaklumat” di Pulau Pinang, Johor, Sabah, Sarawak dan Kelantan (melalui kerjasama dengan beberapa pihak berkepentingan) dengan jumlah penyertaan seramai 189 peserta, kebanyakan dari kalangan orang awam Malaysia. Perbincangan berfokus berkumpul bersama wakil dari enam organisasi media juga dibuat pada Oktober 2021. Dalam tempoh masa yang sama, empat wawancara dibuat bersama beberapa orang untuk mengkaji lebih lanjut hubungan antara enakmen peringkat negeri sekarang, suasana maklumat dan keperluan khusus bagi setiap bahagian dalam masyarakat.

Lima pertemuan yang dijalankan mendedahkan pelbagai jenis maklumat yang diperlukan oleh pemegang taruh — biasanya dalam kalangan media, ahli akademik, penggubal dasar, masyarakat sivil—dan bagaimana ianya memberi kesan kepada kekurangan maklumat dan jurang dalam ekosistem maklumat di Malaysia. Isu-isu yang dikenal pasti adalah kekurangan maklumat berkenaan dengan pengurusan peruntukan bajet; isu politik seperti keputusan laporan Jawatankuasa Khas MA63; perubahan dalam sistem pendidikan, pembangunan akademik dalam negara dan pelan nasional tentang pendidikan dalam talian; ketelusan pengisytiharan harta oleh wakil rakyat dan pegawai kerajaan senior; dan projek pembangunan dan dokumen seperti EIA. Antara gesaan lain termasuklah maklumat bagi hasil inovasi dan kreatif untuk warga pendidik,

serta penyiasatan terhadap tuduhan salah guna kuasa, dengan tujuan untuk membina suasana yang selamat di sekolah, akses kepada keadilan, dan mencegah kemalangan akibat daripada projek pembangunan atau kegiatan haram di hutan simpanan atau tanah adat orang asli.

Peserta dari Pulau Pinang dan Selangor, dan beberapa orang yang berpengalaman dengan rejim FOI sedia ada, turut memberikan maklum balas, antaranya tentang kos bagi membuat permohonan FOI di Pulau Pinang; pegawai kerajaan yang tidak peka dengan enakmen dan prosedur FOI; dan pegawai maklumat yang kekurangan maklumat untuk membantu aplikasi permohonan FOI. Antara cabaran lain termasuk akses yang terhad kepada dokumen tanpa sebarang salinan disediakan—dan akses disyaratkan hanya untuk dilihat dan direkod secara manual (menggunakan pen dan kertas); serta kekurangan inventori data di setiap jabatan. Peserta juga menyatakan kesedaran dalam kalangan orang awam tentang enakmen FOI Pulau Pinang masih rendah. Tambahan lagi, ahli akademik turut menyebutkan bahawa dapatan kajian mereka tentang migrasi (menggunakan data kerajaan) tidak diterbitkan, dan akses kepada kajian tersebut berkemungkinan memerlukan permohonan FOI.

Peserta dalam pertemuan awam umumnya sepakat dalam menyatakan keperluan untuk undang-undang FOI, serta mengakui lebih banyak cabaran undang-undang dan penerapan bagi undang-undang persekutuan FOI di Sabah dan Sarawak yang mempunyai sistem undang-undang yang lebih mandiri berbanding negeri-negeri semenanjung.

Melalui perbincangan berfokus berkumpulan dengan wakil-wakil media,³³ seorang wartawan menyatakan bahawa permohonan mereka untuk mendapat maklumat tentang laporan kewangan Pesta Georgetown dan laporan tentang pembangunan kondominium dengan kepadatan yang tinggi telah ditolak kerana kekurangan perincian dalam permohonan mereka. Sebahagian wartawan lain menyebutkan bahawa permohonan mereka sering ditolak dengan alasan yang tidak jelas. Cabaran lain termasuk juga soal pegawai maklumat yang tidak cekap dalam membantu mereka dalam proses permohonan.

