

Dualisme melihat Kedudukan hukum Pemohon Informasi

Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat dan Forum Wakcabalaka (Forum penggiat keterbukaan informasi publik di Jawa Barat) telah melaksanakan diskusi mengenai penyelesaian sengketa informasi di Komisi Informasi dan Pengadilan di Jawa Barat pada hari Senin (29/8). Diskusi ini bertujuan untuk mendapatkan masukan perbaikan penyelesaian sengketa informasi dan putusan di Komisi Informasi yang sesuai dengan hukum acara dalam badan peradilan.

Salah satu yang menjadi pembahasan dalam diskusi adalah pembatalan putusan karena kedudukan hukum (*legal standing*) para pihak, khususnya Pemohon Informasi. Di bawah ini adalah catatan saya pribadi terhadap diskusi mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para pihak yang bersengketa di Komisi Informasi maupun pengadilan (PTUN).

Dalam diskusi tersebut Ketua PTUN Bandung, H.Ujang Abdullah, SH. Msi menyampaikan bahwa dari 30 keberatan terhadap putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat yang diajukan kepada PTUN Bandung sepanjang tahun 2011-2014, terdapat 8 keberatan yang dikabulkan antara lain dengan alasan Pemohon informasi tidak memiliki kepentingan atas informasi yang diminta dan tidak ada relevansi kepentingan antara informasi yang diminta dengan status Pemohon informasi.

Diakui oleh beliau, bahwa masih terjadi dualisme dalam pertimbangan kedudukan hukum pihak yang bersengketa di pengadilan. Sebagian Majelis Hakim di TPUN mendasarkan pertimbangan kedudukan hukum Pemohon informasi pada UU KIP dan PERMA No.2 Thn 2011, sementara Sebagian Majelis Hakim lainnya mendasarkan pada UU PERATUN dalam menilai kedudukan hukum para pihak yang bersengketa di PTUN.

Jika melihat pemaparan Ketua PTUN tersebut, pertimbangan Majelis Hakim terhadap kedudukan hukum Pemohon informasi didasarkan pada Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) yang menyatakan

Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Pertimbangan tersebut dianggap sejalan dengan Pasal 4 ayat (3) UU KIP yang menyebutkan

Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan informasi publik disertai alasan permintaan tersebut

Lebih lanjut pada Pasal 10 ayat (1) huruf b Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik (Perki tentang PPSIP) disebutkan, bahwa Surat permohonan penyelesaian sengketa informasi publik sekurang-kurangnya memuat uraian mengenai **alasan pengajuan permohonan**.

Pertimbangan sebagaimana diuraikan diatas, antara lain terlihat dalam pertimbangan salah satu putusan PTUN Bandung terhadap pengajuan keberatan yang diajukan oleh salah satu

Badan publik (semula Termohon dalam penyelesaian sengketa informasi publik di Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat).

*Menimbang, bahwa pada dasarnya terbitnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah untuk transparansi dan terselenggaranya pemerintahan yang baik. Oleh karena itu siapa saja dapat mengajukan permintaan informasi publik (action popularis). Namun dalam pemeriksaan sengketa keterbukaan informasi di Pengadilan Tata Usaha Negara harus dipertimbangkan **tentang ada tidaknya kepentingan Pemohon Keberatan**, hal ini sejalan dengan asas poin d'interest point d'action dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara..¹*

Selanjutnya dalam putusan tersebut Hakim memberikan pertimbangan

*Menimbang, bahwa berdasarkan uraian di atas, Majelis Hakim berpendapat Termohon Keberatan (semula merupakan Pemohon keberatan dalam proses adjudikasi non Litigasi di Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat) **baik secara pribadi maupun terkait pekerjaannya sebagai Wirawasta, Majelis berpendapat bahwa Termohon Keberatan tidak berkompeten untuk mengkaji data-data yang diminta, yaitu:***

...

