

Perluasan Kategori Informasi Publik Terbuka Terbatas (Studi Putusan PTUN Serang Nomor 21/G/KI/2019/PTUN.SRG)

Irfan Ardyan Nusanto
Kejaksaan Negeri Boalemo

Article info	Abstract
<p>Corresponding author: Irfan Ardyan Nusanto momokoponx@gmail.com</p> <p>Keywords: <i>Freedom of Information, Administrative Court, Limited Open</i></p>	<p><i>This article will analyze the Decision of the State Administrative Court, in this case, the Decision of the Serang State Administrative Court Number 21/G/KI/2019/PTUN. SRG. The a quo ruling has legitimized restrictions on access to information for the general public. Normatively, these restrictions are given freely. In addition, this article will first question the regulations on public information. Second, how is the Decision of the Serang PTUN Number 21/G/KI/2019/PTUN. SRG is reviewed from the aspect of legal certainty. The results of the analysis show that first, Indonesian law regulates 2 (two) categories of public information, namely public information that is open and accessible and public information that is excluded that is confidential and cannot be accessed. Second, the judge considered that the nature of limited open public information is the application of the principle of maximum access limited exemption, which is a restriction on maximum disclosure with limited exceptions with the consideration that the information is not included in the excluded information and the information applicant has relevance and interest in the information requested.</i></p>
<p>Kata Kunci: Kebebasan Informasi, PTUN, Terbuka Terbatas.</p>	<p>Abstrak Artikel ini akan menganalisis Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam hal ini Putusan PTUN Serang Nomor 21/G/KI/2019/PTUN.SRG. Putusan <i>a quo</i> telah memberi legitimasi pembatasan akses informasi bagi masyarakat umum. Padahal, secara normatif, pembatasan tersebut diberikan secara leluasa. Berangkat dari situ, artikel ini akan mempertanyakan, pertama bagaimana peraturan tentang informasi publik? Kedua, bagaimana Putusan PTUN Serang Nomor 21/G/KI/2019/PTUN.SRG ditinjau dari aspek kepastian hukum. Hasil analisis menunjukkan pertama, hukum Indonesia mengatur 2 (dua) kategori informasi publik, yakni informasi publik yang bersifat terbuka dan dapat diakses dan informasi publik yang dikecualikan yang bersifat rahasia tidak dapat diakses. Kedua, hakim menilai bahwa sifat informasi publik terbuka terbatas merupakan penerapan dari <i>asas maximum acces limited exemption</i>, yakni pembatasan terhadap keterbukaan yang maksimal dengan pengecualian yang terbatas dengan pertimbangan bahwa informasi tersebut bukan termasuk informasi yang dikecualikan dan pemohon</p>

informasi memiliki relevansi dan kepentingan terhadap informasi yang dimohonkan.

A. Pendahuluan

Secara universal, kebebasan informasi diasosiasikan ke dalam *right of freedom of expression* sebagaimana diatur dalam *article 19 Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Dinyatakan, “*everyone has the right to freedom of information and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers*”. Di Indonesia, hak untuk memperoleh informasi dijadikan sebagai hak fundamental yang diatur dalam Pasal 28F UUD NRI 1945.

Hal ini kemudian menjadi landasan pemerintah untuk menjamin akses informasi bagi masyarakatnya, terlebih terhadap akses informasi yang bersifat publik. Adanya (UU KIP), pada prinsipnya menjadi payung hukum bagi masyarakat untuk dapat mengakses informasi publik. Dalam UU KIP, setiap informasi publik pada prinsipnya bersifat terbuka dan dapat diakses.

Namun demikian, pemberian akses ini tidak serta-merta, artinya perlu melihat terlebih dahulu apakah pengungkapan informasi publik akan mengganggu kepentingan publik atau tidak. Karena itu, dalam pelaksanaannya juga diatur adanya pengecualian informasi. Hal ini kemudian sering menimbulkan perbedaan persepsi antara pemohon informasi dengan badan publik yang menguasai informasi publik yang berujung pada sengketa informasi publik. Karenanya, UU KIP juga mengamanatkan dibentuknya Komisi Informasi sebagai lembaga *quasi*-peradilan yang menangani penyelesaian sengketa informasi publik, dan memberikan kewenangan kepada yudikatif memutus sengketa informasi apabila terdapat pihak yang tidak menerima dengan putusan Komisi Informasi.

Peranan pengadilan di sini adalah mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Dalam praktek, tidak semua putusan pengadilan mampu mencerminkan tujuan hukum tersebut. Hal menarik terjadi pada putusan PTUN No. 21/G/KI/2019/PTUN.SRG dengan substansi yang menguatkan putusan Komisi Informasi No. 003/II/KIBANTEN PS/2019 yang telah menentukan kategori sifat suatu informasi publik “terbuka terbatas”, padahal dalam regulasi tidak mengatur mengenai kategori tersebut. Awalnya, Rusli Wahyudi (Pemohon Informasi) mengajukan permohonan informasi publik kepada Camat/Kecamatan Serpong Kota Tangerang Selatan (Termohon Informasi) perihal kepastian apakah pernah ada jual beli atau pelepasan hak atas tanah Girik C 913 Persil 36 dan 41 yang tercatat di Kecamatan Serpong antara tahun 1990 sampai dengan 2018 dikarenakan telah ada pihak lain yang memiliki Sertifikat HGB dan telah mendirikan sebuah bangunan di atas tanah tersebut, namun tidak mendapat respon. Pemohon Informasi kemudian mengajukan permohonan penyelesaian sengketa informasi ke Komisi Informasi Provinsi Banten.

Melalui putusan Komisi Informasi Prov. Banten No. 003/II/KIBANTEN-PS/2019, Majelis Komisioner (Komisi Informasi) berpendapat bahwa informasi yang dimohonkan oleh Pemohon Informasi merupakan informasi “terbuka terbatas”, yakni informasi yang dapat diakses oleh pihak yang memiliki relevansi dan kepentingan langsung. Komisi kemudian memutus dengan menyatakan bahwa informasi yang diminta Pemohon

Informasi adalah informasi yang bersifat “terbuka terbatas”. Hal ini kemudian dikuatkan pada tingkan pengadilan dengan argumentasi bahwa Pemohon Informasi memiliki relevansi dan kepentingan terhadap informasi tersebut, serta menilai bahwa informasi tersebut merupakan informasi terbuka. Namun demikian, pengadilan justru membatasi akses terhadap informasi tersebut dengan menguatkan sifat ”terbuka terbatas”nya.¹

Merujuk hal di atas, terdapat dua pertanyaan muncul. Pertama, Bagaimana pengaturan kategori informasi publik menurut hukum positif di Indonesia? Kedua, Bagaimana pertimbangan Hakim Pengadilan TUN dalam memutuskan kategori Informasi Publik Terbuka Terbatas pada putusan PTUN No. 21/G/KI/2019/PTUN.SRG?