Satu naratif yang ditekankan oleh wartawan adalah kos yang tinggi bagi permohonan FOI bagi pelbagai jenis dokumen. Turut dikongsikan juga berkenaan Ketua Pemuda Gerakan Jason Loo yang cuba memperoleh dokumen berkenaan Pulau Pinang Undersea Tunnel Project, yang didakwa terlibat dalam kegiatan rasuah dan salah guna kuasa. Loo berbelanja sekitar RM1,500 untuk proses tersebut. Beliau juga diminta untuk membuat deklarasi undang-undang kepada pihak negeri agar tidak menyalah guna maklumat yang diberikan. Usaha beliau menjadi sia-sia apabila beliau gagal memperoleh maklumat yang dipohon, dan akhirnya beliau menghentikan usaha tersebut. Pun begitu, maklumat yang beliau cuba peroleh akhirnya diterbitkan oleh Dewan undang-undang Negeri selepas Jawatankuasa Kira-Kira Wang Negara mula menyiasat perkara ini. Laporan yang disertakan sangat terperinci dan termasuk dengan kontrak yang diberikan oleh kerajaan, serta garis masa bagi projek tersebut. Wakil ADUN juga diberikan kesemua maklumat tersebut tanpa perlu membuat sebarang bayaran atau melalui rejim FOI di Pulau Pinang. Melihat senario ini, seorang wartawan turut mempersoalkan sama ada enakmen FOI berpotensi untuk menjadi halangan bagi hak untuk bermaklumat.

³³ Dijalankan pada 13 October 2021 enam pengamal media, dari Malaysiakini, Free Malaysia Today, Malay Mail, NST bahagian perniagaan dan Code Blue.

Melalui wawancara ini, kami turut menemui kebarangkalian bagi pergerakan politik untuk menentukan status permohonan FOI³⁴—hal ini bermaksud, permohonan FOI berkenaan kes-kes korupsi berpotensi untuk segera didedahkan apabila sesuatu negeri dikawal oleh satu parti politik dan potensi “sasaran” adalah ahli politik daripada parti lawan, dan sebaliknya, ada kemungkinan tinggi juga untuk sesuatu dokumen disulitkan sekiranya pemegang taruh yang terkesan adalah dari parti yang sama yang memerintah.

Kami turut dimaklumkan tentang maklumat yang diperlukan oleh aktivis alam sekitar. Aktivis alam sekitar kebiasaannya memohon laporan tahap pelepasan gas, zoning dan notis pengazetan semula tanah, EIA dan dokumentasi proses pelulusan bagi memastikan institusi yang berperanan untuk melindungi dan memelihara alam berfungsi dengan berkesan. EIA tidak diarkib secara awam atau diterbitkan secara konsisten, dan oleh kerana mereka dikomisyen oleh pihak pembangunan (kebiasaannya sebuah syarikat), pihak pembangunan boleh memilih untuk tidak mendedahkan EIA bagi permohonan peribadi. Oleh kerana EIA dihantar kepada Jabatan Alam Sekitar kawasan, yang berada di bawah kekuasaan undang-undang persekutuan, maka permohonan FOI bagi maklumat EIA tidak dapat dilangsangkan.

Suatu perkara terakhir berkenaan dengan penggunaan permohonan FOI oleh syarikat komersial kecil-sederhana, yang tidak dapat kami peroleh gambaran yang objektif tentang keperluan maklumat mereka. Syarikat-syarikat ini adakalanya menggunakan permohonan FOI, dan sebahagian darinya boleh membawa keuntungan ekonomi. Misalnya, perniagaan boleh memohon maklumat berkenaan dengan lesen yang diberikan kepada kawasan sekitar mereka bagi merancang strategi pemasaran, perkhidmatan dan produk mereka. Antara permohonan FOI lain adalah keadaan kesegaran air bagi merancang servis penternakan ikan.³⁵

8. Isu-Isu Topik Prosedural

Bahagian ini memuatkan beberapa buah fikiran, aspek-aspek penting, dan isu-isu tertentu tentang proses FOI yang berbangkit melalui dapatan kajian di atas namun tidak diberikan perincian khusus dalam perbincangan sebelumnya.

Antara aspek pelaksanaan yang mengejutkan dalam dapatan kajian kami ialah pengalaman terus dari proses permohonan FOI. Di kedua-dua negeri, wujud proses semakan pra-kelulusan dalam permohonan —iaitu sebaik sahaja pegawai FOI dikenal pasti dan bersetuju untuk menerima permohonan FOI, mereka harus menjalankan semakan selama seminggu untuk melihat sama ada data tersebut wujud atau boleh didedahkan.