*Sehingga dengan demikian Termohon keberatan tidak memiliki kepentingan atas informasi yang diminta kepada Sekretaris Daerah Kabupaten Karawang, karena tidak jelas alasan hukum yang menunjukkan adanya **relevansi kepentingan antara informasi yang diminta dengan status Termohon Keberatan** dalam mengajukan Informasi Publik.*

Menimbang, bahwa oleh karena Termohon Keberatan tidak memiliki legal standing sebagai Pemohon Keberatan di Komisi Informasi Publik, maka permohonan Pemohon Keberatan patut untuk dikabulkan.

Sedangkan bagi sebagian Hakim yang mendasarkan penilaian kedudukan pemohon keberatan sebagaimana yang diatur dalam UU KIP dan PERMA No.2 Tahun 2011, bisa jadi mendasarkan pertimbangannya pada Pasal 1 angka 12 UU KIP, bahwa

Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.

Pemohon Informasi tersebut mempunyai hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) UU KIP

Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini.

Adapun hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tersebut diatur dalam Pasal 48 ayat (1) UU KIP yang menyatakan

Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) hanya dapat ditempuh apabila salah satu atau para **pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan**

¹ Kutipan Putusan/Penetapan PTUN Bandung Nomor 44/P/KI/2016/PTUN-BDG tanggal 28 Juni 2016 antara Pemohon Keberatan Sekretaris Daerah Kabupaten Karawang lawan Termohon Keberatan Jadongan Gultom.

Ajudikasi dari Komisi Informasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan tersebut.

Ketika terjadi gugatan/keberatan ke pengadilan, kita sudah memiliki acuan tata cara penyelesaian sengketa informasi di pengadilan berupa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2011 tentang Tata cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan. Terkait kedudukan hukum para pihak, dalam Pasal 1 angka 10 PERMA tersebut dinyatakan

*Pihak adalah pihak-pihak yang semula bersengketa di Komisi Informasi, yaitu **Pemohon Informasi** dengan Badan Publik Negara atau Badan Publik selain Badan Publik Negara.*

Dalam sudut pandang ini, maka kita dapat melihat bahwa PERMA tersebut melihat kedudukan hukum berdasarkan definisi UU KIP mengenai Pemohon Informasi Publik yang melalui prosedur yang diatur dalam UU KIP dan peraturan pelaksanaannya.

Hal tersebut dapat terlihat dalam salah satu putusan PTUN Bandung yang menolak keberatan yang diajukan oleh Badan Publik sebagai Pemohon keberatan. Dalam gugatan/keberatannya, Pemohon keberatan tersebut menyebutkan

Bahwa dalam surat permohonannya, permohonan informasi publik yang diajukan oleh Pemohon/Termohon keberatan tersebut, tidak disertai dengan alasan yang jelas, sehingga mengacu pada ketentuan Pasal 4 ayat (3) Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang secara limitatif menegaskan sebagai berikut..²

Majelis Hakim PTUN Bandung tidak menjadikan alasan tersebut sebagai dasar pembatalan putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat, sehingga Majelis Hakim PTUN Bandung menguatkan putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat Nomor: 125/PTSN-MK.A/KI-JBR/VI/ 2013

*Menimbang bahwa dalam uraian permohonan keberatan sebagaimana dimaksud dalam permohonannya setelah dipelajari substansi perkara dan alasan keberatannya Majelis Hakim berpendapat **bahwa pertimbangan hukum dan dasar peraturan perundang-undangan dalam Putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat Nomor: 125/PTSN-MK.A/KI-JBR/VI/ 2013 tanggal 27 Juni 2013 telah tepat dan benar menurut hukumnya**, sehingga tidak ada alasan bagi Majelis Hakim Pengadilan tata Usaha Negara Bandung untuk dapat membatalkannya sehingga terhadap permohonan keberatan yang demikian haruslah dinyatakan ditolak.*

Putusan PTUN Bandung tersebut kemudian dikuatkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia yang menerima perkara kasasi TUN tersebut