B. Konsep Kepastian Hukum

Sebelum menjawab pertanyaan di atas, penulis meyakini penting menjelaskan salah satu teori dalam ilmu hukum, yakni kepastian hukum. Konsep ini, akan berguna dan dijadikan sebagai landasan untuk melakukan analisis putusan pengadilan sebagaimana objek dalam artikel ini. Hal demikian dilakukan semata-mata, agar pembahasan artikel lebih sistematis.

Jan Michiel Otto mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:²

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum;
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Di sisi lain, Utrecht mengartikan kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu, pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³

Gustav Radbruch mengartikan kepastian hukum sebagai kondisi dimana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat.

¹ Lihat Putusan PTUN Nomor 21/G/KI/2019/PTUN.SRG

² R Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

³ Syahrani Riduan, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999), 2.

Karenanya, kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk noma hukum tertulis.⁴

Abdul Hakim dalam tulisannya kemudian mengkorelasikannya dengan pendapat Bagir Manan yang menjelaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan memiliki cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*), dimana hal tersebut merupakan suatu konsekuensi dari bentuk hukum tertulis (*written law*) yang mengakibatkan peraturan tersebut memiliki jangkauan yang terbatas, sekedar opname moment dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali “*out of date*” bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat dan dipercepat.⁵ Oleh sebab itu, ketika aturan hukum mencapai tingkat ketidakadilan ekstrim, sehingga kontradiksi antara hukum positif dan keadilan menjadi tak tertahankan, mereka berhenti menjadi hukum.⁶ Dalam kondisi tersebut, Radbruch mengungkapkan formula terakhirnya, yakni:⁷

“Pertama-tama bahwa konflik keadilan dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) benar-benar tidak dapat diselesaikan, sehingga memungkinkan hanya prioritas bersyarat. Kedua, bahwa prioritas bersyarat ini beroperasi dalam mendukung kepastian hukum; ketiga, bahwa keutamaan kepastian hukum dicabut, ketika ketidakadilan menjadi tak tertahankan.”

C. Pengaturan Kebebasan Akses Informasi Publik di Indonesia

UU KIP menjamin hak setiap warga negara untuk mengakses informasi publik yang ada pada penguasaan badan publik. Dalam Pasal 4 ayat (2) UU KIP dinyatakan bahwa setiap orang berhak melihat dan mengetahui informasi publik; menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh informasi publik; mendapatkan salinan informasi publik melalui permohonan sesuai dengan undang-undang ini; dan/atau menyebarluaskan informasi publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. konsep dasarnya setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik, kecuali informasi yang dikecualikan berdasarkan Pasal 17 secara ketat dan terbatas.⁸

Badan publik memiliki kewajiban untuk menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.⁹ Selain itu, badan publik harus menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.¹⁰ Terhadap sifat informasi publik sendiri, pada dasarnya terdapat 2 (dua)

⁴ Halilah dan Mhd. Fakhurrahman Arif Siti, “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli,” *Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2021): 60.

⁵ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), 368.

⁶ Haldemann Frank, *Gustav Radbruch vs. Hans Kelsen: A Debate on Nazi Law* (New York: Routledge, 2010), 368.

⁷ Huijbers Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah* (Jakarta: Nusa Media, 2010), 369.

⁸ Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU KIP

⁹ Pasal 7 ayat (1) UU KIP

¹⁰ Pasal 7 ayat (2) UU KIP. Informasi yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan juga dapat diartikan bahwa informasi yang diberikan sesuai dengan informasi yang sebenarnya dikuasai oleh badan publik tersebut dan up to date. Ketika ada sebuah permohonan informasi, di mana informasi yang diminta tersebut telah ada versi terbarunya, maka sudah seharusnya badan publik memberikan informasi

kategori¹¹, yakni, informasi publik bersifat terbuka yang dapat diakses, dan informasi publik yang dikecualikan yang bersifat rahasia⁹⁵ tidak dapat diakses oleh pemohon informasi.¹² Untuk informasi yang dapat diakses, UU KIP mengaturnya ke dalam tiga jenis informasi yakni informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta, dan informasi yang wajib tersedia setiap saat.¹³ Terhadap informasi tersebut, berdasarkan cara perolehannya, kemudian dibagi menjadi 2 (dua), yakni diumumkan oleh badan publik (active disclosure); dan melalui permohonan (passive disclosure).¹⁴

Pertama, informasi yang diumumkan oleh badan publik tanpa perlu menunggu adanya permintaan (active disclosure), yakni informasi publik yang dapat diakses oleh publik tanpa perlu meminta/mengajukan permohonan kepada badan publik, yang meliputi:

1. informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala. Dalam Pasal 9 ayat (1) UU KIP dijelaskan bahwa setiap badan publik wajib mengumumkan informasi publik secara berkala¹⁵ yang meliputi:¹⁶
 - a. informasi yang berkaitan dengan Badan Publik, yang menyangkut:¹⁷
 - a) keberadaan badan publik mencakup mengenai alamat jelas badan publik tersebut, termasuk alamat kontak (nomor telepon dan faksimili), status hukum badan publik tersebut;
 - b) keberadaan badan publik mencakup mengenai alamat jelas badan publik tersebut, termasuk alamat kontak (nomor telepon dan faksimili), status hukum badan publik tersebut;
 - c) keberadaan badan publik mencakup mengenai alamat jelas badan publik tersebut, termasuk alamat kontak (nomor telepon dan faksimili), status hukum badan publik tersebut;

terbaru tersebut. *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 2009.

¹¹ Hal ini mengacu pada asas informasi publik, yakni Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik; dan Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas. Lihat juga penjelasan Pasal 2 ayat (4) UU KIP yang pada pokoknya menjelaskan bahwa Suatu Informasi yang dikategorikan terbuka atau tertutup harus didasarkan pada kepentingan publik. Artinya, dikaitkan dengan urgensi pengungkapan informasi, UU KIP secara implisit mengkategorikan sifat informasi publik ke dalam 2 (dua) kategori, yakni informasi terbuka dan informasi tertutup (dikecualikan). Lihat juga Pasal 2 jo Pasal 3 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik dimana pada prinsipnya pengklasifikasian Informasi Publik yang dilakukan oleh Badan Publik bertujuan untuk menentukan informasi tertentu sebagai Informasi yang Dikecualikan untuk diakses oleh setiap orang.

¹² Lihat Pasal 1 angka 4 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik

¹³ Lihat Pasal 9 jo Pasal 10 jo Pasal 11 UU KIP.