Bagi melengkapkan proses tersebut, pegawai maklumat akan berhubung dengan pemohon, untuk memaklumkan sekiranya data tersebut wujud dan meneruskan dengan langkah seterusnya: bayaran. Sebaik sahaja bayaran dibuat di kaunter kerajaan, dan resit dihantar kepada pegawai maklumat, barulah permohonan FOI mula diproses secara rasmi. Secara umumnya,

³⁴ Wawancara bersama peguam pada 12 Oktober 2021.

³⁵ Ditemui dalam *2020 Selangor FOI implementation request*, yang dibuat kepada Lembaga Urus Air Selangor.

pegawai maklumat boleh saja menghubungi pemohon di peringkat semakan awal untuk memberitahu bahawa data yang dipohon telah dikecualikan daripada didedahkan kepada masyarakat awam. Hal ini mempunyai kekuatan dan kekurangan tersendiri—oleh kerana proses semakan awal dijalankan sebelum bayaran, ini dapat menjimatkan pemohon dari membayar kos permohonan (terutamanya di dalam kes Pulau Pinang, kos permohonan agak tinggi), namun ianya juga bermaksud proses permohonan FOI dilanjutkan kepada satu minggu lagi.

Berdasarkan pengalaman kami sendiri, meskipun dalam tempoh pandemik, permohonan FOI di kedua-dua negeri harus dibuat atas kertas dan disampaikan secara berdepan (walaupun borang tersebut tersedia dalam bentuk PDF di laman web mereka). Tidak ada pilihan untuk bayaran secara dalam talian di kedua-dua negeri—dan ini boleh menjadi masalah sekiranya pejabat kerajaan yang menerima permohonan FOI tidak mempunyai kaunter bayaran. Kami juga turut mengutip kedua-dua permohonan secara peribadi. Dalam kes Selangor, kerajaan negeri menghantar surat bagi memberitahu status permohonan sebanyak dua kali (pertama kali berkenaan resit permohonan FOI dan sekali lagi berkenaan dengan penyelesaiannya).

Kos bagi permohonan FOI di Selangor agak berpatutan bagi kajian ini. Kos permohonan standard sebanyak RM12 dikenakan dan kos-kos lain dibatalkan. Kos di Pulau Pinang pula berjumlah RM400. Sungguhpun demikian, berdasarkan data penggunaan, kos yang tinggi bagi permohonan FOI di Pulau Pinang, tidak ada penurunan jumlah permohonan pada tahun 2020, dan ini bermaksud wujud beberapa faktor (sebahagiannya masih belum difahami lagi) yang menyumbang kepada penggunaan dan akses bagi mekanisme permohonan FOI.

Renungan terakhir bagi proses permohonan FOI merujuk kepada peringatan secara lisan oleh pegawai maklumat di Selangor agar tidak menerbitkan dokumen tersebut secara keseluruhan. Tambahan lagi, FOI Pulau Pinang di tahun-tahun terawal mempunyai syarat undang-undang tambahan untuk pemohon menandatangani deklarasi statutori agar mereka tidak menggunakan maklumat berkenaan untuk tujuan komersial.³⁶ Perkara ini membuka persoalan hak cipta bagi permohonan FOI. Dalam sebahagian undang-undang antarabangsa, kerajaan sendiri menjadi tuan rumah kepada kumpulan data maklumat yang boleh diakses orang awam melalui proses FOI (kecuali maklumat peribadi yang disembunyikan).³⁷ Pendedahan dokumen kepada orang awam seperti ini adalah amalan yang baik untuk tujuan ketelusan dan kebertanggungjawaban.

Sebahagian daripada dokumen yang dipohon melalui proses FOI adalah sesuai untuk didedahkan kepada bagi kepentingan awam, serta mengelakkan pengulangan kerja bagi menguruskan pelbagai permohonan yang sama, sekaligus mengukuhkan proses kebertanggungjawaban.