*Bahwa alasan-alasan ini tidak dapat dibenarkan, karena Judex Facti dalam pertimbangan hukumnya sudah tepat dan tidak salah menerapkan hukum, dengan pertimbangan **karena Putusan Komisi Informasi Provinsi Jawa Barat Nomor: 125/PTSN-MK.A/KI-JBR/VI/ 2013 tanggal 27 Juni 2013 sudah benar dan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik**..³*

² Kutipan Putusan/Penetapan PTUN Bandung Nomor: 84/G/2013/PTUN-BDG tanggal 19 September 2013 antara Pemohon Keberatan DPPKA Kabupaten Garut lawan Termohon Keberatan Donny Setiawan.ST.

³ Kutipan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 541 K/TUN/2013 Perkara Kasasi Tata Usaha Negara antara Kabupaten Garut unit kerja DPPKA melawan Donny Setiawan.ST.

Beberapa peserta diskusi menyampaikan pertanyaan dan tanggapan mengenai batasan definisi “kepentingan” maupun “relevansi” terkait kedudukan hukum Pemohon Informasi. Ketua PTUN Bandung menyampaikan pembatasan definisi kepentingan tersebut mengacu pada Pasal 53 PERATUN dan peraturan perundangan lain. Dalam UU terkait lingkungan hidup misalnya, menyebutkan beberapa persyaratan yang harus dimiliki oleh suatu badan hukum untuk melakukan gugatan soal lingkungan.

Contoh yang dikemukakan oleh Ketua PTUN Bandung tersebut mungkin mengutip Pasal 92 Undang-undang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengatur hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup dengan syarat-syarat sebagai berikut:

Organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan apabila memenuhi persyaratan:

- a. *berbentuk badan hukum;*
- b. *menegaskan di dalam **anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;** dan*
- c. *telah **melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.***

Di sisi lain, ada hal yang menarik disampaikan nara sumber lainnya, yaitu Dr. Indra Perwira (Kepala Departemen Hukum Tata Negara FH UNPAD) yang menekankan pertimbangan kedudukan hukum ini dalam kaitan antara hak memperoleh informasi dan menggunakan informasi publik. Beliau mengutip Pasal 1 angka 5 UU KIP yang menyatakan

*Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan **pengguna informasi publik** yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan.*

Dalam pandangan beliau, Pasal ini menekankan hak memperoleh informasi publik yang tidak dapat dilepaskan dari penggunaan informasi itu sendiri. Kejelasan tujuan atau alasan permohonan informasi menjadi relevan jika dikaitkan dengan kepentingan Pemohon informasi dalam menggunakan informasi publik yang diperolehnya. Untuk itu perlu Majelis Komisioner dan Majelis Hakim patut mempertimbangkan alasan dan kepentingan dari penggunaan informasi publik oleh Pemohon Informasi.

Lebih jauh lagi, pertimbangan dalam permohonan informasi dan sengketa perlu mengacu pada tujuan dari UU KIP yang tidak hanya menjamin hak informasi publik. Keberadaan dan tujuan dari UU KIP tidak terlepas dari upaya pengawasan publik atas penyelenggara negara dan badan publik lainnya, sehingga terwujud penyelenggaraan negara yang bersih dan berwibawa.

Namun pertimbangan mengenai kepentingan dan kejelasan alasan permohonan informasi tidak relevan dijadikan alasan penolakan atau sengketa bagi permohonan terhadap jenis informasi yang wajib diumumkan secara berkala, diumumkan secara serta merta, atau informasi yang wajib disediakan setiap saat. UU KIP dan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1/2010 (Perki tentang SLIP) sudah jelas menyebutkan kewajiban Badan Publik untuk mengumumkan beberapa jenis informasi yang wajib diumumkan secara berkala, diumumkan secara serta merta, maupun menyediakan beberapa jenis informasi publik setiap saat.