¹⁴ Pasal 19 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik. Lihat juga Mohamad Mova Al'Afghani, "Perjanjian Badan Publik Dengan Pihak Ketiga: Anotasi Pasal 11 ayat (1) e Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008", Makalah, Academia.edu, https://www.academia.edu/2035467/Perjanjian_Badan_Publik_Dengan_Pihak_Ketiga_Anotasi_Pasal_11_ayat_1_e_Undang-Undang_Nomor_14_Tahun_2008 (akses 24 Agustus 2023).

¹⁵ Pasal 9 ayat (1) UU KIP.

¹⁶ Pasal 9 ayat (2) UU KIP.

¹⁷ *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 133-34.

- d) ruang lingkup kegiatan badan publik mencakup *core issue/core bussiness* badan publik tersebut; dan
 - e) informasi lainnya yang merupakan Informasi Publik yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
 - b. informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait, yakni informasi terkait dengan program kerja, manajemen program kerja, hasil program kerja, efektifitas hasil kerja disesuaikan dengan visi dan misi dibentuknya badan publik, evaluasi dari program kerja, dan rencana tindak lanjut dari program kerja tersebut;¹⁸
 - c. Informasi mengenai ringkasan tentang kinerja dalam lingkup Badan Publik berupa narasi tentang realisasi kegiatan yang telah maupun sedang dijalankan beserta capaiannya;
 - d. informasi mengenai laporan keuangan;
 - e. ringkasan laporan akses Informasi Publik yang sekurang kurangnya terdiri atas:
 - a) jumlah permohonan Informasi Publik yang diterima;
 - b) waktu yang diperlukan dalam memenuhi setiap permohonan Informasi Publik;
 - c) jumlah permohonan Informasi Publik yang dikabulkan baik sebagian atau seluruhnya dan permohonan Informasi Publik yang ditolak;
 - d) alasan penolakan permohonan Informasi Publik.
 - f. informasi tentang peraturan, keputusan, dan/atau kebijakan yang mengikat dan/atau berdampak bagi publik yang dikeluarkan oleh Badan Publik yang sekurang kurangnya terdiri atas:
 - a) daftar rancangan dan tahap pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan, dan/atau Kebijakan yang sedang dalam proses pembuatan;
 - b) daftar Peraturan Perundang-undangan, Keputusan, dan/atau Kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan;
 - g. informasi tentang hak dan tata cara memperoleh Informasi Publik, serta tata cara pengajuan keberatan serta proses penyelesaian sengketa Informasi Publik berikut pihak pihak yang bertanggungjawab yang dapat dihubungi;
 - h. informasi tentang tata cara pengaduan penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran yang dilakukan baik oleh pejabat Badan Publik maupun pihak yang mendapatkan izin atau perjanjian kerja dari Badan Publik yang bersangkutan;
 - i. informasi tentang pengumuman pengadaan barang dan jasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait; dan
 - j. informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang undangan.
2. informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta, yakni suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum.¹⁹ Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) dikatakan bahwa yang dimaksud serta-merta adalah spontan, pada saat itu juga. Sayangnya UU KIP tidak memberikan klasifikasi lebih lanjut mengenai jenis informasi ini. Dalam Anotasi UU KIP, dikatakan bahwa

¹⁸ Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa, 134.

¹⁹ Pasal 10 ayat (1) UU KIP.

terhadap informasi ini terdapat beberapa Batasan, yakni, pertama, informasi tersebut diumumkan serta merta karena suatu keadaan yang menghendaki diumumkannya informasi tersebut. Kedua, keadaan tersebut berpotensi untuk mengancam keselamatan hajat hidup orang banyak, seperti bencana alam. Ketiga, keadaan tersebut berpotensi mengganggu ketertiban umum. Misal, adanya isu di masyarakat terkait akan adanya teror bom, sehingga badan publik perlu untuk segera melakukan klarifikasi agar tidak menimbulkan kegoncangan ketertiban umum.²⁰

Hal ini kemudian diatur lebih rinci dalam Pasal 12 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik yang menyatakan bahwa Setiap Badan Publik yang memiliki kewenangan atas suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum dan/atau Badan Publik yang berwenang memberikan izin dan/atau melakukan perjanjian kerja dengan pihak lain yang kegiatannya berpotensi mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum wajib memiliki standar pengumuman informasi serta merta.²¹ Informasi tersebut meliputi:²²

- a. informasi tentang bencana alam seperti kekeringan, kebakaran hutan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, epidemik, wabah, kejadian luar biasa, kejadian antariksa atau benda-benda angkasa;
- b. informasi tentang keadaan bencana non-alam seperti kegagalan industri atau teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan keantariksaan;
- c. bencana sosial seperti kerusuhan sosial, konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror;
- d. informasi tentang jenis, persebaran dan daerah yang menjadi sumber penyakit yang berpotensi menular;
- e. informasi tentang racun pada bahan makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat; dan/atau
- f. informasi tentang rencana gangguan terhadap utilitas publik.

Terhadap informasi tersebut di atas, kemudian diatur standar pengumuman meliputi:²³

- a) potensi bahaya dan/atau besaran dampak yang dapat ditimbulkan;
- b) pihak-pihak yang berpotensi terkena dampak baik masyarakat umum maupun pegawai Badan Publik yang menerima izin atau perjanjian kerja dari Badan Publik tersebut;

²⁰ Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa, 138.

²¹ Pasal 12 ayat (1) Peraturan Komisi Informasi Pusat No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

²² Pasal 12 ayat (2) Peraturan Komisi Informasi Pusat No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

²³ Pasal 12 ayat (3) Peraturan Komisi Informasi Pusat No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

- c) prosedur dan tempat evakuasi apabila keadaan darurat terjadi; d. cara menghindari bahaya dan/atau dampak yang ditimbulkan;
- d) cara mendapatkan bantuan dari pihak yang berwenang;
- e) pihak-pihak yang wajib mengumumkan informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum;
- f) tata cara pengumuman informasi apabila keadaan darurat terjadi;
- g) upaya-upaya yang dilakukan oleh Badan Publik dan/atau pihak-pihak yang berwenang dalam menanggulangi bahaya dan/atau dampak yang ditimbulkan.

Kedua, informasi atas permintaan²⁴/permohonan (*passive disclosure*), yakni informasi yang wajib dibuka oleh badan publik berdasarkan permintaan, yakni: informasi yang wajib tersedia setiap saat. Namun demikian, makna dari frasa “setiap saat” dari jenis informasi ini dapat diartikan pula bahwa informasi tersebut harus ada meskipun ada permohonan ataupun tidak²⁵, dan sifat keterbukaannya pun tergantung dari klasifikasi informasi itu sendiri, termasuk diantaranya apabila informasi tersebut merupakan informasi serta-merta ataupun berkala atas permintaan di sana.²⁶

Artinya, sesuai dengan pokok pikiran UU KIP bahwa informasi publik bersifat proaktif serta asas akses informasi yang cepat dan tepat waktu serta cara sederhana, maka informasi jenis ini dapat saja disediakan oleh badan publik tanpa harus menunggu adanya permintaan²⁷, meskipun ketentuan ini tidak imperative.²⁸ Selanjutnya, kategori informasi yang dikecualikan. Pada prinsipnya informasi yang dikecualikan merupakan informasi publik yang bersifat rahasia dan tidak dapat diakses oleh publik.²⁹ UU KIP mengatur secara tegas mengenai klasifikasi informasi yang dikecualikan dalam Pasal 17, yakni:³⁰ informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat proses penegakan hukum.