³⁶ Kemudian, Timbalan Ketua Menteri II P Ramasamy menjelaskan ianya untuk mengelak daripada maklumat kerajaan dijual semula. Lihat Boo Su-Lyn, "Freedom of information? Pulau Pinangites not interested now that they have access", *The Malay Mail*, 17 Ogos 2016, <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2016/08/17/freedom-of-information-Pulau-Pinangites-not-interested-now-that-they-have-access/1184881>; dan "Pulau Pinang govt relaxes requirements for statutory declaration", *The Sun Daily*, 5 September 2016, <https://www.thesundaily.my/archive/1960859-ISARCH392573>

³⁷ Contohnya, Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, dan Ministry of Defence of the UK, menerbitkan permohonan FOI yang mereka tangani. Lihat "FOI disclosure log", Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, <https://www.dfat.gov.au/about-us/corporate/freedom-of-information/foi-disclosure-log>; "FOI responses released by the Ministry of Defence: 2021", gov.uk, <https://www.gov.uk/government/collections/foi-responses-released-by-the-ministry-of-defence-2021#december>

Misalnya, permohonan untuk mendedahkan laporan pembangunan projek IEA yang dipegang oleh kerajaan negeri biasanya perlu disebar luas kepada masyarakat, terutamanya ianya boleh memberi impak kepada penduduk setempat dan hak orang asli. Kita akui bahawa dalam sebahagian kes lain di Selangor dan Pulau Pinang, misalnya data pemilikan tanah dan dokumen mahkamah Syariah, tidak wajar didedahkan kepada orang awam. Meskipun demikian, di peringkat ini, kesemua rekod permohonan FOI di Selangor dan Pulau Pinang sukar untuk didapati dan tidak mempunyai akses yang mudah. Penjelasan lanjut diperlukan tentang status hak cipta bagi permohonan FOI dan juga proses penyimpanan arkib awam bagi permohonan FOI dan kesemua metadata yang berkaitan.

Kesimpulan: Cadangan, Pengajaran & Pandangan Persekutuan

Secara keseluruhan, mekanisme FOI mempunyai potensi yang baik terutamanya masih ada warga Malaysia yang menggunakan mekanisme permohonan maklumat, dan memperoleh beberapa kebaikan melalui proses tersebut. Meskipun demikian, trend penggunaan masih menggambarkan ketidacukupan keyakinan orang awam terhadap mekanisme sedia ada sekiranya tiada perubahan dijalankan bagi menjadikannya lebih mesra pelanggan. Dapatan dari mesyuarat awam dan wawancara juga menunjukkan bahawa pendidikan awam dan pemahaman terhadap proses permohonan masih belum mencukupi. Mekanisme rayuan juga tidak dimanfaatkan sepenuhnya oleh orang awam bagi mencabar penolakan permohonan FOI. Meskipun pandemik COVID-19 mengurangkan kadar permohonan, kami bimbang sekiranya tiada pengukuhan perkhidmatan awam dan pendedahan awam, mekanisme FOI akan mula hilang nilainya dalam kalangan pegawai kerajaan dan ruang awam, sehingga akhirnya berpotensi untuk dimansuhkan tanpa sebarang usaha untuk memaksimumkan penggunaannya. Sungguhpun cabaran dalam suasana maklumat kerana OSA di peringkat persekutuan masih wujud, secara umumnya, enakmen FOI Selangor dan Pulau Pinang FOI menunjukkan bahawa mekanisme FOI boleh diwujudkan dalam konteks undang-undang dan birokrasi Malaysia —bahkan, bagi menjamin keberkesannya dari setiap sudut, penambahbaikan berkala juga diperlukan dari semasa ke semasa.

Bagi Pulau Pinang dan Selangor, penambahbaikan yang paling ketara ialah melalui kewujudan satu badan kecil dan berdedikasi yang berasingan daripada lembaga rayuan bagi merancang, mengurus, dan memantau mekanisme FOI. Adalah jelas apabila laporan tahunan yang menjadi mandat dan cadangan SELCAT tidak dilunaskan, hal ini menunjukkan perlunya pengurusan eksekutif yang lebih berkesan. Kami juga agak pesimistik akan keberkesanan pendidikan awam tanpa wujudnya badan pentadbiran berpusat untuk memantau usaha ini. Oleh kerana pendidikan awam kebiasaannya diserahkan kepada agensi tertentu, tiada pemantauan atau insentif untuk pegawai maklumat dan agensi kerajaan menjalankan kegiatan pendidikan awam. Kewujudan badan pentadbiran, laporan prestasi dan cabaran yang muncul boleh dinilai dan ditangani bagi menambah baik mekanisme FOI di peringkat undang-undang dan juga operasi. Badan pentadbir/pemantau ini boleh merangka bahan latihan dan menjalankan cadangan bengkel-

bengkel latihan, merangka panduan untuk pengecualian yang lebih jelas, memastikan wujud konsistensi dalam prosedur permohonan di setiap agensi kerajaan, mengemudi pendidikan awam, merancang pertemuan lembaga rayuan, dan memenuhi sebarang fungsi yang kebiasaannya gagal dilaksanakan oleh jabatan kerajaan dalam konteks mekanisme FOI.