Jika membaca penjelasan dari Dr. Indra Perwira tersebut, kemungkinan permohonan informasi publik yang memerlukan pertimbangan terhadap kepentingan dan kejelasan alasan permohonannya adalah permintaan informasi publik yang ditujukan terhadap jenis informasi selain informasi publik yang wajib diumumkan maupun disediakan oleh Badan Publik.

Meskipun tidak terdapat penjelasan yang detail, namun hak masyarakat rupanya tidak dibatasi hanya mengakses jenis informasi publik yang diuraikan di atas. Pada Pasal 4 ayat (2) UU KIP disebutkan hak memperoleh informasi mencakup:

- a. melihat dan mengetahui Informasi Publik.
- b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik.
- c. **mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan** sesuai dengan Undang-Undang ini.

Untuk mengatasi permasalahan penilaian kedudukan hukum di pengadilan, Narasumber diskusi memberikan masukan terhadap pertimbangan mengenai kedudukan hukum Pemohon dalam sidang pemeriksaan awal di Komisi Informasi, yaitu:

- Dalam persidangan Majelis Komisioner harus meminta keterangan Pemohon untuk menguraikan secara jelas alasan pengajuan permohonan untuk dapat menilai sejauh mana kepentingan pemohon informasi untuk mendapatkan informasi.
- Pemeriksaan kelengkapan dokumen, terutama untuk Badan Hukum harus mengacu pada ketentuan lain, sehingga Legal standing pihak yang mengajukan permohonan dapat dipertanggungjawabkan.

Dari hasil diskusi tersebut, memang ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian untuk oleh Majelis Komisioner Komisi Informasi. Sesuai dengan Pasal 36 ayat(1) Perki tentang PPSIP, pada hari pertama di Komisi Informasi melakukan pemeriksaan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan penyelesaian sengketa informasi. Namun dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan secara rinci mengenai hal-hal yang perlu diperiksa Majelis Komisioner yang berkaitan langsung dengan kedudukan hukum ini.

Pada umumnya pemeriksaan kedudukan hukum Pemohon di Komisi Informasi didasarkan pada ketentuan bahwa Pemohon Penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang selanjutnya disebut Pemohon adalah Pemohon atau Pengguna Informasi Publik yang mengajukan Permohonan kepada Komisi Informasi apabila tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU KIP.

Selain itu, biasanya pemeriksaan kedudukan hukum Pemohon juga dilakukan berdasarkan dokumen yang wajib disertakan dalam permohonan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian sengketa Informasi Publik (Perki tentang PPSIP). Terutama identitas Pemohon untuk memastikan bahwa Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini⁴.

Fauzi Syam, SH. MH yang melakukan kajian terhadap Putusan KI Pusat dan KI Jawa timur. Beliau melihat kelemahan pemeriksaan awal di Komisi Informasi. Beliau menyoroti keaburan dan ketidakkonsistenan UU KIP maupun peraturan pelaksanaannya yang dapat mengakibatkan pengujian terhadap *legal standing* para pihak yang bersengketa di Komisi Informasi masih mengandung banyak kelemahan. Menurut beliau, **pengujian terhadap legal standing Pemohon umumnya belum menguji secara kritis alasan permohonan yang tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh dan dilakukan dengan itikad tidak baik sesuai dengan Pasal 4 Perki tentang SLIP**⁵.

⁴ Pasal 1 angka 12 UU KIP.

⁵ Tulisan dari Fauzi Syam, SH. MH berjudul *Hak Atas Informasi dan Legal Standing Para Pihak Dalam Sengketa Informasi di Komisi Informasi* yang dimuat dalam Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I Januari 2015.

Di luar perbedaan pendapat mengenai kedudukan hukum dan masukan perbaikan tatacara pemeriksaan awal di Komisi Informasi di atas, Pasal 4 UU KIP yang mencantumkan pengajuan permintaan Informasi Publik disertai **alasan** permintaan tersebut memang sering menjadi hambatan dalam memperoleh informasi publik. Ketidajelasan alasan sering dijadikan dasar oleh Badan publik untuk menolak permintaan informasi.