²⁴ UU KIP tidak mengatur mengenai terminology ini, namun dalam konsep awal rancangan UU KIP dijelaskan bahwa apabila informasi secara berkala, informasi serta merta dan termasuk juga informasi setiap saat yang tidak diumumkan, maka masyarakat masih boleh untuk meminta informasi tersebut yang dinamakan “atas permintaan”. Konsep ini kemudian terlihat jelas dalam ketentuan Pasal 22 Perki No. 1 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Seluruh Informasi Publik yang berada pada Badan Publik selain informasi yang dikecualikan dapat diakses oleh Publik melalui prosedur permohonan Informasi Publik. Lihat juga Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik 2006-2007, Masa Persidangan II, 5 Juli 2006, hlm. 21

²⁵ Lihat Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik 2006-2007, Masa Persidangan II, 5 Juli 2006, hlm. 17

²⁶ Lihat Pasal 22 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik.. *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 142.

²⁷ *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 144.

²⁸ Mohamad Mova Al’Afghani kemudian berkomentar mengenai dualitas sifat informasi ini dan berpendapat bahwa perbedaan antara informasi Pasal 11 UU KIP ini dengan informasi yang diperoleh berdasarkan Pasal 22 ialah pada kewajiban produksi informasi kepada badan publik, seperti produksi daftar informasi, produksi informasi prosedur kerja, produksi laporan akses pelayanan informasi dan sebagainya.

²⁹ Pasal 2 ayat (4) UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik jo Pasal 1 angka 4 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik

³⁰ Pasal 17 UU KIP.

Terhadap informasi tersebut, pada prinsipnya tidak dapat diakses oleh publik. Namun demikian, masyarakat tetap dapat mengajukan permohonan, yang kemudian oleh badan publik akan dilakukan uji konsekuensi terhadap informasi yang dimohonkan untuk melihat konsekuensi yang timbul apabila informasi tersebut diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya sebelum menyatakan suatu informasi dikecualikan untuk diakses oleh setiap orang.³¹

Pengujian konsekuensi ini dilakukan oleh Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID)³² badan publik yang bersangkutan dengan saksama dan penuh ketelitian berdasarkan Pasal 17 UU KIP dan/atau undang undang lain³³ sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap Orang.³⁴ Namun demikian, ketika suatu informasi dikecualikan, pengecualian terhadap sebagian informasi tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk mengecualikan akses publik terhadap keseluruhan salinan dokumen informasi publik.³⁵ Artinya, Masyarakat tetap dapat mengakses informasi publik meskipun terdapat bagian yang dikecualikan.³⁶ Selain itu, dirinci pula Batasan terhadap informasi yang dikecualikan, yakni sebagai berikut:³⁷ putusan pengadilan, ketetapan, keputusan, peraturan, surat edaran, ataupun bentuk kebijakan lain, baik yang tidak berlaku mengikat maupun mengikat ke dalam ataupun ke luar serta pertimbangan lembaga penegak hukum; dan seterusnya.

D. Analisis *Ratio Decidendi* Putusan PTUN Nomor 21/G/KI/2019/PTUN.SRG

Berangkat dari pertimbangan Komisi Informasi pada putusan Komisi Informasi Prov. Banten No. 003/II/KIBANTEN-PS/2019 yang menilai bahwa Termohon Informasi telah salah menafsirkan permohonan informasi bahwa informasi yang diminta berupa dokumen pelepasan hak dan atau jual beli Girik C 913 persil 41/D IV dan persil 36/S-I atas nama The Kim Tin sehingga Termohon Informasi telah mengeluarkan Surat Pengujian Uji Konsekuensi (Bukti T-13) yang ditandatangani oleh PPID Kecamatan Serpong yang pada intinya Termohon Informasi menggunakan dasar hukum Pasal 17 huruf a angka 1 dan 2, huruf b, huruf g, huruf h UU KIP, padahal informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi adalah kepastian apakah pernah ada jual beli dan atau pelepasan hak atas tanah Girik C 913 Persil 36 dan 41 yang tercatat di Kecamatan Serpong antara tahun 1990 sampai dengan 2018. Komisi Informasi kemudian mengesampingkan hasil uji konsekuensi *a quo*³⁸ dan

³¹ Pasal 2 ayat (4) jo Pasal 19 UU KIP.

³² PPID merupakan pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik. Hal ini mengacu pada Pasal 13 UU KIP bahwa Untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat, dan sederhana setiap Badan Publik menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi. Lihat Pasal 1 angka 9 jo Pasal 13 ayat (1) huruf a UU KIP.

³³ Pasal 19 UU KIP

³⁴ Pasal 5 ayat (3) Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik

³⁵ Pasal 7 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik. Ketentuan ini secara tidak langsung merupakan penerapan asas Maximum acces, limited exemption

³⁶ Dalam hal salinan dokumen Informasi Publik akan diberikan kepada publik, PPID dapat menghitamkan atau mengaburkan materi Informasi yang Dikecualikan. Lihat Pasal 7 ayat (1) Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik.

³⁷ Pasal 18 UU KIP

³⁸ Surat Uji Konsekuensi Kecamatan Serpong No. 01 Tahun 2019 tentang Informasi yang dikecualikan

menilai bahwa Pemohon Informasi memiliki relevansi dan kepentingan terhadap pokok permohonan informasi.³⁹

Komisi menilai bahwa pokok permohonan informasi Pemohon Informasi diklasifikasikan sebagai informasi yang bersifat terbuka terbatas, yakni informasi yang hanya dapat diakses oleh pihak yang memiliki relevansi dan kepentingan langsung dan dalam hal ini Pemohon Informasi memiliki relevansi dan kepentingan langsung terhadap informasi *a quo*. Dalam amarnya, Komisi memutuskan, pertama, mengabulkan permohonan pemohon; kedua, menyatakan bahwa informasi yang diminta pemohon adalah informasi yang bersifat terbuka terbatas; ketiga, memerintahkan termohon untuk memberikan informasi kepada pemohon dalam bentuk jawaban tertulis mengenai tidak ditemukannya catatan jual beli tanah girik C 913 Persil 36 dan 41 kepada pihak lain di Kecamatan Serpong dan informasi mengenai pelepasan hak atas tanah girik C 913 Persil 36 dan 41 tidak dikuasai Termohon; dan keempat, Memerintahkan kepada Termohon untuk memberikan informasi yang diminta Pemohon dalam waktu selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja sejak salinan putusan diterima oleh Termohon.