Adakah akan wujud kepercayaan pegawai awam bagi undang-undang FOI di peringkat persekutuan? Oleh kerana kita masih mempunyai jurang pengetahuan mengenai budaya perkhidmatan awam, sebaik sahaja undang-undang tersebut diluluskan, maka pegawai awam akan cuba memenuhi kehendak undang-undang (secara rela ataupun tidak)—sungguhpun ianya bergantung kepada tahap kesedaran mereka, dan sifat permohonan FOI yang dibuat. Misalnya, akan wujud penentangan, sepertimana melalui pertemuan antara CIJ dengan wakil kerajaan, seorang pegawai awam menyebutkan bahawa telah wujud mekanisme di bawah OSA untuk menyahsulitkan maklumat.³⁸ Kebimbangan kami adalah apabila tiada kewajiban untuk memberi maklum balas kepada pemohon pada kadar waktu yang memadai, faktor-faktor yang harus diperkirakan bagi mendedahkan sesuatu maklumat, beserta keputusan tidak tepat bagi dokumen yang dianggap sulit boleh dicabar di mahkamah rayuan.³⁹ Semua perkara ini harus dipertimbangkan bagi penerapan FOI di peringkat persekutuan, meskipun perkara ini harus juga dijelaskan kepada pegawai awam bagi memastikan pandangan mereka juga diambil kira.

Bagi aspek pelaksanaan, mekanisme FOI di peringkat persekutuan harus mengambil kira faktor skala dan beban asymmetrik. Seperti yang digambarkan melalui data di peringkat negeri, beberapa agensi/jabatan akan menerima lebih banyak permohonan berbanding yang lain. Bahkan, sebahagian permohonan FOI juga adalah cara bagi mengatasi perkhidmatan maklumat yang tidak memuaskan, sepertimana yang ditunjukkan melalui permohonan maklumat berkenaan dengan mahkamah Syariah. Satu perkara lain yang harus diberikan perhatian juga adalah kemerosotan kekerapan bengkel latihan di Selangor dan kegagalan menjalankan pendidikan awam di peringkat nasional.

Wujud hipotesis untuk mengharmonikan OSA dan undang-undang FOI di peringkat persekutuan. Berdasarkan pendedahan *Penyata SELCAT 2015* bahawa menteri besar berkuasa untuk menghalang mana-mana permohonan FOI, ianya juga boleh bermaksud bahawa melalui OSA di peringkat persekutuan, menteri atau pegawai tertinggi boleh menutup maklumat yang sewajarnya didedahkan, dan sekiranya perkara tersebut berlaku, badan rayuan yang bebas harus diperkasakan untuk menilai semula permohonan FOI yang disekat oleh OSA, serta mengarahkan permohonan tersebut didedahkan sekiranya ia memenuhi kepentingan awam. Keduanya, oleh kerana OSA di peringkat persekutuan lebih berkuasa daripada enakmen negeri, tidak pasti sama ada bahan yang termasuk dalam senarai pengecualian boleh dibalikkan semula melalui lembaga rayuan. Pun begitu, oleh kerana tiada rayuan dibuat di peringkat negeri, adalah sukar untuk kita menentuluarkan dari peringkat negeri ke peringkat persekutuan berkenaan interaksi khusus

³⁸ Mesyuarat bersama BHEUU pada 15 April 2021.

³⁹ Contohnya, pada Januari 2018, Selangor Menteri Besar, Datuk Seri Mohamed Azmin Ali, gagal mendapat perintah mahkamah untuk mendedahkan laporan 1MDB Pengarah Audit kerana ianya diklasifikasikan sebagai sulit oleh OSA; mahkamah memutuskan mereka tidak mempunyai *locus standi*. Undang-undang FOI sepatutnya mampu menjadi *locus standi*. Lihat Hoo Kit Yen, "Azmin cannot see A-G's 1MDB report, court", *Free Malaysia Today*, 24 Januari 2018, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2018/01/24/court-dismisses-azmins-bid-to-declassify-auditor-generals-1mdb-report/>

antara OSA dan undang-undang FOI. Adalah jelas bahawa ahli politik dan pegawai tertinggi kerajaan tidak harus menyekat pendedahan yang dibuat oleh lembaga rayuan sekiranya FOI dilaksanakan di peringkat persekutuan, dan beberapa pindaan atau pemansuhan OSA harus dibuat bagi menghalang perkara tersebut dari berlaku.