Dalam pembahasan rancangan UU KIP tidak diperoleh catatan mengenai maksud dan tujuan pencantuman “alasan” tersebut. Berdasarkan catatan, perdebatan ayat tersebut tersebut lebih banyak berkisar pada perbedaan penggunaan istilah dan kata saja.

Perdebatan Pasal 4 Ayat 3 ditemukan dalam Raker tanggal 4 September

2006. Seperti halnya ayat sebelumnya, perdebatan tersebut lebih banyak tentang penggunaan istilah orang, pemohon, atau pengguna. Pemerintah juga menggarisbawahi perbedaan penggunaan kalimat “menyertakan alasan” yang digunakan oleh DPR dan “disertai alasan” yang digunakan oleh Pemerintah. Namun demikian, baik DPR dan Pemerintah menganggap bahwa perbedaan tersebut tidak signifikan. Oleh karena itu, perumusan pasalnya akan dikonsultasikan kepada ahli bahasa. Akhirnya rapat Panja tanggal 26 Juni 2007 menyepakati rumusan Pemerintah. Namun demikian, hasil akhir sebagaimana dalam UU KIP, digunakan istilah “pemohon”. Terkait dengan perubahan ini tidak ditemukan data risalahnya⁶.

Namun jika kita melihat keseluruhan rumusan UU KIP tersebut, maka jelas bahwa alasan permintaan tidak dapat dijadikan dasar Badan Publik menolak permintaan informasi publik yang diajukan Pemohon Informasi. Hal itu sangat tidak sesuai dengan asas UU KIP yang menyatakan, bahwa Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik. Adapun informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas⁷.

Hak Badan Publik untuk menolak memberikan informasi publik secara ketat dan terbatas hanya dapat dilakukan berdasarkan **jenis informasi yang dikecualikan dan prosedur permintaan informasi yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan**⁸. Pasal 6 ayat (3) UU KIP selanjutnya membatasi informasi yang tidak dapat diberikan oleh Badan publik mencakup:

- a. informasi yang dapat membahayakan negara;
- b. informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat;
- c. informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi;
- d. informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan/atau
- e. Informasi Publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan.

Informasi yang dikecualikan tersebut diatur dalam Pasal 17 UU KIP yang dijadikan acuan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam melakukan pengujian tentang konsekuensi

⁶ Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama). Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia bekerjasama dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) didukung oleh Yayasan Tifa. Jakarta, 2009.

⁷ Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU KIP

⁸ Pasal 6 ayat (1) dan (2) UU KIP

dengan saksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap Orang⁹.

Pasal 16 ayat (4) Perki tentang SLIP mempertegas asas pengecualian secara ketat dan terbatas tersebut dengan memberikan larangan PPID mempertimbangkan hal lain, selain hal-hal yang diatur dalam Pasal 17 UU KIP.

*Dalam melaksanakan pengujian konsekuensi, PPID **dilarang mempertimbangkan alasan pengecualian selain hal-hal yang diatur dalam Pasal 17 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.***

Berdasarkan asas dan pengaturan tatacara pengecualian di atas, maka seharusnya alasan permintaan informasi tidak dapat dijadikan dasar oleh Badan Publik untuk menghambat masyarakat mendapatkan informasi publik. Kejelasan alasan permintaan informasi sebaliknya harus dilihat sebagai upaya mempermudah pelayanan publik. Kejelasan alasan atau tujuan permintaan informasi dapat membantu Badan Publik untuk mempermudah dalam mengidentifikasi dokumen yang diperlukan dan jika diperlukan dapat menawarkan alternatif dokumen lain yang sesuai dengan tujuan permintaan informasi tersebut.

⁹ Pasal 19 UU KIP