Pada tingkat pengadilan, Jaksa Pengacara Negara (JPN) pada Kejaksaan Negeri Kota Tangerang Selatan mengajukan keberatan dengan argumentasi bahwa putusan Komisi Informasi yang menyatakan informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi adalah informasi yang bersifat terbuka terbatas adalah bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU KIP, (1) Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik; (2) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas. Dalam bunyi ayat (1) dan ayat (2) dengan sangat jelas membedakan informasi publik yang bersifat terbuka dan informasi publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas. Sehingga, amar putusan Komisi Informasi yang menyatakan bahwa informasi yang diminta Pemohon Informasi adalah informasi yang bersifat terbuka terbatas adalah *obscure* atau kabur/tidak jelas.

Karenanya, pihak Termohon Informasi berpendapat bahwa amar putusan yang menyatakan informasi yang diminta Pemohon Informasi adalah informasi yang bersifat terbuka terbatas menunjukkan keragu ragan dari Komisi Informasi dalam hal memutuskan apakah informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi adalah informasi terbuka atau informasi yang dikecualikan. Atas hal tersebut, Majelis Hakim PTUN Serang menilai bahwa pertimbangan Komisi Informasi yang memutuskan informasi yang diminta adalah informasi yang bersifat terbuka terbatas, yaitu informasi yang hanya bisa diakses oleh pihak yang memiliki relevansi dan kepentingan langsung adalah penerapan dari asas akses maksimal

³⁹ Didasarkan pada Bukti P-1 (Kwitansi pembayaran tanah Girik c 913 kepada The Kim Tin); Bukti P-2 (Tanda Terima dari Kepala Desa Lengkong); Bukti P-3 (Salinan AKTA Notaris no 01 tanggal 10 Januari 2019); Bukti P-5 (Salinan AKTA Notaris no 02 tanggal 31 Januari 2019); Bukti P-8 (Surat Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan atas nama Pemohon); Bukti P-9 (Surat nomor 145/65.lgt/2018 dari Kelurahan Lengkong Gudang Timur); Bukti P-11 (Surat Permohonan Informasi ke Kecamatan Serpong); Bukti P-12 (Bukti Putusan Pengadilan no.112/Pts.Pdt.G/1993/TNG); Bukti P-12b (Bukti Putusan 396/Pdt/1994/PT.Bdg); Bukti P-14 (Bukti Berita Acara Eksekusi Pengosongan dan Penyerahan no.54/Pen.Eks/ 1995/PN.TNG jo No.112/PTS/PDT.G/1993/PN.TNG); Bukti P-15 (Bukti permohonan pengembalian surat girik C913 ke kelurahan dan jawaban Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Banten no.0044/Srt/0025-2018/SRG 04/IV/2018); dan Bukti P-16 (Bukti surat jawaban dari kelurahan no.045/16-kel.Lgt.2018 dan 145/75-kel.Lgt-2018). Lihat Putusan Komisi Informasi Provinsi Banten No. 003/II/KIBANTEN-PS/2019

dengan pengecualian terbatas (*maximum acces limited exemption*). Ini didasarkan pada pertimbangan Hakim yang menilai bahwa terhadap Pasal 2 ayat (1) UU KIP didalamnya terkandung asas *maximum acces*, yaitu asas yang menyatakan bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik.

Makna terbuka dan dapat diakses adalah bahwa setiap informasi publik dapat dicari, dilihat, diperoleh, dimiliki, disimpan, diolah, disebarluaskan, dan dapat diakses melalui berbagai media. Kemudian, terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU KIP, didalamnya terkandung asas *limited exemption*, yaitu asas yang menyatakan bahwa pengecualian terhadap informasi bersifat terbatas dan pembatasan tersebut bersifat ketat, artinya setiap pembatasan terhadap akses informasi didasarkan pada suatu keputusan yang obyektif. Maka, terhadap kedua asas tersebut harus dimaknai sebagai satu kesatuan, yakni akses maksimal dengan pengecualian terbatas (*maximum acces limited exemption*), di mana asas ini pada pokoknya merupakan pembatasan dari keterbukaan yang maksimal dengan pengecualian yang terbatas. Karenanya, Majelis Hakim kemudian memutuskan menolak permohonan keberatan dan menguatkan putusan Komisi Informasi terhadap sifat terbuka terbatas.⁴⁰ Hal ini cukup menarik.

Sebagaimana diuraikan penulis pada sub bab sebelumnya, bahwa pada prinsipnya UU KIP mengatur 2 (dua) kategori informasi publik, yakni informasi publik bersifat terbuka yang dapat diakses, dan informasi publik yang dikecualikan yang bersifat rahasia tidak dapat diakses oleh pemohon informasi. Adanya putusan pengadilan yang melegitimasi sifat informasi “terbuka terbatas” ini secara tidak langsung menjadikannya sebagai norma kategori baru dalam konteks sifat informasi publik. Ini merupakan implikasi dari UU KIP yang tidak mengatur secara tegas mengenai klasifikasi kategori sifat informasi publik, sehingga hal ini membuka ruang terhadap penafsiran sifat informasi publik. Maka, di sini hakim menggunakan kewenangannya untuk menemukan hukum (*rechtsvinding*). Sifat “terbuka terbatas” sendiri oleh Komisi Informasi diartikan sebagai informasi yang hanya dapat diakses oleh pihak yang memiliki relevansi dan kepentingan langsung. Artinya, informasi ini pada dasarnya dikategorikan sebagai informasi terbuka. Namun demikian, sifat keterbukaannya itu dibatasi hanya pada pihak yang memiliki relevansi atau kepentingan secara langsung.