Kami maklum bahawa wujud pertimbangan etika dan “amalan terbaik” berkenaan dengan pelaksanaan FOI dalam hal mengurangkan kos permohonan, keperluan untuk pendedahan yang maksimum dan proaktif oleh agensi kerajaan, kecekapan memproses permohonan, isu kualitatif dalam memaksimumkan akses, dan peruntukan bajet yang mencukupi untuk membolehkan pegawai maklumat dan badan pentadbiran menjalan tanggungjawab mereka dengan baik. Namun, dapatan ini tidak mengukuhkan kebimbangan mengenai hal ini. CIJ berpandangan bahawa halangan etika bagi penerapan FOI harus dihadkan sebanyak mungkin bagi memaksimumkan akses kepada maklumat simpanan kerajaan sebagai satu hak asasi manusia.

Kertas kerja ini kekal sebagai *penilaian awal* kerana wujud beberapa aspek dalam enakmen FOI yang masih belum jelas. Jurang pengetahuan terbesar bagi pelaksanaan FOI adalah soal kerjasama pegawai awam. Ada yang berpandangan bahawa pegawai awam paling terkesan dalam hal ini: Bukan sahaja mereka tidak lagi boleh melindungi maklumat yang mereka pantau melalui OSA (ataupun melalui Seksyen 203A Kanun Keseksaan), ianya juga boleh menambah beban kerja pentadbiran mereka. Walaupun perubahan cara fikir dan budaya adalah sangat diperlukan, halangan struktural lain turut menjadi faktor bagi mengurangkan kerjasama pegawai awam. Misalnya, adakah ganjaran untuk mengambil tanggungjawab sebagai pegawai awam memadai dan berpatutan? Adakah menggalas tanggungjawab sebagai pegawai maklumat terikat dengan stigma? Sekadar apa yang kami ketahui, tidak wujud satu badan koordinasi di peringkat pegawai awam untuk memantau dan mencadangkan penambahbaikan di peringkat dasar atau operasi — sepertimana yang terlihat melalui kemaskini maklumat pegawai awam yang tidak sistematik di laman web rasmi FOI, atau ketiadaan laporan tahunan yang dimandatkan melalui enakmen Selangor. Antara kelompongan lain yang kami belum fahami dengan jelas termasuklah suasana maklumat sekitar mahkamah Syariah dan kekerapan jumlah permohonan di Seberang Perai.

Kami mengharapkan kajian dan usaha advokasi kami pada tahun berikutnya boleh memberikan gambaran lebih jelas terhadap enakmen FOI di peringkat negeri, seterusnya membolehkan pemberian cadangan yang lebih baik kepada peringkat negeri dan persekutuan, bagi memaksimumkan hak rakyat Malaysia serta mempromosi prinsip ketelusan dan kebertanggungjawaban dalam kerajaan.

LAMPIRAN : KOMENTAR TERHADAP KERANGKA PENILAIAN PELAKSANAAN RTI CLD

Kajian terhadap metodologi Canada-based Center for Law and Democracy (2019) bagi menilai kualiti pelaksanaan undang-undang RTI menunjukkan beberapa pemerhatian boleh dibuat berkaitan dengan undang-undang FOI di Pulau Pinang dan Selangor FOI laws.

Metodologi CLD 2019 membahagikan penilaian kepada empat bahagian:

- (1) Keberkesanan badan pemantau berpusat nasional menjalankan fungsi eksekutif yang diwujudkan oleh undang-undang FOI nasional;
- (2) Prestasi pihak berkuasa awam dan pejabat mereka;
- (3) Pendedahan proaktif; i.e. maklumat/dokumentasi yang didedahkan oleh kerajaan melalui program mereka tanpa memerlukan permohonan FOI; dan
- (4) Isu-isu Substantif (berkenaan dengan pengalaman pengguna) .