Jika mengacu pada konsep informasi publik, maka pada prinsipnya setiap orang dapat mengaksesnya, selama informasi tersebut tidak dikecualikan. Pembatasan terhadap akses informasi publik dimungkinkan ketika terdapat kepentingan publik yang lebih besar daripada mengungkapkan informasi tersebut. Artinya, pembatasan ini diukur dari adanya kepentingan publik. Konsep dasarnya ialah bahwa pemberian akses informasi tidak boleh merugikan kepentingan publik yang lebih luas. Setiap permohonan yang identik mencerminkan kepentingan seseorang atau golongan, tidak boleh bertentangan atau merugikan kepentingan publik dalam skala yang lebih besar.⁴¹

Apabila dirunutkan dari awal, pertimbangan Komisi Informasi yang memberikan akses informasi didasari dengan argumentasi bahwa pihak yang bersangkutan memiliki

⁴⁰ Lihat Pertimbangan Majelis Hakim PTUN Serang pada Putusan PTUN Serang No. 21/G/KI/2019/PTUN.SRG hlm. 32-33

⁴¹ Irfan Ardyan N, “Analisis Sengketa Informasi Publik Pada Program Kartu Prakerja” (Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2022), 109.

relevansi dan kepentingan langsung. Konstruksi pertimbangan ini seolah menggambarkan bahwa Komisi Informasi menganggap pada dasarnya informasi tersebut dikecualikan, namun karena ada relevansinya dengan Pemohon Informasi, maka ia diberi akses. Hal tersebut juga dipertegas oleh Majelis Hakim yang mendasarkan pada adanya bukti yang menunjukkan bahwa Pemohon Informasi memiliki relevansi dan kepentingan langsung.⁴² Jika memang demikian, hal tersebut menjadi cukup relevan apabila disandingkan dengan konsep informasi rahasia pribadi (*privacy*)⁴³ sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a UU KIP yang mana menjadi ketentuan pengecualian dari informasi yang bersifat pribadi, dengan asumsi bahwa informasi yang dimohonkan adalah kategori informasi rahasia pribadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf g atau huruf h. Dalam anotasi UU KIP diuraikan bahwa Informasi pribadi menjadi hak pribadi seseorang yang bersangkutan.

Sehingga apabila pemegang hak tersebut memberikan persetujuan atau mengungkapkan atas inisiatifnya sendiri, maka tidak dapat dikategorikan sebagai informasi yang dikecualikan berdasarkan UU KIP.⁴⁴ Maka, ini kemudian menjadi logis dengan pembatasan sifat terbukanya yang hanya diberikan kepada Pemohon Informasi. Namun, pada kenyataannya Komisi mengesampingkan hasil uji konsekuensi yang dilakukan oleh Termohon Informasi dengan argumentasi bahwa informasi yang dimohonkan hanya kepastian apakah pernah ada jual beli dan atau pelepasan hak tanah Girik C913 Persil 36 dan 41 yang tercatat di Kecamatan Serpong antara Tahun 1990 sampai dengan 2018, bukan meminta dokumen. Hal ini kemudian dipertegas oleh Majelis Hakim dalam pertimbangannya yang menyatakan bahwa informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi merupakan informasi yang terbuka dan tidak termasuk dalam kategori informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf (g) UU KIP. Argumentasi ini dapat dipadankan sebagai suatu penyangkalan terhadap status informasi yang dikecualikan, artinya baik Komisi maupun Pengadilan menilai bahwa informasi yang dimohonkan tidak termasuk dalam kategori informasi yang dikecualikan. Lantas, apa urgensi dari adanya pembatasan akses hanya pada Pemohon Informasi? Hal ini menjadi tidak relevan. Kemudian, apakah pembatasan seperti itu diperbolehkan?

Untuk memahaminya, kita perlu memahami konstruksi hukum dalam UU KIP. Pertama, terkait adanya asas bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU KIP, hal ini menjadi dasar bahwa pada prinsipnya informasi publik dapat diakses oleh masyarakat. Lantas, kenapa ada informasi publik yang dikecualikan? Karena terdapat kepentingan publik yang lebih besar daripada mengungkap informasi tersebut. Pengecualian itupun bersifat ketat dan terbatas, karena rezim UU KIP menganut prinsip

⁴² Bukti P-1, Bukti P-2, Bukti P-3, Bukti P-5, Bukti P-12, Bukti P-12b, Bukti P-13, Bukti P 14, Bukti T-11, dan Bukti T-12. Lihat Putusan PTUN Serang No. 21/G/KI/2019/PTUN.SRG hlm. 33

⁴³ Konsep rahasia pribadi mirip dengan konsep dalam perlindungan data diri dalam UU No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi di mana subjek data pribadi memiliki hak untuk mengakses informasi yang berkaitan dengan data pribadi mereka. Artinya, akses ini hanya terbatas pada mereka yang menjadi subyek atas informasi pribadi tersebut.

⁴⁴ *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 215.

maximum acces, limited exemption yang menjadi pembatas dari keterbukaan itu sendiri.⁴⁵ Itulah mengapa pada setiap permohonan informasi harus didasarkan pada uji konsekuensi dengan kepentingan publik (public interest) sebagai batu uji.⁴⁶

Di samping itu, sifat proaktif informasi publik membuat badan publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.⁴⁷ Dari uraian tersebut di atas, maka diperoleh premis bahwa informasi publik yang tidak dikecualikan, berarti dapat diakses oleh publik.⁴⁸ Kerangka berpikir ini menjadi logis bila kita melihat ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU KIP yang menyatakan bahwa informasi publik yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 dinyatakan sebagai informasi publik yang dapat diakses oleh Pengguna Informasi Publik.

Dalam anotasi UU KIP diuraikan bahwa terhadap ketentuan ini maka informasi yang telah dibuka lewat putusan Komisi Informasi atau pengadilan tidak hanya berlaku bagi pemohon informasi yang mengajukan keberatan, tetapi juga kepada publik lainnya yang kemudian ingin memohon atau membutuhkan informasi tersebut.⁴⁹ Inilah mengapa, dalam putusannya, baik Komisi Informasi maupun pengadilan harus menyatakan dengan tegas bahwa informasi yang disengketakan tersebut dibuka untuk umum dan dapat diakses oleh siapa saja, begitu juga sebaliknya apabila diputuskan bahwa informasi tersebut dinyatakan dikecualikan.⁵⁰

Ketentuan ini pada pokoknya mengamanatkan bahwa setelah suatu informasi dinyatakan terbuka oleh Komisi Informasi atau pengadilan, maka secara otomatis informasi tersebut untuk seterusnya masuk kategori informasi yang dapat diakses oleh publik.⁵¹ Ini menunjukkan bahwa konstruksi hukum dalam UU KIP pada prinsipnya hanya mengatur 2 (dua) sifat informasi publik, yakni apabila informasi tersebut tidak dikecualikan (masuk dalam kategori informasi yang dikecualikan) berdasarkan uji konsekuensi, maka informasi tersebut terbuka dan dapat diakses. Oleh sebab itu, pengkategorian sifat informasi publik

⁴⁵ Lihat juga Pasal 7 ayat (2) Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik

⁴⁶ Hal ini termaktub pada Pasal 7 ayat (4) UU KIP dimana Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik yang kemudian dipertegas dalam Pasal 15 Perki No. 1 Tahun 2010 di mana Pengecualian Informasi Publik didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul (consequential harm test) apabila suatu informasi diberikan serta setelah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya (balancing public interest test).

⁴⁷ Pasal 7 ayat (1) UU KIP

⁴⁸ Lihat juga Pasal 22 Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

⁴⁹ *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 144.

⁵⁰ *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 144.

⁵¹ *Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 145.

“terbuka terbatas” yang dilakukan oleh Komisi Informasi maupun pengadilan, secara prinsip bertentangan dengan konstruksi hukum dalam UU KIP.

Kedua, setiap permohonan informasi bersifat individual. Artinya, UU KIP memandang bahwa setiap permohonan informasi memiliki kekhususan tersendiri dan tidak dapat digeneralisir antara satu permohonan dengan permohonan yang lain. Hal ini memang tidak diatur secara tegas dalam UU KIP, namun dapat dilihat dari konstruksi pengaturan pengujian konsekuensi ketika terdapat permohonan. Misal, pada Pasal 7 ayat (4) UU KIP ditentukan bahwa Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis “setiap” kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik. Kemudian pada Pasal 19 UU KIP yang menyatakan bahwa Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di setiap Badan Publik wajib melakukan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dengan saksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap Orang. Ketentuan tersebut harus dilihat secara bersamaan dengan Pasal 4 ayat (2) di mana pengujian konsekuensi dapat dilakukan: sebelum adanya permohonan Informasi Publik; pada saat adanya permohonan Informasi Publik; atau pada saat penyelesaian sengketa Informasi Publik atas perintah Majelis Komisioner. Serta dikaitkan dengan ketentuan Pasal 8 yang mengatur jangka waktu pengecualian, dan ketentuan perubahan klasifikasi informasi yang dikecualikan berdasarkan Pasal 14 Perki No. 1 Tahun 2017.

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari dianutnya asas pengecualian bersifat terbatas (*limited exemption*), di mana pokok pikirannya adalah pengecualian informasi publik tidak mutlak/tidak permanen.⁵² Inilah mengapa Cook mengungkapkan bahwa, “... *that the public interest will change over time and according to the circumstances of each situation, ...*”⁵³ Artinya, kepentingan publik diukur ketika informasi itu diakses (*conditionally*).⁵⁴ Maka, seiring berjalannya waktu, dapat saja suatu informasi publik dikecualikan dalam suatu permohonan, namun di kemudian hari informasi tersebut dapat diakses pada permohonan lain, begitu pula sebaliknya. Karena sifatnya yang kondisional, pengujian kepentingan publik idealnya dikur ketika setiap ada permohonan. Sehingga, masing-masing permohonan memiliki parameter yang berbeda. Implikasinya, terhadap obyek yang sama, dapat saja hasil pengujiannya berbeda.

Oleh sebab itu, ketika informasi publik dinyatakan terbuka pada suatu permohonan, hal tersebut tidak serta merta menjadi terbuka juga bagi pemohon lain. Sekilas, hal tersebut di atas secara tidak langsung menunjukkan adanya kesenjangan dengan konsep pengaturan dalam Pasal 11 ayat (2) UU KIP. Oleh karenanya, kita perlu memaknai bahwa pengaturan dalam Pasal 11 ayat (2) UU KIP tidak serta merta menjadikan informasi publik yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 dapat

⁵² Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa, 14.

⁵³ Cook Meredith, *Balancing the Public Interest: Applying the Public Interest Test to the Exemption in the UK Freedom of Information Act 2000* (London: The Constitution, 2003), 11.

⁵⁴ N, “Analisis Sengketa Informasi Publik Pada Program Kartu Prakerja,” 44.

diakses oleh Masyarakat begitu saja.⁵⁵ Kembali lagi ke konsep bahwa setiap permohonan informasi bersifat individual. Landasannya Pasal 7 ayat (4) UU KIP⁵⁶, maka meskipun informasi tersebut telah dinyatakan terbuka secara tegas, apabila ada permohonan lagi, badan publik tetap harus membuat pertimbangan pada setiap kebijakan untuk memenuhi hak setiap orang atas informasi publik tersebut.

Dengan demikian, adanya pembatasan akses terhadap informasi yang telah dinyatakan sebagai informasi terbuka pada dasarnya tidak diperlukan karena masing-masing permohonan hanya berlaku bagi permohonan pada saat itu juga. Konsep ini juga berlaku pada permohonan informasi publik yang bersifat pribadi (*privacy*). Artinya, relevansi antara Pemohon Informasi dengan obyek informasi yang dimohonkan dinilai ketika adanya permohonan. Itulah mengapa badan publik wajib membuat pertimbangan pada setiap permohonan meskipun informasi tersebut telah dinyatakan terbuka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2).

Oleh sebab itu, ketika informasi rahasia pribadi, yang notabene-nya masuk dalam kategori informasi dikecualikan, dinyatakan terbuka, maka sifat keterbukaannya itu hanya berlaku bagi Pemohon Informasi yang mengajukan permohonan pada saat itu. Konsep ini terlihat jelas pada putusan Komisi Informasi Pusat No. 040/IV/KIP-PS-A/2013 yang dikuatkan dengan Putusan PTUN Jakarta No. 23/G/2014/PUN-JKT yang pada poinnya dinyatakan bahwa informasi yang dimohonkan berupa informasi berkaitan dengan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atas anam Ari Widodo (Pemohon Informasi) merupakan informasi rahasia bagi publik (umum), namun bukan rahasia bagi pihak yang berkepentingan yangmana dalam hal ini Pemohon Informasi merupakan pihak yang diberhentikan dari instansinya (Dirjen Pajak Kementerian Keuangan R.I). Dalam putusannya Komisi menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa informasi yang dimohonkan merupakan informasi publik yang dikecualikan tetapi terbuka hanya untuk Pemohon Informasi.⁵⁷

Putusan ini bahkan dikuatkan hingga tingkat Kasasi dan PK.⁵⁸ Meskipun pada prinsipnya substansi putusan tersebut hampir serupa dengan putusan No. 003/II/KIBANTEN-PS/2019 yang dikuatkan dengan putusan No. 21/G/KI/2019/PTUN.SRG yang pada pokoknya memberikan akses terbatas hanya pada pemohon informasi, namun keduanya berangkat dari paradigma yang berbeda. Pada kasus Ari Widodo, pertimbangan hakim berangkat dari paradigma bahwa informasi yang dimohonkan merupakan informasi yang dikecualikan bagi publik, namun karena ada relevansinya, dan berdasarkan pembatasan terhadap pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a, maka sifat pengecualian informasi dikesampingkan khusus bagi Pemohon Informasi.

Sedangkan pada kasus Rusli Wahyudi, pertimbangan hakim berangkat dari paradigma bahwa informasi yang dimohonkan bukan termasuk informasi yang dikecualikan, tetapi

⁵⁵ Atau alternatif kedua, ketentuan tersebut harus pula dimaknai sebagai ketentuan yang berlaku pada informasi yang telah dinyatakan terbuka "bagi Masyarakat" dalam konteks informasi tersebut langsung diumumkan, sehingga menjadi *active disclosure*. Dengan demikian, hal ini menjadi logis.