Sungguhpun projek ini tidak pun dijalankan pada awalnya dengan menggunakan kerangka CLD, beberapa komentar boleh dibuat. Dari sudut luaran, Selangor dan Pulau Pinang termasuk dalam kategori pertengahan, iaitu antara badan pemantau berpusat nasional dan pihak berkuasa. Oleh kerana Selangor dan Pulau Pinang adalah entiti sub-nasional dan bidang kuasa mereka hanya meliputi pegawai negeri dan bukan fungsi kementerian nasional, mereka lebih dekat dengan badan pemantau berpusat nasional namun tidak mempunyai skop yang sedemikian rupa.

Pada badan pemantau, dua tema penilaian bergantung kepada sama ada ianya telah diwujudkan dan berfungsi secara efektif/fungsional dalam menjalankan mandat mereka. Salah satu indikator dalam metodologi CLD menyebutkan bahawa pelantikan pesuruhjaya perlu dibuat secara telus dan bebas, kerana kepimpinan beliaulah yang akan mendorong keberkesanan badan pemantau. Malangnya, jangkaan ini tidak tercapai menurut pemerhatian kami. Tanggapan kami ialah di kedua-dua negeri, ahli yang dilantik dalam lembaga rayuan tidak berfungsi sebagai pemimpin bagi badan pemantau di peringkat negeri, sebaliknya mereka hanyalah pembuat keputusan dalam proses rayuan. Tiada laporan tahunan dihasilkan atau diedarkan. Dalam kes Selangor, jawatankuasa dewan negeri SELCAT mengambil peranan ini, namun tiada tindakan susulan selepas penilaian awal SELCAT dibuat terhadap keberkesanan undang-undang FOI. Hasilnya, tiada kepimpinan yang mendorong proses FOI.

Dalam penilaian terhadap pihak berkuasa, CLD menunjukkan pelantikan dan pemberdayaan pegawai maklumat, serta kebertanggungjawaban pihak berkuasa terhadap FOI. Dalam hal ini, kami melihat latihan terhadap pegawai maklumat telah dihentikan baru-baru ini, serta, tanpa sebarang dokumentasi dalaman/prosedur operasi standard/panduan, tanggapan kami ialah pelaksanaan FOI di peringkat jabatan dibuat secara organik dan tidak formal dengan pendekatan yang berbeza-beza dari setiap jabatan. Oleh kerana pendidikan awam diserahkan kepada jabatan masing-masing, tiada mekanisme kebertanggungjawaban dijalankan, dan ini menunjukkan jabatan-jabatan tidak menjalankan kegiatan pendidikan awam kerana tiada insentif untuk berbuat demikian.

Dalam hal berkaitan dengan pengalaman pengguna/isu substantif, CLD melihat kepada kemudahan untuk menghantar permohonan, prosedur dokumentasi yang jelas, tempoh penyerahan balik serta ketepatan maklumat. Pengalaman di Selangor dan Pulau Pinang menunjukkan tahap kemudahan boleh dipertingkatkan lagi, terutamanya penghantaran secara elektronik masih belum terpakai dan

pembayaran masih belum dirasionalkan—bukan semua pejabat kerajaan bersedia menerima bayaran tunai , dan tiada saluran pembayaran elektronik disediakan juga. Kami tidak dapat menilai sama ada setiap permohonan diproses dengan kadar masa yang memadai kerana permohonan kami dibuat sewaktu pandemik COVID-19 (adakalanya kami tidak dapat berhubung dengan pihak kerajaan kerana premis tutup, dan hal ini telah mengganggu pengumpulan maklumat pada jangka panjang). Tanggapan kami ialah pemindahan maklumat kepada pihak berkuasa dibuat dengan keadaan yang tersusun. Tambahan lagi, maklumat yang diberikan kepada kami tidak dibuat dengan format yang kami pohon.

Akhir sekali, dalam hal pendedahan proaktif, kajian ini tidak di dalam kedudukan untuk menilai kerana kami lebih tertumpu kepada mekanisme FOI. Pun begitu, beberapa komen boleh dibuat berkenaan ketiadaan dokumen yang menyenaraikan permohonan FOI dengan perincian yang pelbagai. Permohonan FOI dibuat kerana rekod-rekod ini sukar untuk ditemui, kecuali sekiranya diselidiki melalui Hansard Dewan negeri, dan sekiranya ada ADUN yang memfailkan persoalan tersebut.