⁵⁶ Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik. Lihat Pasal 7 ayat (4) UU KIP

⁵⁷ Lihat Putusan Komisi Informasi Pusat No. 040/IV/KIP-PS-A/2013 dan Putusan PTUN Jakarta No. 23/G/2014/PUN-JKT

⁵⁸ Lihat Putusan MA No. 390 K/TUN/2014 dan Putusan MA No. 137 PK/TUN/2017.

akses hanya diberikan kepada Pemohon Informasi (Rusli Wahyudi). Hal tersebut menimbulkan ketidakkonsistenan terkait adanya 'batasan', padahal informasi tersebut telah dinyatakan terbuka. Oleh sebab itu, baik badan publik maupun Komisi Informasi/Pengadilan pada prinsipnya ketika telah menyatakan suatu informasi publik bersifat terbuka, maka ia tidak perlu membatasi sifat keterbukaannya tersebut. Karena pada prinsipnya keterbukaan itu hanya berlaku bagi pihak yang memohonkan informasi pada saat itu, dan ketika ada pihak lain yang mengajukan permohonan lagi, maka badan publik tetap harus memberikan pertimbangan lagi terhadap akses informasi tersebut.

Dari uraian pembahasan di atas, maka dapat dipahami bahwa pertimbangan hakim tidak konsisten dalam menentukan sifat informasi. Disamping itu, UU KIP tidak memberikan ruang untuk munculnya kategori sifat informasi baru. Lantas pertanyaan selanjutnya, apakah Hakim tetap dapat menetapkan sifat informasi publik terbuka terbatas pada sengketa informasi tersebut? Kembali lagi pada konsep penemuan hukum oleh hakim (*rechtsvanding*), di mana hakim dapat melakukan penemuan atau penciptaan hukum. Maka, hal ini dimungkinkan apabila memang regulasi tidak mengatur hal tersebut.

Permasalahannya, apakah benar UU KIP tidak mengaturnya? UU KIP memang tidak menyebutkan secara tegas, namun konstruksi hukumnya tidak memberikan ruang untuk penemuan kategori lain selain "terbuka" atau "dikecualikan". Ini menunjukkan bahwa problem-nya ada pada masalah penafsiran. Maka, di sinilah seharusnya tugas hakim untuk menemukan hukum meskipun tidak tersirat secara langsung. Hal ini karena: adakalanya pembuat undang-undang sengaja atau tidak sengaja menggunakan istilah-istilah atau pengertian-pengertian yang sangat umum sifatnya sehingga dapat diberi dari satu pengertian atau pemaknaan; adakalanya istilah, kata, pengertian, kalimat yang digunakan di dalam peraturan perundang-undangan tidak jelas arti atau maknanya, atau tidak dapat diwujudkan lagi dalam kenyataan sebagai akibat dari adanya perkembangan di dalam masyarakat; atau adakalanya terjadi suatu masalah yang tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah tersebut.⁵⁹

Pada perkara a quo nampak bahwa hakim menafsirkan undang-undang secara gramatikal terbatas pada pemaknaan suatu pasal tanpa melihatnya secara sistematis. Hakim seharusnya melihat suatu ketentuan secara sistematis⁶⁰ antara satu pasal dengan yang lain untuk memahami konstruksi hukum dalam suatu regulasi, sehingga dalam penemuan dan penerapan hukum, hakim tidak menyimpang terlalu jauh dari maksud pembentuk undang-undang. Memang tidak mudah bagi hakim untuk dapat membuat putusan atas sebuah perkara yang dihadapkan kepadanya, karena putusan yang ideal ialah putusan yang memuat *idee des recht*, yang meliputi tiga unsur yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kepastian hukum (*rechtscherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*).⁶¹ Namun demikian, mengacu pada sebagaimana telah diuraikan Sudikno dalam tahap mengkualifisir suatu perkara, penemuan hukum tidak boleh bertentangan dengan peraturang perundang-

⁵⁹ Arief Sidharta B., *Hubungan Aspek Hukum Dan Aspek Kehidupan Lain* (Bandung: Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahayangan, 2004), 1.

⁶⁰ Penafsiran Sistematis merujuk pada penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan yang bersangkutan atau pada perundang-undangan hukum lainnya, atau membaca penjelasan suatu perundang-undangan.

⁶¹ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), 15.

undangan. Maka, penulis berpendapat bahwa ketika Hakim menemukan/menerapkan suatu hukum padahal regulasi sudah mengaturnya dan hal tersebut saling bertentangan, hal tersebut tidak dapat dibenarkan.

E. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab pembahasan sebelumnya, maka penulis berkesimpulan: Pertama, Hukum positif di Indonesia hanya mengatur 2 (dua) kategori informasi publik, yakni informasi publik yang bersifat terbuka dan dapat diakses dan informasi publik yang dikecualikan yang bersifat rahasia tidak dapat diakses. Terhadap informasi publik yang bersifat terbuka dapat diperoleh dengan cara diumumkan oleh badan publik tanpa menunggu adanya permintaan/permohonan informasi (*active disclosure*) atau diperoleh berdasarkan permohonan informasi (*passive disclosure*). Sedangkan terhadap informasi publik yang dikecualikan pada dasarnya merupakan informasi publik yang dapat diakses, akan tetapi karena adanya kepentingan publik yang lebih besar yang harus dilindungi, maka informasi tersebut dikecualikan dan tidak dapat diakses oleh publik.

Kedua, hakim menilai bahwa sifat informasi publik terbuka terbatas merupakan penerapan dari asas *maximum acces limited exemption*, yakni pembatasan terhadap keterbukaan yang maksimal dengan pengecualian yang terbatas dengan pertimbangan bahwa informasi tersebut bukan termasuk informasi yang dikecualikan dan Pemohon Informasi memiliki relevansi dan kepentingan terhadap informasi yang dimohonkan.

Daftar Pustaka

- B., Arief Sidharta. *Hubungan Aspek Hukum Dan Aspek Kehidupan Lain*. Bandung: Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahayangan, 2004.
- Frank, Haldemann. *Gustav Radbruch vs. Hans Kelsen: A Debate on Nazi Law*. New York: Routledge, 2010.
- Meredith, Cook. *Balancing the Public Interest: Applying the Public Interest Test to the Exemption in the UK Freedom of Information Act 2000*. London: The Constitution, 2003.
- N, Irfan Ardyan. "Analisis Sengketa Informasi Publik Pada Program Kartu Prakerja." Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2022.
- Riduan, Syahrani. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999.
- Ridwan. *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- Siti, Halilah dan Mhd. Fakhurrahman Arif. "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli." *Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2021).
- Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo. *Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik
- Theo, Huijbers. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Jakarta: Nusa Media, 2010.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Tim Penyusun Komisi Informasi Pusat Bekerja Sama Dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) Dan Yayasan Tifa*, 2009.